EDICIÓN CONSTITUCIONAL

REGISTRO OFICIAL®
ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

1733-17-EP/22 En el Caso No. 1733-17-EP Desestímense las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección No. 1733-17-EP 2

51-18-IS/22 En el Caso No. 51-18-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 51-18-IS 12

186-17-EP/22 En el Caso No. 186-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección..... 22

44-21-IS/22 En el Caso No. 44-21-IS Acéptese la acción de incumplimiento No. 44-21-IS 31

39-21-IS/22 En el Caso No. 39-21-IS Declárese el cumplimiento parcial de la sentencia de 12 de febrero de 2021, dictada por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha ... 51

Año I - Nº 66 - 68 páginas
Quito, miércoles 10 de agosto de 2022

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 1733-17-EP/22
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 06 de julio de 2022

CASO No. 1733-17-EP

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

SENTENCIA No. 1733-17-EP/22

Tema: La Corte descarta la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de motivación y la seguridad jurídica en el auto que inadmitió el recurso de casación interpuesto por el SRI. Para el efecto, se verifica que la motivación de dicho auto fue suficiente para justificar la decisión de inadmitir el recurso y que, en la decisión de inadmisión, se verificaron las formalidades exigidas en el ordenamiento jurídico.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 8 de julio de 2013, Svetlana Ivanoba Zúñiga Torres presentó una acción subjetiva en contra del Servicio de Rentas Internas (en adelante, "el SRI") y de la Procuraduría General del Estado, en la que impugnó el sumario administrativo N. º 011-2008 y su resolución de 11 de febrero de 2009, suscrita por el director nacional del SRI, encargado, mediante la cual, se sancionó a la accionante con la destitución del cargo de profesional 3 y funcionaria recaudadora[1].

2. En sentencia de 22 de febrero de 2016, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito aceptó parcialmente la demanda, declaró la nulidad del sumario administrativo y de la resolución impugnada, consecuentemente, dejó sin valor legal la sanción de destitución y dispuso que el SRI reintegre a la actora a su puesto de trabajo del que fue separada y que le pague las remuneraciones que dejó de percibir[2].

[1] La causa fue identificada con los N.º 17811-2013-0810 (primera instancia) y 17741-2016-0738 (casación).
[2] Textualmente, la decisión del fallo, indicó: "[…] *acepta parcialmente la demanda deducida por la abogada Svetlana Ivanoba Zúñiga Torres, declarándose la nulidad tanto del sumario administrativo No. 011-2008, iniciado por el Servicio de Rentas Internas en contra la accionante, así como la Resolución expedida por el Director Nacional del Servicio de Rentas Internas, encargado, dentro del indicado sumario, el 11 de febrero de 2009, en la cual se sanciona a la indicada abogada con la destitución del cargo Profesional 3 y Funcionaria Recaudadora; consecuentemente se deja sin valor legal alguno la sanción de destitución impuesta a la actora y se ordena que la Administración demandada el Servicio de Rentas Internas SRI, en el término de cinco días que se le concede para el efecto, reintegre a la actora Svetlana lvanoba Zúñiga Torres a su puesto de trabajo de Funcionaria Recaudadora del SRI, Regional Norte, del que fue separada o a otro de similar categoría y remuneración y, en el plazo de treinta días le cancele todas y cada una de las remuneraciones que dejó de percibir desde la fecha en que fue cesada de sus funciones hasta la fecha de su efectiva reincorporación al trabajo, debiendo descontarse los valores percibidos por la actora en pago de remuneraciones provenientes de labores desempeñadas en instituciones del sector público durante el indicado periodo* […]".

3. En contra de la mencionada sentencia, el SRI interpuso recurso de casación. En auto de 2 de junio de 2017, el respectivo conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el referido recurso.

4. El 30 de junio de 2017, el SRI presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión de casación.

5. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto de 8 de febrero del 2018, admitió a trámite la demanda.

6. El 12 de noviembre de 2019, se llevó a cabo un sorteo de la causa, correspondiendo la sustanciación de la misma al juez constitucional Alí Lozada Prado quien, en providencia de 17 de agosto de 2021, avocó conocimiento de la misma y requirió el correspondiente informe de descargo.

B. Las pretensiones y sus fundamentos

7. La entidad accionante pretende que se declare la vulneración de sus derechos y, que, en consecuencia, se deje sin efecto el auto impugnado. Además, el SRI pide que la Corte disponga *"*[…] *que el conjuez admita a trámite el referido recurso y lo envíe a la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia a fin de que resuelva sobre el fondo del recurso de casación interpuesto"*.

8. Como fundamento de sus pretensiones, el SRI esgrimió los siguientes *cargos*:

8.1. Que el auto impugnado vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, contemplado en el artículo 76.7.l de la Constitución, porque habría inadmitido su recurso sin ofrecer razones que sustenten la decisión.

8.2. Que el auto impugnado vulneró el derecho a la seguridad jurídica, establecido en el artículo 82 de la Constitución, porque para inadmitir su recurso, específicamente, respecto a la causal de indebida aplicación del artículo 20.66 de la Constitución, habría exigido un requisito de fundamentación que no está contemplado en una norma jurídica, el relativo a la obligación del recurrente de identificar la norma que sí era aplicable al caso. Así, la entidad accionante señaló: *"*[…] *se vulneró el derecho a la seguridad jurídica del Servicio de Rentas Internas, puesto que el auto de admisión exigió requisitos de fundamentación que no están contemplados en norma jurídica alguna y que parten de supuestos teóricos anacrónicos, específicamente el de completitud del sistema jurídico"*.

C. Informe de descargo

9. A pesar de haber sido requerido (ver párrafo 6 *supra*), el respectivo conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia no ha presentado informe de descargo alguno.

II. Competencia

10. De conformidad con lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 63 y 191.2.d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, LOGJCC), la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa.

III. Planteamiento de los problemas jurídicos

11. 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 estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental[3].

12. Teniendo en cuenta lo anterior, respecto al cargo expuesto en el párrafo 8.1 *supra*, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho al debido proceso del SRI, en la garantía de motivación, por cuanto no habrían esgrimido razones que sustenten la inadmisión de su recurso?

13. Sobre el cargo sintetizado en el párrafo 8.2. *supra*, se verifica que este se refiere a la inobservancia de lo establecido en la Ley de Casación sobre la fase de admisibilidad del recurso de casación, específicamente, por haber exigido el cumplimiento de requisitos que no estarían establecidos en la ley, por lo que el problema jurídico se plantea de la siguiente forma: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho a la seguridad jurídica del SRI, porque se habría inadmitido su recurso de casación aplicando requisitos no establecidos en la ley?

IV. Resolución de los problemas jurídicos

D. Primer problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho al debido proceso del SRI, en la garantía de motivación, por cuanto no habrían esgrimido razones que sustenten la inadmisión de su recurso?

14. La garantía de la motivación se encuentra prevista en el artículo 76.7.l de la Constitución que prescribe:

> ***Art. 76.-*** *En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:* […] *7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:* […] *l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho* […].

[3] Así lo ha señalado esta Corte en múltiples sentencias. Por todas ellas, se puede examinar la sentencia N.° 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párrafo 16.

15. Además, según la sentencia N.° 1158-17-EP/21, que sistematiza la jurisprudencia reciente de esta Corte sobre la referida garantía, una decisión del poder público debe contener una motivación suficiente tanto en la fundamentación normativa como en la fundamentación fáctica, en relación con las argumentaciones jurídicas formuladas para responder los problemas jurídicos. Específicamente, en dicha sentencia, se señaló lo siguiente:

> ***55.*** *Cuando un órgano jurisdiccional se ve en la necesidad de determinar si un cargo de vulneración de la garantía de la motivación es procedente, no siempre estará en entredicho la suficiencia de la totalidad de la motivación, sino que a veces lo estará solo una parte de aquella. Eso se debe a que la motivación (el todo) de una resolución del poder público puede contener una o varias argumentaciones jurídicas (las partes de ese todo). A este respecto, cabe hacer los siguientes señalamientos:*
>
> ***55.1.*** *Una argumentación jurídica es la expresión del razonamiento desarrollado para resolver un determinado problema jurídico y que sirve de apoyo a una cierta decisión de autoridad. Puesto que la motivación de un acto, vista como un todo, puede responder a uno o varios problemas jurídicos y ser la base de una o varias decisiones, esa motivación puede contener una o varias argumentaciones jurídicas* […]
>
> ***55.2.*** *Los problemas jurídicos son las preguntas que el razonamiento del juez busca responder para determinar qué decisiones deben adoptarse en cierto caso. Esas preguntas surgen, generalmente, de las alegaciones de las partes. Los problemas jurídicos pueden aparecer de manera explícita en el texto de la motivación, pero también pueden estar contenidos en él de forma implícita. Las decisiones, por su parte, son acciones que toma el juez coherentemente con sus respuestas a los problemas jurídicos que el caso le plantea.*
>
> ***56.*** *Partiendo de lo anterior, cuando un juez tiene que evaluar si un cargo de vulneración de la garantía de la motivación es procedente, debe enfocarse en la parte de la motivación, o sea, en la argumentación jurídica a la que específicamente se refiere el cargo esgrimido por la parte procesal. Para ello, es útil identificar el problema jurídico y la decisión relativos a esa argumentación jurídica* […]
>
> ***61.*** […] *la fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso* […] *la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso* [se omitieron las remisiones a notas al pie de página del original].

16. En el presente caso, el cargo del SRI cuestiona la suficiencia de la motivación del auto impugnado, porque no se habrían especificado razones que sustenten la decisión de inadmitir su recurso de casación.

17. Para verificar la procedencia o no del cargo, conviene exponer el razonamiento empleado por el conjuez de la Corte Nacional en la decisión judicial impugnada[4].

17.1. Así, al verificar el último requisito de forma, es decir, la fundamentación del recurso, respecto a la causal quinta–falta de motivación–, se pronunció en los siguientes términos:

> […] *Con relación a la causal quinta del Art. 3 de la Ley de Casación manifiesta el recurrente que existe una "Inadecuada motivación, contraria al requerimiento del literal l) del numeral 7 del Art. 76 de la Constitución de la República del Ecuador…".- Para que progrese el recurso por la causal quinta del Art. 3 de la Ley de Casación, es preciso señalar que cuando se alega esta causal, el recurrente debe señalar con detalle la falta de motivación en la sentencia que ataca, puesto que esta causal contempla el vicio de violación de normas relativas a la estructura y forma de la sentencia o auto, que se configura de dos formas: 1) Por defectos en la estructura del fallo, que se da por falta de requisitos exigidos por la ley para la sentencia o auto; 2) Incongruencia en la parte dispositiva del fallo, en cuanto se adoptan decisiones contradictorias o incompatibles. Es más, quién impugna debe explicar cuáles son los requisitos exigidos por la ley que no contiene la sentencia dictada por el Tribunal Inferior.- Por ello, la causal quinta del Art. 3 de la Ley de Casación, tiene que ver con la presencia en el fallo de vicios de inconsistencia o incongruencia, esto es, cuando no hay armonía entre la parte considerativa y la resolutiva; este caso prevé defectos en la estructura del fallo, siendo que se configura la incongruencia cuando se contradice así mismo, en cambio será inconsistente cuando la conclusión del silogismo no esté debidamente respaldada por las premisas del mismo, en la especie acusa a dicha sentencia por adolecer de falta de motivación, mas no ha respaldado dicha alegación de manera acertada toda vez que ha incurrido en imputaciones vagas que nada tiene que ver con la técnica necesaria para formalizar conforme a derecho y a las exigencia de la ley de Casación.- Es el recurrente quien debe demostrar en forma analítica la incongruencia o inconsistencia de la fundamentación la cual denuncia en la sentencia, para poder apreciar si existe o no realmente el vicio que se alega, lo cual en la especie no ocurre; razón por la cual no puede progresar el recurso de casación por el cargo alegado al amparo de la causal quinta del Art. 3 de la Ley de Casación.-*

17.2. Posteriormente, sobre la primera causal, específicamente, la relativa a la errónea interpretación del artículo 24. 2 y 7 de la Constitución Política de la República de 1998, señala lo siguiente:

> *En relación a la denuncia que hace el recurrente respecto de la primera causal del Art. 3 de la Ley de Casación, manifiesta el recurrente que existe en la sentencia errónea interpretación del Art. 24 numerales 2 y 7 de la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998; al respecto es preciso señalar que al fundamentar el recurso, quién lo hace no ha tomado en cuenta que cuando se*

[4] Del recurso de casación interpuesto por el SRI se advierte que las causales invocadas fueron: (i) causal quinta (falta de motivación); y, (ii) primera causal (errónea interpretación del art. 24. 2 y 7 de la Constitución Política de la República de 1998; e, indebida aplicación del art. 66.20 de la Constitución de la República).

invoca la primera causal del Art. 3 de la Ley de Casación en el recurso, debe señalarse como debió ser la correcta interpretación de la norma sustancial o del precedente jurisprudencial que se invoque; al respecto, dice el tratadista José Santiago Núñez Aristimuño (ASPECTOS EN LA TECNICA DE FORMALIZACION DEL RECURSO DE CASACION. Pág. 38): "La fundamentación es la carga procesal más exigente impuesta al recurrente como requisito esencial de la formalización, por su amplitud, complejidad y trascendencia. - Requiere el desarrollo y razonamientos sometidos a una lógica jurídica clara y completa y, al mismo tiempo, a los principios primordiales que la doctrina de casación ha elaborado. Sin fundamentación, sin razonar las infracciones denunciadas, no existe formalización. La fundamentación de la infracción debe hacerse en forma clara y precisa, sin incurrir en imputaciones vagas, vinculando el contenido de las normas que se pretenden infringidas con los hechos y circunstancias a que se refiere la violación, esto es que la infracción debe ser demostrada sin que a tal efecto baste señalar que la sentencia infringió tal o cual precepto legal: es necesario que se demuestre cómo, cuándo y en qué sentido se incurrió en la infracción".

17.3. Luego, respecto de la causal de indebida aplicación del artículo 66.20 de la Constitución de la República, indica lo siguiente:

En cuanto a la denuncia que hace el recurrente de que en la sentencia existe indebida aplicación del numeral 20 del Art. 66 de la Constitución de la República del Ecuador, se considera necesario señalar que de ningún modo el recurrente se refiere, a la norma que según él debía aplicarse correctamente en lugar de la norma que ha sido aplicada indebidamente.- Por lo tanto es necesario reiterar que la aplicación de una norma jurídica supone una operación intelectual consistente en la determinación del alcance de la norma en cuestión (interpretación), la determinación y calificación de los hechos relevantes para, finalmente, subsumirlos en la hipótesis normativa y desprender la consecuencia jurídica prevista en la misma norma.- La indebida aplicación de una norma supone la conclusión del procedimiento de aplicación expuesto, pero en este caso la norma, aunque interpretada correctamente, es impertinente en relación con los hechos establecidos y calificados por el mismo Juez. Es por ello, que cuando un recurrente en casación acusa a la sentencia de aplicación indebida de normas sustanciales, lo que dice es que el Juez entiende rectamente la norma pero la aplica a un supuesto factico diferente del hipotético contemplado en ella; lo dicho trae como lógica consecuencia que quién interpone el recurso de casación, debe determinar cuál es la norma correcta a aplicarse en lugar de la citada en la sentencia.- La Ex - Corte Suprema de Justicia determinó que en el recurso de casación el peticionario debe especificar "las razones por las cuales se afirma, por ejemplo, que ha habido aplicación indebida de una norma de derecho y cuál era la disposición que debió aplicarse..." (Registro Oficial No. 284 de 14 de Marzo de 2001. Pág. 8). En efecto, la doctrina y jurisprudencia han determinado que, tratándose del cargo de aplicación indebida de una determinada norma jurídica sustancial, que "... El impugnante debe indicar que normas, en su concepto, fueron indebidamente aplicadas y cuales dejaron de aplicarse, porque, la aplicación indebida de determinadas normas apareja la falta de aplicación de otras." (Jorge Cardozo Isaza. "Manual Práctico de Casación Civil". Editorial. Temis. Bogotá.

1984. Pág. 49); situación que en la especie no ocurre, razón por la cual no puede prosperar la alegación de la indebida aplicación de normas de derecho. […]

17.4. Por último, expresa la decisión adoptada, esto es, la inadmisión a trámite del recurso de casación interpuesto por la entidad accionante al no reunir el requisito establecido en el artículo 6.4 de la Ley de Casación.

18. De lo citado en los párrafos 17.1, 17.2 y 17.3 *supra*, esta Corte evidencia que en el auto impugnado, al momento de analizar los requisitos de admisibilidad, se expresaron razones relativas a lo dispuesto en la ley de la materia y en la jurisprudencia para la fundamentación de las causales para inadmitir el recurso del SRI. Así, al analizar el requisito relativo a los fundamentos del recurso (artículo 6.4 de la Ley de Casación), respecto de la causal quinta –falta de motivación– concluyó que la entidad recurrente no especificó por qué la sentencia impugnada presentaba el vicio de incongruencia o inconsistencia motivacional; mientras que, respecto a la causal primera, señaló que los cargos de errónea interpretación y de indebida aplicación de normas sustantivas serían incompletos porque no se habrían señalado qué normas dejaron de aplicarse y cuáles se habrían aplicado en su lugar.

19. Al respecto, se debe advertir que la Corte en reiteradas ocasiones ha indicado que "*el casacionista está en la obligación de cumplir con los requisitos legales y jurisprudenciales de fundamentación -causal en la que fundamenta su recurso, norma que considera transgredida y la forma en la que el juez incurrió en el yerro acusado-, pues estos constituyen requisitos mínimos para que el juzgador analice la pertinencia de las alegaciones y dicte, de ser el caso y una vez superada la fase de admisión, sentencia estimatoria o de rechazo del recurso"*[5].

20. Por consiguiente, al verificarse que en el auto impugnado se esgrimieron razones suficientes con las que se justificó su decisión, se descarta la alegada vulneración del derecho al debido proceso del SRI en la garantía de la motivación.

E. Segundo problema jurídico: ¿Vulneró, el auto impugnado, el derecho a la seguridad jurídica del SRI, porque se habría inadmitido su recurso de casación aplicando requisitos no establecidos en la ley?

21. El artículo 82 de la Constitución reconoce el derecho a la seguridad jurídica en los siguientes términos: "*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*".

22. En relación con las acciones extraordinarias de protección y la competencia de la Corte Constitucional al resolver sobre vulneraciones al derecho a la seguridad jurídica, en la sentencia N.° 1763-12-EP/20, esta Corte precisó:

[5] Así lo ha señalado esta Corte en múltiples sentencias. Por todas ellas, se puede examinar la sentencia N.° 1253-16-EP/21, de 10 de febrero de 2021, párrafo 40.

> […] *para que se produzca una vulneración al derecho a la seguridad jurídica es necesario que las transgresiones normativas tengan una trascendencia constitucional consistente, sobre todo, en una afectación a uno o varios derechos constitucionales del accionante distintos a la seguridad jurídica, afectación que,* [sic] *el caso de los individuos humanos, han de suponer una merma significativa de su autonomía personal*[6].

23. En su demanda, la entidad accionante afirma que el auto impugnado vulneró su derecho a la seguridad jurídica porque habría exigido el cumplimiento de requisitos no establecidos en la ley, específicamente, el relativo a que, frente a la invocación de la causal de indebida aplicación del artículo 66.20 de la Constitución, el recurrente está obligado a identificar la norma que sí era aplicable al caso.

24. Respecto del recurso de casación, esta Corte ha establecido *"*[…] *que es un recurso extraordinario, estricto, formal, riguroso, que opera por las causales taxativas"*[7]. Además, sobre dicho recurso, se ha indicado:

> [...] *el órgano judicial debe contar con elementos sobre la supuesta infracción, los mismos que, en virtud del principio dispositivo consagrado en los artículos 168 numeral 6 de la Constitución, deben ser proporcionados necesariamente por el recurrente. Así, al menos deberán establecerse las normas que habrían sido menoscabadas; el cargo por el cual se acusa su infracción, esto es, si existió falta de aplicación, indebida aplicación o errónea interpretación; y, la determinación de la causal por medio de la cual se sustentó el recurso"*[8].

25. Asimismo, la Corte ha sostenido en reiteradas ocasiones que "*el recurso de casación es estrictamente formal y el mismo comprende una fase de admisión en la cual se verifican los requisitos exigidos en la ley de la materia y* ***las formalidades exigidas por la jurisprudencia para la fundamentación de las causales***. [énfasis fuera de texto]"[9].

26. Ahora bien, respecto del cargo de la entidad accionante se advierte que, en el párrafo 17.3 *supra,* se verificó que el auto cuestionado, al examinar el requisito relativo a los fundamentos del recurso, específicamente, el relativo a la causal de indebida aplicación del artículo 66.20 de la Constitución, observó las formalidades establecidas en la Ley de Casación (artículo 6.4) y en la jurisprudencia de la Ex Corte Suprema de Justicia[10] (actual Corte Nacional de Justicia). Asimismo, este Organismo observa que el conjuez para fortalecer su examen citó criterios doctrinarios. Por lo tanto, esta Corte advierte que la inadmisión del recurso de casación interpuesto por el SRI se realizó aplicando los requisitos establecidos en la ley.

---

[6] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 1763-12-EP/20, de 22 de julio de 2020, párrafo 14.5.
[7] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 1656-14-EP/20, de 15 de enero de 2020, párrafo 22.
[8] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.° 2061-15-EP/20, de 24 de junio de 2020, párrafo 51.
[9] Así lo ha señalado esta Corte en múltiples sentencias. Por todas ellas, se puede examinar la sentencia N.° 501-17-EP/21, de 28 de julio de 2021, párrafo 25.
[10] Registro Oficial N.° 284, de 14 de marzo de 2001, página 8.

27. En consecuencia, se concluye que el auto impugnado verificó requisitos legales y jurisprudenciales de fundamentación. Finalmente, es importante recalcar que a la Corte no le corresponde verificar si el recurso de casación planteado cumplió o no los requisitos formales exigidos por la Ley de Casación. Ello implicaría ejercer facultades propias de la justicia ordinaria, lo cual no es posible dentro de un proceso contencioso administrativo que llega a la justicia constitucional por la vía de una acción extraordinaria de protección.

28. Por todo lo dicho, la Corte también descarta la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica del SRI.

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 las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección **N.º 1733-17-EP**.

2. Notifíquese, devuélvase y archívese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
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, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 06 de julio de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

AIDA SOCIEDAD GARCIA BERNI

173317EP-47389

Caso Nro. 1733-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes once de julio de dos mil veintidos, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 51-18-IS/22
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M. 06 de julio de 2022

CASO No. 51-18-IS

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

SENTENCIA No. 51-18-IS/22

Tema: La Corte Constitucional analiza la acción de incumplimiento presentada por OTECEL S.A. mediante la cual solicita el cumplimiento de la sentencia No. 007-15-SIN-CC dictada por la Corte Constitucional el 31 de marzo de 2015. Esta Corte desestima la acción al no evidenciar un incumplimiento de la sentencia.

I. Antecedentes procesales

Acción pública de inconstitucionalidad

1. La Asociación de Empresas de Telecomunicaciones (ASETEL) presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra de la *Ordenanza que regula la implantación de estaciones radioeléctricas centrales fijas y de base de los servicios móvil terrestre de radio comunicaciones* (sic), *y fijación de tasas correspondiente a la utilización u ocupación del espacio público o vía pública y el espacio aéreo en el cantón Chimbo*, publicada en la Edición Especial del Registro Oficial No. 200 del 14 de octubre de 2011, expedida por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Chimbo.[1]

2. La Corte Constitucional decidió resolver la causa únicamente a partir del análisis de la *Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo por parte de elementos de redes pertenecientes a operadoras que brindan servicios comerciales en el cantón Chimbo*, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 147 de 19 de diciembre de 2013, en particular, los artículos 1, 11, 12 y 14, dada su conexidad con las normas impugnadas originalmente y en virtud de que las primeras ya no se encontraban vigentes.[2]

[1] Causa signada con el No. 0009-13-IN.
[2] En el caso No. 0009-13-IN, la Corte Constitucional observó que las disposiciones demandadas de la ordenanza publicada en la Edición Especial del Registro Oficial No. 200 del 14 de octubre de 2011, fueron reformadas de forma expresa por medio de la ordenanza reformatoria publicada en la Edición Especial del Registro Oficial N.° 4 de 29 de mayo de 2013; sin embargo, la Corte verificó que esta última ordenanza hizo una reproducción del texto de las normas impugnadas. Así también, la Corte verificó que en la *Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo por parte de elementos de redes pertenecientes a operadoras que brindan servicios comerciales en el cantón Chimbo*, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 147 de 19 de diciembre de 2013, las normas contenidas en esta guardan una conexión esencial con las normas impugnadas mediante la acción pública de inconstitucionalidad. Consecuentemente, la Corte Constitucional infirió que la reforma a la *Ordenanza que*

3. Mediante la sentencia No. 007-15-SIN-CC, emitida el 31 de marzo de 2015, la Corte Constitucional resolvió aceptar parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad.[3]

4. El 9 de julio de 2018, Lonny Fabián Espinoza Simancas, en calidad de procurador judicial de la compañía OTECEL S.A. ("compañía accionante") presentó una acción de incumplimiento[4] de la sentencia constitucional No. 007-15-SIN-CC, en contra del Concejo Municipal y del alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Chimbo (en adelante, "GAD accionado"). La causa fue signada con el No. 51-18-IS.

Trámite ante la Corte Constitucional

5. El 18 de julio de 2018, el caso fue sorteado a la ex jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra.

6. El 9 de julio de 2019, la causa fue sorteada al ex juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.

7. El 10 de febrero de 2022, en virtud de la renovación parcial de la Corte Constitucional, fueron posesionados la jueza Alejandra Cárdenas Reyes y los jueces Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz.

8. El 17 de febrero de 2022, se asignó por sorteo la sustanciación de la causa 51-18-IS a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes. El 24 de mayo de 2022, la jueza

---

regula la implantación de estaciones radioeléctricas centrales fijas y de base de los servicios móvil terrestre de radio comunicaciones (sic)*, y fijación de tasas correspondiente a la utilización u ocupación del espacio público o vía pública y el espacio aéreo en el cantón Chimbo*, publicada en la Edición Especial del Registro Oficial No. 4 de 29 de mayo de 2013, ya no se encuentra en vigencia.

[3] La Corte Constitucional, respecto a la ordenanza publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 147 de 19 de diciembre de 2013, declaró en el artículo 1 la inconstitucionalidad de la palabra "*cables*" y de las frases "*espacio aéreo*", así como, "*y subsuelo*"; en el artículo 12 declaró en el segundo inciso la inconstitucionalidad del ítem "*Frecuencias señales de campo electromagnético*.", en el séptimo inciso la inconstitucionalidad del ítem "*cables*", la inconstitucionalidad en el inciso octavo de la frase "*o públicas*"; así también, declaró la inconstitucionalidad de los artículos 11 y 14; la declaratoria de inconstitucionalidad respecto al artículo 19 fue corregido de oficio por la Corte Constitucional mediante un auto de aclaración, en el cual, dispuso eliminar el numeral 1.4 del acápite III denominado "DECISIÓN" de la sentencia.

[4] En la demanda presentada, la compañía OTECEL S.A. justifica su legitimación para presentar la acción de incumplimiento de sentencias constitucionales en virtud de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 164 de Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que establece lo siguiente: "*La acción de incumplimiento de sentencias constitucionales tendrá el siguiente trámite: 1. Podrá presentar esta acción quien se considere afectado siempre que la jueza o juez que dictó la sentencia no la haya ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se la ha ejecutado integral o adecuadamente*". Adicionalmente, la compañía señala que "*OTECEL presta, por gestión delegada del Estado ecuatoriano, el servicio móvil avanzado de telefonía celular. (...) Para la óptima prestación del servicio público por delegación, OTECEL requiere disponer y gestionar los medios necesarios. (...) Lo cierto es que varios gobiernos autónomos descentralizados* (...) *han emitido sendas ordenanzas municipales cuyo objeto es regular la utilización u ocupación del espacio público o a vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas, dentro de la circunscripción territorial de cada uno de ellos*".

avocó conocimiento del caso y otorgó, al Concejo Municipal, al alcalde y procurador síndico del GAD Municipal del cantón Chimbo, el término de 5 días para remitir a su despacho un informe actualizado sobre el presunto incumplimiento de la resolución.

9. El 31 de mayo de 2022, el GAD Municipal del cantón Chimbo, en la persona del alcalde, presentó el informe de descargo solicitado.

10. El 7 de junio de 2022, OTECEL S.A. presentó un escrito en respuesta al auto de avoco de conocimiento de la jueza sustanciadora.

II. Competencia

11. De conformidad con lo establecido en el artículo 436(9) de la Constitución de la República del Ecuador ("CRE"), en concordancia con los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("LOGJCC"), la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

III. Alegaciones de las partes

Fundamentos y pretensión de la compañía accionante

a) En su demanda de acción de incumplimiento

12. En su demanda, la compañía accionante argumenta que "*(p)ese a los claros mandatos constantes en la Sentencia Constitucional, la Municipalidad y, en particular, el Concejo Municipal y el Alcalde han resuelto inobservarlas de forma deliberada*".

13. Además, la compañía accionante señala que, "(e)*n efecto, luego de haber sido discutida y aprobada por el Concejo Municipal en sesiones de fechas 8 de julio y 26 de agosto de 2014, en primero y segundo debate, respectivamente, se publicó en el R.O. No. 264 de 9 de febrero de 2015, la denominada* (Ordenanza que) *regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Chimbo (la «Ordenanza Sustitutiva»)*."

14. La compañía accionante agrega que "*(l)a Ordenanza Sustitutiva no derogó expresamente la Ordenanza Inconstitucional y se refiere a la misma materia, con lo que crea cargas patrimoniales adicionales para los sujetos pasivos definidos en la norma e incurre, al hacerlo, en los vicios por los que la Ordenanza Inconstitucional fue declarada como tal por la Corte Constitucional*."

15. Respecto a la Ordenanza publicada en el R.O. No. 264 de 9 de febrero de 2015 ("ordenanza sustitutiva"), la compañía accionante manifiesta que las disposiciones de esta norma "*incumplen lo ordenado por la Corte Constitucional*" debido a que

"(i)*mplican el ejercicio de una potestad normativa en materias ajenas a las competencias de la Municipalidad (el espacio aéreo y el subsuelo). Esos términos fueron expresamente eliminados del texto original de la Ordenanza Inconstitucional en la Sentencia Constitucional*."

16. Asimismo, la compañía accionante indica que en la ordenanza sustitutiva "*al definir el monto de la tasa arbitrariamente sobre la base del costo de las estructuras, la Municipalidad ha inobservado el criterio vertido por la Corte Constitucional que le obligaba a fijar el quantum de la obligación en función del costo de producción de los servicios*".

17. Adicionalmente, asevera que la ordenanza sustitutiva "*tampoco se ha ceñido a los criterios y techos tarifarios previstos en el Acuerdo Ministerial No. 041 que, según la Corte Constitucional, constituyen los parámetros de evaluación de la sujeción de la norma secundaria a los principios constitucionales que rigen la materia tributaria, según el art. 300 de la Constitución*." y que "(s)*e han previsto, en la norma, hechos generadores ajenos a las competencias de la Municipalidad de conformidad con el referido Acuerdo Ministerial No. 041*".

18. La compañía accionante concluye que "*la Municipalidad, por medio de sus órganos, específicamente el Consejo Municipal y el Alcalde, ha desatendido flagrantemente su obligación de adecuar las disposiciones de la Ordenanza Inconstitucional, según lo dispuesto por la Corte Constitucional*".

19. La compañía accionante en su demanda de acción de incumplimiento solicita que la Corte Constitucional:

(a) Ordene la adopción de todas las medidas que considere pertinentes para el cumplimiento de la Sentencia Constitucional, en particular, disponga que el Concejo Municipal y el Alcalde del cantón Chimbo:

(i) Deroguen expresamente la Ordenanza Sustitutiva, por las razones que he dejado expuestas en esta Acción de Incumplimiento;

(ii) Dicten, en un plazo razonable, otra ordenanza que cumpla estrictamente con lo dispuesto en la Sentencia Constitucional y en general con las resoluciones que ha emitido sobre el ejercicio de la potestad normativa de los GADs, en materia tributaria;

(iii) Se abstengan de dictar otra ordenanza en el futuro con contenido similar a la Ordenanza Inconstitucional o que, de cualquier forma, contradiga lo dispuesto en la Sentencia Constitucional.

(b) Ordene, con fundamento en el art. 86, n. 4 de la Constitución y luego del trámite correspondiente, la destitución de todos los miembros del Concejo Municipal del GAD de Chimbo que votaron favorablemente por la aprobación de la Ordenanza Sustitutiva, que consagra el incumplimiento que se alega.

(c) Recurra, de estimarlo necesario, a los mecanismos compulsivos de cumplimiento incluida la remisión a la Fiscalía, de conformidad con lo que disponen el art. 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el art. 132 del Código Orgánico de la Función Judicial y el art. 282 del COIP.

b) En su contestación sobre el supuesto incumplimiento de la sentencia No. 007-15-SIN-CC solicitado por la jueza sustanciadora

20. En su escrito de 7 de junio de 2022, OTECEL S.A. solicita que se considere "*que, del informe presentado por la Municipalidad del cantón Chimbo el 31 de mayo de 2022, se afirma que la Municipalidad habría cumplido con la Sentencia No. 7-15-SIN-CC de 31 de marzo de 2015 con la expedición de la* (ordenanza) *publicada en el Registro Oficial No.940 de 28 de mayo de 2019 es decir, **más de cuatro años después** de que se emitió la Sentencia Constitucional*." (El énfasis pertenece al original)

Fundamentos del GAD Municipal del cantón Chimbo

21. El 31 de mayo de 2022, el GAD Municipal del cantón Chimbo, en la persona del alcalde, presentó un escrito en respuesta al pedido de la jueza sustanciadora.

22. En el mencionado escrito, el GAD accionado afirma lo siguiente: "*Al haber sido notificado mediante providencia de fecha Quito D.M., 24 de mayo de 2022, dentro del caso N° 51-18-IS, me permito poner en su conocimiento la "ORDENANZA QUE REGULA LA IMPLANTACIÓN DE ESTACIONES BASE CELULAR, CENTRALES FIJAS Y DE RADIOCOMUNICACIONES EN EL CANTÓN CHIMBO", publicada en la Edición Especial N° 940 de fecha martes 28 de mayo de 2019, la misma que me permito adjuntar, con la que se deroga la Ordenanza* (…) *publicada en el Edición Especial N° 200 del Registro Oficial del 14 de octubre de 2021* (sic)." (mayúsculas en el original)

23. En función de lo anterior, señala que "*se demuestra que en el año 2019 se ha dado cumplimiento con lo ordenado en sentencia; lo cual tiene armonía con lo establecido en el último inciso del Art. 104 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones*."

24. Así también, indica que "*con la Compañía OTECEL S.A., se procedió a suscribir un convenio de* (sic) *para la devolución de valores, y en la actualidad se ha cumplido con la totalidad del mismo, realizando el pago de $ 378.819,24*".

IV. Análisis Constitucional

25. La sentencia constitucional No. 007-15-SIN-CC presuntamente incumplida fue dictada por el pleno de la Corte Constitucional dentro del caso No. 0009-13-IN. En esta sentencia la Corte resolvió:

1. Aceptar parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad propuesta por el ingeniero Roberto Aspiazu Estrada, en su calidad de director ejecutivo de la Asociación de Empresas de Telecomunicaciones (ASETEL), en los siguientes términos:

1.1. En ejercicio de la facultad consagrada en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en el artículo 1 de la Ordenanza publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial N.° 147, del 19 de diciembre de 2013, se declara:

La inconstitucionalidad de la palabra "cables", las frases "espacio aéreo"; y, "y subsuelo", por tanto el referido artículo constará vigente de la siguiente manera:

> *Art. 1. Objeto y Ámbito de Aplicación.- Esta ordenanza tiene por objeto regular, controlar y sancionar por la implantación de postes y estructuras que forman parte de redes de comunicaciones de celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija, internet y otras de tipo comercial, además de la fijación de las tasas correspondientes por la utilización u ocupación del suelo en el Cantón CHIMBO, a fin de cumplir con las condiciones de zonificación y reducción del impacto ambiental, sujetos a las determinaciones de las leyes, ordenanzas y demás normativas vigentes.*

1.2. En ejercicio de la facultad consagrada en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en el artículo 12 de la ordenanza publicada en el segundo suplemento del Registro Oficial No. 147, del 19 de diciembre de 2013, se declara:

1.2.1. En el segundo inciso, la inconstitucionalidad del ítem "Frecuencias señales de campo electromagnético."

1.2.2. La inconstitucionalidad del séptimo inciso, ítem "cables".

1.2.3. En el inciso octavo, la inconstitucionalidad de la frase "o públicas"; debiendo permanecer vigente aquel artículo, de la siguiente forma:

> *Art. 12 Cobro de una Tasa.- Las Operadoras de Servicios Comerciales deberán además acogerse a las siguientes tasas municipales establecidas mientras dure su instalación y funcionamiento en el área geográfica del Cantón CHIMBO.*
> *- Estructuras Metálicas: Por cada estructura metálica de uso comercial de propiedad privada o pública instaladas en zonas urbanas o rurales dentro del cantón y otras, pagaran* (sic) *el 20% del RBU diario, por concepto de implantación de estructura; así como también las utilizadas para uso de comunicación a celulares o canales de televisión.*
> *- Antenas: Por cada antena para radio ayuda fija y radioaficionado, estas pagarán el 7% del RBU diario por concepto de implantación de estructura. - Por cada antena para radio emisoras comerciales, pagarán el 5% del RBU diario por concepto de implantación de estructura.*

> *- Antenas parabólicas para recepción de la señal comercial de televisión satelital: pagaran* (sic) *el equivalente a $ 0.40 dólares de los Estados Unidos de América, diarios por cada antena parabólica instalada en el área geográfica del cantón, inventario establecido por la municipalidad.*
> *- Postes. Las empresas privadas pagaran* (sic) *una tasa fija y permanente de $0.25 dólares de los Estados Unidos de América diarios por cada poste instalado, por ocupación de vía pública.*

1.3. Se declara la inconstitucionalidad de los artículos 11 y 14 de la Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo por parte de elementos de redes pertenecientes a operadoras que brindan servicios comerciales en el cantón Chimbo, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 147 de 19 de diciembre de 2013.

2. El efecto de la declaratoria de inconstitucionalidad será aquel previsto en el artículo 95 primer inciso de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; es decir, produce efectos generales hacia el futuro a partir de su aprobación en el Pleno de la Corte Constitucional.

26. De conformidad con los párrafos 12 al 17 *supra*, la compañía accionante fundamenta el presunto incumplimiento en el acto y contenido de la ordenanza sustitutiva. Esta ordenanza sustitutiva, según alega, mantiene aquellos vicios en virtud de los cuales la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de determinadas partes en la ordenanza respectiva dentro del caso 0009-13-IN.

27. Ahora bien, la Corte Constitucional, a través de una acción de incumplimiento, no está facultada para analizar y determinar la constitucionalidad de la nueva ordenanza, toda vez que el objeto de la acción de incumplimiento consiste en verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en ellas.[5]

28. En función de ello, corresponde que en el presente caso la Corte se limite a verificar si la sentencia No. 007-15-SIN-CC ha sido cumplida integralmente a luz de las medidas dispuestas en la misma.

29. Así, para resolver el alegado incumplimiento de la sentencia, esta Corte considera necesario establecer cuáles fueron las medidas establecidas en tal sentencia constitucional.

30. De la revisión de la sentencia No. 007-15-SIN-CC, se aprecia que en la misma la Corte Constitucional resolvió:

a) *Aceptar parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad propuesta.*

[5] Corte Constitucional del Ecuador; sentencia No. 41-18-IS/21 de 28 de julio de 2021, párr. 33; sentencia No. 26-18-IS/21 de 25 de agosto de 2021, párr. 27; sentencia No. 38-17-IS/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 14.

b) *Se declara la inconstitucionalidad de* (determinadas palabras, frases, ítems, artículos de la norma impugnada). **(medida de carácter dispositivo)**

c) *El efecto de la declaratoria de inconstitucionalidad será aquel previsto en el artículo 95 primer inciso de la* (LOGJCC)*; es decir, produce efectos generales hacia el futuro a partir de su aprobación en el Pleno de la Corte Constitucional*.

31. Se desprende que, la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma impugnada es de carácter dispositivo. Esta Corte considera que la disposición de la sentencia constitucional no exige una actuación por parte del GAD Municipal del cantón Chimbo (emisor de la norma), en virtud de que el efecto inmediato de la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas es su expulsión del ordenamiento jurídico, de modo que las mismas dejan de producir efectos jurídicos.[6]

32. Lo anterior, en virtud de que la sentencia que se alega como incumplida por la compañía accionante se dictó en el marco de un control abstracto de constitucionalidad que tiene como fin garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico mediante la determinación y la eliminación de las incompatibilidades normativas existentes con las normas constitucionales, por la forma o el fondo. En esta línea, al momento de declarar una norma como inconstitucional, el órgano de justicia elimina la misma del ordenamiento jurídico, de forma que, se ejecuta la sentencia de forma inmediata.[7]

33. Por lo tanto, la ordenanza objeto de la acción de inconstitucionalidad se entiende modificada, de conformidad con los términos contenidos en la sentencia No. 007-15-SIN-CC, automáticamente a partir de la publicación de la sentencia[8] y no procede ser analizada por medio de una acción de incumplimiento de sentencias[9]. En tal sentido, se ejecutó la sentencia de forma inmediata y la acción de incumplimiento resulta inoficiosa.

---

[6] Corte Constitucional; sentencia 30-18-IS/21, párr. 13: "*se advierte que toda declaratoria de inconstitucionalidad surte inmediatamente el efecto de invalidar la norma contraria a la constitución, sin necesidad de actuaciones adicionales, por lo que, respecto de la vigencia de la ordenanza declarada inconstitucional, no cabe examinar incumplimiento alguno*". Ver igualmente, Corte Constitucional; sentencia No. 35-15-IS/20, párr. 27; sentencia No. 64-11-IS/19, párr. 24; sentencia No. 30-16-IS/21, párr. 16.
Adicionalmente, la sentencia No. 001-14-SIS-CC, la Corte estableció que, en sentencias de control abstracto de constitucionalidad, el efecto principal es expulsar la norma declarada inconstitucional del ordenamiento jurídico, sin que, en principio, se genere una obligación adicional que pueda ser demandada mediante una acción de incumplimiento.

[7] Corte Constitucional; sentencia No. 30-16-IS/21 de 14 de abril de 2021, párr. 16; sentencia No. 41-18-IS/21 de 28 de julio de 2021, párr. 25.

[8] En tal sentido, se ha pronunciado la Corte Constitucional en la sentencia No. 41-18-IS/21 de 28 de julio de 2021, párr. 22. Así también, la sentencia constitucional No. 26-18-IS/21 de 25 de agosto de 2021, párr. 20; y, sentencia No. 28-18-IS/21 de 30 de junio de 2021, párr. 19.

[9] Corte Constitucional, sentencia No. 26-18-IS/21 de 25 de agosto de 2021, párr. 20.

34. En base a lo expuesto, esta Corte no determina un incumplimiento de las disposiciones de la sentencia No. 007-15-SIN-CC, dado que las medidas se entienden cumplidas a partir de su publicación.

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 de incumplimiento No. 51-18-IS.

2. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
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, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de miércoles 06 de julio de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

005118IS-472c1

Caso Nro. 0051-18-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día sábado nueve de julio de dos mil veintidos, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 186-17-EP/22
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M. 06 de julio de 2022

CASO No. 186-17-EP

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

SENTENCIA No. 186-17-EP/22

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada por una persona natural en contra de la sentencia dictada por los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, por considerar que no existe vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

I. Antecedentes

1. El 6 de julio de 2004, Olga Fabiola Poveda Gómez presentó una acción subjetiva o de plena jurisdicción en contra de la orden de remoción del cargo de auditora general de la Comisión de Tránsito de Guayaquil dictada por el directorio de dicha Comisión.[1] Solicitó que se declare la nulidad de la resolución impugnada y se ordene el retorno al cargo que tenía en la entidad pública.[2]

2. El 21 de mayo de 2008, el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil rechazó la demanda presentada. Al respecto, Olga Fabiola Poveda Gómez interpuso recurso de casación.

3. El 22 de diciembre de 2011, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia ("Sala de la Corte Nacional") en voto de mayoría casó la sentencia de instancia y declaró la ilegalidad de la resolución impugnada.

4. El 10 de enero de 2012, Héctor Augusto Solórzano Camacho, director ejecutivo de la Comisión de Tránsito del Ecuador presentó una demanda de acción extraordinaria de

[1] Proceso signado con el No. 495-04-3.
[2] La actora señaló que *"[i]mpugnó la Resolución adoptada por el Directorio de la Comisión de Tránsito de la Provincia del Guayas, en Sesión Ordinaria de abril 5 del 2004, que dice: 'CONOCIDO EL OFICIO No. 620-DEJ-CTG, DE ABRIL 2 DEL 2004, CURSADO POR EL…DIRECTOR EJECUTIVO, SEGÚN EL CUAL PRESENTA PEDIDO DE REMOCIÓN DEL CARGO DE AUDITORA GENERAL DE LA C.T.G. DE LA ING. FABIOLA POVEDA GOMEZ, POR ABANDONO DEL PUESTO; EL DIRECTORIO DE LA COMISIÓN DE TRÁNSITO DE LA PROVINCIA DEL GUAYAS, CONSIDERANDO QUE A LA FECHA SE HA PRODUCIDO EL ABANDONO DEL PUESTO DE LA PRENOMBRADA FUNCIONARIA…RESOLVIÓ REMOVER DEL CARGO DE AUDITORA GENERAL…'* (énfasis en el original)". Demanda de acción de plena jurisdicción en el expediente del Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, juicio No. 495-04-3, fs. 7 al 11.

protección en contra de la sentencia dictada por la Sala de la Corte Nacional de Justicia, el 22 de diciembre de 2011 (demanda 1).

5. El 20 de enero de 2012, Olga Fabiola Poveda Gómez presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por la Sala de la Corte Nacional, el 22 de diciembre de 2011 (demanda 2).

6. El 13 de mayo de 2013, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional integrada por los jueces constitucionales Wendy Molina Andrade, Patricio Pazmiño Freire y Manuel Viteri Olvera, admitió a trámite las dos demandas, mismas que fueron signadas con el número 0214-12-EP.

7. El 12 de agosto de 2015, la Corte Constitucional mediante sentencia No. 260-15-SEP-CC, caso No. 0214-12-EP, resolvió:

> *"1. Declarar vulnerado el derecho constitucional al debido proceso en la garantía al cumplimiento de las normas y el derecho de las partes. 2.- Aceptar la acción…propuesta por el represente legal de la Comisión de Tránsito del Ecuador […] 3. Negar la acción extraordinaria de protección propuestas por Olga Fabiola Poveda Gómez […] 4. Como medida de reparación integral se dispone: 4.1. Dejar sin efecto la sentencia dictada el 22 de diciembre de 2011[…] 4.2 Retrotraer los efectos hasta el momento procesal en que se produjo la vulneración del derecho constitucional; esto es al momento previo a la emisión de la sentencia de casación, dentro del recurso de casación […] 4.3 Disponer que previo sorteo, otro Tribunal de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia resuelva el recurso de casación, evitando incurrir en las vulneraciones advertidas en esta sentencia."*

8. El 13 de diciembre de 2016, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia ("Sala de la Corte Nacional") aceptó el recurso, casó la sentencia subida en grado y ordenó la restitución al cargo de auditora general sin que proceda el pago de las remuneraciones demandas.[3]

---

[3] La Sala de la Corte Nacional considerando que *"[d]ebe entenderse que la estabilidad es el principio general que ampara al servidor público, sin perjuicio, claro está de ser removido de su cargo, no por voluntad unilateral de la administración de la naturaleza y jerarquía que fuese, sino con fundamento y razones expresamente prefijadas en la Ley, situación que debe justificarse a través del sumario administrativo cuando se trata de funcionarios de carrera, o respetar el período para el cual fue designado, cuando se trata de funcionarios de libre nombramiento; y, con rigor legal y reglamentario, en consideración a aquellos servidores públicos que no son de libre remoción como sucede en la especie, evidenciándose así que el Tribunal A quo ha incurrido en el vicio de errónea interpretación de las normas señaladas",* resolvió *" 1) Acepta el recurso de casación interpuesto por la Ing. Olga Fabiola Poveda Gómez; y, por tanto casa la sentencia impugnada de 21 de mayo del 2008… 2) En consecuencia, y conforme el artículo 16 de la Ley de Casación, se declara la ilegalidad del acto administrativo impugnado, esto es la Resolución adoptada por el Directorio de la Comisión de Tránsito del Guayas por la que removió del cargo de Auditora General a la Ing. Olga Fabiola Poveda Gómez y se dispone que sea restituida a su cargo en el término de cinco días de ejecutoriada esta sentencia, sin proceder al pago de la remuneraciones demandas por la declaratoria de ilegalidad".* Sentencia de la Sala de la Corte Nacional, en el expediente de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, juicio No. 17741-2008-0263, fs. 29 al 34.

9. El 12 de enero de 2017, Olga Fabiola Poveda Gómez ("accionante") presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por la Sala de la Corte Nacional el 13 de diciembre de 2016.

10. El 18 de abril de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda.[4]

11. El 10 de febrero de 2022, en el marco de la renovación parcial de la Corte Constitucional, fueron posesionados la jueza Alejandra Cárdenas Reyes y los jueces Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz.

12. El 17 de febrero de 2022, por sorteo, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, quién avocó conocimiento del caso el 31 de mayo de 2022, y requirió un informe a los jueces de la Sala de la Corte Nacional. La autoridad judicial demandada, a pesar de la notificación correspondiente, no envió informe alguno.

II. Competencia de la Corte Constitucional

13. De acuerdo con los artículos 94 y 437 de la Constitución del Ecuador ("Constitución") y los artículos 58, 63 y 191(2)(d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("LOGJCC"), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.

III. Sentencia impugnada, argumentos y pretensión.

14. La accionante impugnó la sentencia que dictó la Sala de la Corte Nacional el 13 de diciembre de 2016. Alegó que se vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de motivación, contenido en el artículo 76(7)(l) de la Constitución. Asimismo, solicitó que se acepte la demanda de acción extraordinaria de protección; se declare la vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de motivación; y, como reparación integral disponga que una nueva Sala vuelva a dictar sentencia.

15. La accionante indicó que la sentencia incumple con los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad.

16. En cuanto a la supuesta vulneración del parámetro de razonabilidad, la accionante señaló que *"[l]a sentencia si bien inicia por establecer la competencia de la Sala para conocer y resolver el recurso de casación planteado, no contiene las premisas jurídicas que correspondían y eran necesarias para resolver el caso, puesto que si bien se citan las normas en que se sustentó mi recurso de casación, al momento de*

[4] La Sala de Admisión estuvo compuesta por las ex juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Roxana Silva Chicaiza y Marien Segura Reascos.

resolver no se observan las premisas jurídicas que determina la consecuencia de declarar la ilegalidad del acto administrativo".[5]

17. En relación con el parámetro de lógica, la accionante indicó que los jueces accionados sin mayor argumentación *"concluyeron que el Tribunal Distrital al emitir la decisión recurrida, no observó el contenido de las disposiciones jurídicas que eran necesaria para resolver el caso, lo cual por tanto generó que la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia acepte el recurso de casación interpuesto y declare la ilegalidad del acto administrativo impugnado".*[6]

18. La accionante manifestó que *"la decisión de la Sala no guarda conformidad con el análisis efectuado en su decisión puesto que la consecuencia de la declaratoria de ilegalidad de un acto administrativo era que las cosas vuelvan al estado anterior al mismo. En este sentido, si bien la Sala dispone que sea restituida al cargo, establece que no procede el pago de las remuneraciones demandas por la declaratoria de ilegalidad, sin explicar las razones por las cuales declara la improcedencia de ese pago".*[7]

19. Finalmente, sobre el parámetro de comprensibilidad, la accionante determinó que "*como consecuencia del incumplimiento del requisito de razonabilidad y lógica, la decisión a pesar de tener un lenguaje claro no contiene la debida relación entre la argumentación y la decisión a la cual se arriba por lo que no puede ser comprendida".*[8]

IV. Análisis constitucional

20. 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 éstos dirigen sobre la decisión impugnada por considerarla lesiva de un derecho fundamental.[9]

21. En el caso concreto se busca determinar si la sentencia impugnada, vulnera o no el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación reconocido en el artículo 76 (7) (l) de la Constitución. El cargo principal con el que la accionante fundamenta la posible vulneración de este derecho, consiste en que los jueces accionados a pesar de casar la sentencia de instancia y declarar la ilegalidad del acto administrativo, sin argumento alguno establecen la improcedencia del pago de las remuneraciones demandadas.

[5] Demanda de acción extraordinaria de protección, expediente de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, juicio de casación No. 263-2008, fj. 46.
[6] Demanda de acción extraordinaria de protección, expediente de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, juicio de casación No. 263-2008, fj. 46v.
[7] Demanda de acción extraordinaria de protección, expediente de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, juicio de casación No. 263-2008, fj. 46v.
[8] Demanda de acción extraordinaria de protección, expediente de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, juicio de casación No. 263-2008, fj. 46v.
[9] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20, párr.18.

22. Para atender el cargo señalado, la Corte analizará el siguiente problema jurídico único:

¿La sentencia de la Corte Nacional vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la accionante?

23. La Constitución determina, en su artículo 76(7)(l), que "*[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.*"

24. Sobre esta garantía, esta Corte ha indicado que:

> (*e)n el ámbito jurisdiccional, la motivación consiste fundamentalmente en el ejercicio argumentativo por medio del cual los jueces fundamentan su interpretación de las disposiciones normativas aplicadas a los casos bajo su resolución*.[10] *En suma, el criterio rector para examinar un cargo de vulneración de la garantía de motivación establece que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente*.[11]

25. Esta Corte ha precisado que la fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en los que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso. A la hora de evaluar si las fundamentaciones normativa o fáctica de una argumentación jurídica son suficientes, se debe tener en cuenta, no solamente el contenido explícito del texto de la resolución, sino también su contenido implícito, pues no cabe esperar que dicho texto exprese todos los componentes del razonamiento.[12] La Corte ha determinado que en el caso de sentencias de casación, la fundamentación fáctica correspondería a la exposición del contenido o a los elementos relevantes de la sentencia recurrida que se van a confrontar con los cargos casacionales que han sido admitidos.[13]

26. En el presente caso, la accionante afirma que se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación porque la Sala de la Corte Nacional, a pesar de casar la sentencia de instancia y declarar la ilegalidad del acto administrativo de remoción del cargo de auditora general de la Comisión de Tránsito de Guayaquil, sin ningún fundamento, declaró la improcedencia del pago de las remuneraciones reclamadas (párrafo 21 *ut supra*).

27. Esta Corte observa que el recurso de casación fue admitido a trámite por la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, esto es, por vicio de errónea interpretación de los artículos 92 literal b) y 93 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y

[10] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1133-17-EP/21, párrafo 18.
[11] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21, párrafo 61.
[12] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21, párrafos 61(1) y 62.
[13] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 442-17-EP/22, párrafo 23.

Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público.

28. En el análisis de la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, la Sala de la Corte Nacional expresó que la accionante alegaba que en la sentencia impugnada existía errónea interpretación de los artículos 92 literal b) y 93 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, al establecer que su cargo de auditora general de la Comisión de Tránsito de Guayaquil se encontraba excluida de la carrera administrativa.

29. La Sala de la Corte Nacional, respecto del cargo del recurso de casación, analizó la sentencia de instancia y precisó que:

> *Al respecto sobre esta acusación al Tribunal Distrital No. 2 en el considerando CUARTO de su sentencia señala que: '…el cargo desempeñado en la Comisión de Tránsito de la Provincia del Guayas, por la accionante…por así disponerlo expresamente el Art. 7, numeral 5 de la Ley Sustantiva de la Ley de Creación de la C.T.G., es de libre nombramiento y remoción; por ello se halla excluido de la carrera administrativa, conforme lo…señalado en el Art. 92, literal b) de la Ley…A este respecto, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo como dirimente de carácter obligatorio…resolvió lo siguiente….Art. 1.- Las autoridades Administrativas nominadoras, se hallan facultadas para remover libremente de sus cargos a los servidores públicos determinados en el literal b) del Art. 90 de la Ley…(actual Art. 92)…Este criterio está reafirmado en el Art. 93 de la actual Ley Orgánica de Servicio Civil'…"*

30. La Sala de la Corte Nacional, sobre la errónea interpretación de las normas legales, determinó que:

> *Se puede evidenciar que el citado Art. 93, literal b) de la LOSCCA (posterior 92, literal b) en forma taxativa determinaba los cargos que son de libre nombramiento y remoción, es decir la referida norma enumera taxativamente los servidores públicos que se encontraban excluidos de la carrera administrativa, sin que quepa interpretación extensiva alguna y entre los que no se halla incluido el cargo de "auditora general" que era el cargo desempeñado por la actora; y que tampoco se encontraba dicho cargo determinado dentro de los cargos de libre nombramiento y remoción señalados en el numeral 5 del artículo 7 de la Ley Sustitutiva de la Ley de Creación de la Comisión de Tránsito de la provincia del Guayas…además tomando en consideración que la Resolución No. 9 publicada en el Registro Oficial No. 901…mencionada por el Tribunal Distrital…así mismo de señalar(sic)…las autoridades administrativas nominadoras se hallan facultadas para remover libremente de sus cargos a los servidores públicos determinados en la letra b) del Art. 90 (93) (92) de la Ley de Servicio Civil.*[14]

[14] Sentencia de la Sala de la Corte Nacional, expediente de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, recurso de casación No. 263-2008, fj.33.

31. La Sala, previo análisis del cargo de casación, la sentencia de instancia y de las normas legales alegadas, estableció que el cargo de auditora general, no se hallaba contenido dentro del artículo 93 literal b) de la LOSCCA (posterior 92, literal b) de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, como tampoco en el artículo 7, numeral 5 de la Ley Sustitutiva de la Ley de Creación de la Comisión de Tránsito de la provincia del Guayas.

32. La Sala de la Corte Nacional, conforme el análisis del cargo de casación, determinó que el Tribunal Distrital incurrió en el vicio de errónea interpretación de las normas de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, así como de la Ley Sustitutiva de la Ley de Creación de la Comisión de Tránsito de la provincia del Guayas.

33. Los jueces demandados, al determinar que la sentencia de instancia incurrió en el vicio de errónea interpretación de las normas alegadas por la accionante, establecieron que *"no habiéndose fundamentado el acto administrativo en disposiciones constitucionales y legales que le facultaran la remoción de la actora, se tradujo en ilegítimo"*.

34. La Sala, conforme los argumentos señalados, casó la sentencia de instancia; declaró la ilegalidad del acto administrativo; ordenó la restitución de la accionante al cargo de auditora general de la Comisión de Tránsito de Guayaquil; y, negó el pago de las remuneraciones reclamadas como consecuencia de la declaratoria de ilegalidad.

35. Como se precisó en el párrafo 24 supra, esta Corte requiere que la fundamentación normativa contenga la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso.

36. Esta Corte verifica que los jueces demandados analizaron el fondo del cargo propuesto dentro de la causal primera, con mención de las normas jurídicas que aplicaron y, además, justificaron tal aplicación a lo señalado en el escrito del recurso presentado.

37. De ahí que la sentencia impugnada no solo se pronunció respecto del cargo de la accionada, sino que además explicó la pertinencia de las disposiciones legales que fueron invocadas, casó la sentencia de instancia, declaró la ilegalidad del acto administrativo y ordenó la restitución de la accionante al cargo de auditora general.

38. Esta Corte observa que la sentencia impugnada cuenta con una fundamentación normativa suficiente que sustenta la decisión, así como también realiza una justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso en análisis.[15] La Corte también verifica que los argumentos de la accionante pretenden cuestionar la

[15] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21, párrafos 61(1) y 62.

corrección de la Sala de Corte Nacional, lo cual no es competencia de este Organismo.[16] Consecuentemente, esta Corte concluye que la sentencia de la Sala de la Corte Nacional no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

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.

2. Devuélvase el expediente a la Corte Nacional de Justicia.

3. Notifíquese, archívese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
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, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de miércoles 06 de julio de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

stitucional del Ecuador, sentencia No. 176-14-EP/19, párrafo 53.

018617EP-4732d

Caso Nro. 0186-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día sábado nueve de julio de dos mil veintidos, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 44-21-IS/22
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M. 06 de julio de 2022

CASO No. 44-21-IS

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

SENTENCIA No. 44-21-IS/22

Tema: Esta acción de incumplimiento fue iniciada luego de que la jueza de primer nivel, en fase de ejecución de una sentencia de acción de protección, remitiera de oficio el proceso a la Corte Constitucional. La Corte declara el cumplimiento parcial de la sentencia constitucional.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Sobre la acción de protección No. 07317-2019-00666

1. El 4 de noviembre de 2015, el Patronato de Amparo Social del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón El Guabo, provincia de El Oro (en adelante, "Patronato de Amparo Social") y Jessica del Rocío Pin Chamba suscribieron un contrato de servicios ocasionales para ejercer el puesto de psicóloga en el Patronato de Amparo Social. Tal contrato de servicios ocasionales fue renovado el 4 de enero de 2016, 3 de enero de 2017, 2 de enero de 2018 y 2 de enero de 2019.

2. Mediante oficio de 28 de mayo de 2019, la presidenta del Patronato de Amparo Social, Fremiot Cuesta Abril, informó a Jessica del Rocío Pin Chamba sobre su desvinculación permanente de tal institución[1].

[1] En el comunicado referido, el GAD del cantón El Guabo indicó que *"la administración, realizará los trámites pertinentes para el pago no pro-rogativo [sic] de los meses de abril y mayo de 2019, que la administración, procederá al pago de las vacaciones y beneficios de ley según conste en los registros contables la partida presupuestaria de su actual designación, que a partir de hoy usted ya no será [sic] reconocido [sic] como SERVIDOR PÚBLICO"* (énfasis en el texto original).
Como obra del expediente judicial del proceso No. 07317-2019-00666 a fojas 112-117, el 9 de julio de 2019 el Concejo Municipal del GAD del cantón El Guabo aprobó la "Ordenanza para la Extinción; Transferencia a título Gratuito de los Bienes, y, Paso del Personal del Patronato Municipal al Municipio" (en adelante, "la Ordenanza"), mediante la cual "[s]e extingu[ió] el Patronato Municipal creado al amparo de la ORDENANZA DEROGATORIA DE LA ORDENANZA DE DISOLUCIÓN, LIQUIDACIÓN, Y EXTINCIÓN DEL PATRONATO DE AMPARO SOCIAL DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN EL GUABO Y DE REAPERTURA DEL PATRONATO DE AMPARO SOCIAL MUNICIPAL DEL CANTÓN EL GUABO, publicada en el Registro Oficial No. 298 del 28 de julio de 2014" (énfasis en el texto original).
A fojas 108-109 del expediente judicial, consta el Acta No. 024-2019 de sesión ordinaria de 8 de octubre de 2019, en la cual el Concejo Cantonal de El Guabo resolvió aprobar la reforma a la "Ordenanza para la Extinción; Transferencia a título Gratuito de los Bienes, y, Paso del Personal del Patronato Municipal al

3. El 31 de octubre de 2019, Jessica del Rocío Pin Chamba (también, "la accionante") presentó una acción de protección en contra del Patronato de Amparo Social, alegando la vulneración de los derechos al trabajo, a la igualdad, al debido proceso en la garantía de motivación, y a la seguridad jurídica[2]. El proceso fue signado con el No. 07317-2019-00666 y su conocimiento correspondió a la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón El Guabo, provincia de El Oro (en adelante, "Unidad Judicial").

4. El 21 de noviembre de 2019, en audiencia pública, la jueza de la Unidad Judicial resolvió aceptar la acción de protección, dejando sin efecto el oficio de 28 de mayo de 2019 emitido por la presidenta del Patronato de Amparo Social; y declaró la vulneración de los derechos al trabajo, al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica. En dicha audiencia, el Patronato de Amparo Social interpuso recurso de apelación.

5. El 28 de noviembre de 2019, la jueza de la Unidad Judicial emitió el Oficio No. 07317-2019-00666-OFICIO-03053-2019 y ordenó que *"se dé cumplimiento a lo resuelto en audiencia pública"*. La sentencia escrita fue emitida el 29 de noviembre de 2019 y notificada el 2 de diciembre de 2019.

6. El 9 de enero de 2020, la accionante ingresó un escrito ante la Unidad Judicial, en el que informó a la jueza que el Patronato de Amparo Social la reintegró a su puesto de trabajo el 28 de noviembre de 2019[3], sin perjuicio de lo cual, el 24 de diciembre de 2019, la institución le informó que su relación laboral se terminaría a partir del 31 de diciembre del 2019[4]. En este escrito, Jessica del Rocío Pin Chamba solicitó que la jueza: (i) disponga el inmediato cumplimiento de la sentencia de 29 de noviembre de 2019; (ii) deje sin efecto el Oficio No. PASGADMEG-2019-080, mediante el cual se la informó sobre su desvinculación; (iii) disponga el inicio del procedimiento de destitución de la presidenta del Patronato de Amparo Social, así como del alcalde y procurador síndico del GAD del cantón El Guabo; y, (iv) remita copias certificadas a la Fiscalía General del Estado para que se investigue la conducta de las autoridades referidas, *"por el*

Municipio", *"con el objeto de prorrogar el procedimiento para que se [sic] extinción total se realice al término del periodo fiscal del año 2019"*.

[2] En su acción de protección, la accionante sostuvo que la vulneración de sus derechos se habría dado por cuanto el Patronato del GAD del cantón el Guabo no realizó la convocatoria al concurso de méritos y oposición para el puesto que ocupaba desde que suscribió el primer contrato de servicios ocasionales en 2015 hasta su desvinculación de la institución el 28 de mayo de 2019, *"precarizando de esta forma la relación laboral en el servicio público y desconociendo mis derechos laborales [y…] pese a que la necesidad del cargo de Psicóloga, ya no era temporal sino PERMANENTE"* (énfasis en el texto original). Como pretensión, la accionante solicitó que se deje sin efecto el oficio de 28 de mayo de 2019 (constante a fojas 6 del expediente judicial), que se disponga su reintegro al Patronato del GAD del cantón el Guabo, y que se cancelen las remuneraciones dejadas de percibir durante su desvinculación, junto con los respectivos aportes al IESS.

[3] A fojas 72 del expediente constitucional consta un Registro de Novedades del IESS emitido el 19 de diciembre de 2021, en el que se registra que la accionante fue reintegrada al Patronato de Amparo Social el **27 de noviembre de 2019**, por lo que -en adelante- se hará referencia a esta fecha.

[4] Oficio No. PAS-GADMEG-2019-080 de 20 de diciembre de 2019, constante a fojas 152-153 del expediente judicial.

presunto delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente, tipificado en el art. 282 del COIP".

7. El 20 de enero de 2020, la accionante ingresó un escrito ante la judicatura ejecutora en el cual indicó que la parte accionada modificó la razón social del Patronato de Amparo Social, por *"CENTRO DE APOYO A LA COMUNIDAD",* que *"viene funcionando con total normalidad desde los primeros días del [sic] enero del 2020 en el mismo bien inmueble [...] cumpliendo el mismo objeto y función del extinto Patronato de Amparo Social [...]* ***Pero más ocurre, que han contratado otro PSICOLOGO [sic], en mi remplazo [sic], incumpliendo la sentencia dictada por su señoría"*** (énfasis en el texto original)[5].

8. El 24 de enero de 2020, la jueza de la Unidad Judicial delegó el seguimiento del cumplimiento de la sentencia constitucional a la Defensoría del Pueblo del cantón Machala. El 6 de febrero de 2020, frente a la solicitud de Jessica del Rocío Pin Chamba, la delegada de la Defensoría del Pueblo requirió al Patronato de Amparo Social informar sobre las acciones adoptadas para dar cumplimiento a la sentencia constitucional, mediante providencia de seguimiento No. 001[6].

9. Mediante sentencia de 28 de febrero de 2020, la Sala Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro (en adelante, "Sala de la Corte Provincial de El Oro") resolvió negar el recurso de apelación interpuesto por la parte accionada y confirmar la sentencia constitucional de primera instancia.

10. El 9 de julio de 2020, la secretaria de la Unidad Judicial sentó razón de la documentación remitida por la Defensoría del Pueblo, sobre el seguimiento del cumplimiento de la sentencia constitucional. Dentro de esta documentación, se incluyó el Oficio No. 007-DTH-GADMEG-2020, suscrito el 4 de febrero de 2020 por el director de Talento Humano del GAD del cantón El Guabo, en el cual se manifestó: (i) que Jessica del Rocío Pin Chamba fue reintegrada a su puesto de trabajo hasta la culminación de su contrato de servicios ocasionales, que tenía el 31 de diciembre de 2019 como fecha de vencimiento; (ii) que no se registra ninguna condición especial de la accionante, que constituya un impedimento para dar por terminada la relación laboral; y, (iii) que, por lo tanto, se ha dado fiel cumplimiento a lo ordenado en la audiencia pública celebrada el 21 de noviembre de 2019 y en la sentencia escrita de 29 de noviembre de 2019[7].

---

[5] En este escrito, Jessica del Rocío Pin Chamba vuelve a formular la solicitud contenida en el escrito ingresado el 9 de enero de 2020 a la Unidad Judicial

[6] Frente a la providencia de seguimiento No. 001, la accionante solicitó a la jueza de la Unidad Judicial que oficie a la delegada de la Defensoría del Pueblo de El Oro, y que se le informe que -al haberse extinguido el Patronato del GAD del cantón El Guabo- el seguimiento al cumplimiento de la sentencia constitucional debe contar también con el GAD del cantón El Guabo, como legitimado pasivo.
El 26 de febrero de 2020, 2 de marzo de 2020, y 16 de junio de 2020, la accionante volvió a solicitar a la jueza de la Unidad Judicial, que ordene el cumplimiento inmediato de la sentencia constitucional.

[7] La Defensoría del Pueblo también incluyó un informe de visita *in situ* realizada al GAD del cantón El Guabo en el cual consta que, durante la visita, el GAD en cuestión informó que la accionante fue reintegrada a su cargo, que *"su contrato tenía duración hasta el 31 de diciembre de 2019"* y que se cancelaron todas sus remuneraciones *"hasta el término del contrato de trabajo"*.

11. Mediante auto de 14 de julio de 2020, la jueza de la Unidad Judicial señaló que, hasta la fecha, el GAD del cantón El Guabo ha dado cumplimiento parcial a la sentencia en la medida en que no se ha pronunciado sobre la sección de la sentencia que se refiere a la extinción de los patronatos y la continuación de labores de la accionante en el GAD, por lo que requirió que el GAD informe sobre el cumplimiento de esta parte de la sentencia. El 16 de julio de 2020, Aníbal Campoverde Nivicela, en calidad de procurador síndico del GAD del cantón El Guabo, ingresó un escrito en la Unidad Judicial en el cual manifestó que la entidad dio estricto cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia constitucional[8].

12. El 21 de julio de 2020, frente a la información remitida por el GAD del cantón El Guabo, la jueza de la Unidad Judicial solicitó al GAD remitir copias certificadas de su plan de reestructuración de los programas y proyectos para el periodo de 2020. La jueza también ordenó que el GAD informe sobre *"que [sic] proyectos se encuentran funcionando a la fecha, desde cuándo, si en los mismos se ha requerido de un profesional Psicólogo/a y de ser así desde cuándo cumple esas funciones"*[9]. El GAD del cantón el Guabo remitió la información solicitada el 23 de julio de 2020[10].

13. Mediante auto de 28 de julio de 2020, la jueza de la Unidad Judicial determinó que, de la documentación remitida por el GAD del cantón el Guabo:

> *se establece que en las nuevas estructuras organizacionales (Proyectos de Inversión, Unidad Médica, Brigadas Médicas) que el GAD Municipal del cantón El Guabo en cumplimiento de la disposición octava del COOTAD ha implementado no se ha considerado la necesidad de un profesional psicólogo en el que pueda ubicarse a la accionante, por lo que se debe tener por cumplida la sentencia en su oportunidad dictada*.

14. El 15 de enero de 2021, la accionante ingresó un escrito a la judicatura ejecutora en el cual manifestó:

> *[n]o se podría considerar como cumplida la sentencia, por cuanto jamás me han cancelado las remuneraciones dejadas de percibir desde la comisión del acto vulnerador hasta que*

[8] A este escrito, se anexó el *"Informe Técnico sobre Evaluación a la Extinción; Transferencia a Título Gratuito de los Bienes; y, del personal del Patronato Municipal al Municipio, de los puestos de Contratos de Servicios Ocasionales pertenecientes a los Proyectos Sociales"* (Informe Técnico No. 0145-DTH-GADMEG-2019) de 3 de diciembre de 2019, elaborado por el director de Talento Humano del GAD del cantón El Guabo.

[9] Frente a esta providencia, la accionante reiteró los pedidos formulados en impulsos anteriores, mediante escrito ingresado en la Unidad Judicial el 23 de julio de 2020.

[10] En lo principal, el GAD remitió el Oficio No. 041-DTH-GADMEG-2020 en el que el director de Talento Humano indicó que la Dirección de Desarrollo Social y Comunitario estaba ejecutando el *"Proyecto de Salud de Atención Primaria Básica Domiciliaria de los GAP y otros grupos del cantón El Guabo"*, con las áreas de Coordinación General, Medicina General, Pediatría, Odontología, Rehabilitación Física, Laboratorio Clínico, Enfermería y Trabajo Social. Para fundamentar el contenido del oficio referido, se adjuntó el contenido integral de dicho proyecto, así como el Oficio No. DDSC-GADMEG-2020-033-Of en el que el director de Desarrollo Social y Comunitario presentó el detalle del resto de proyectos que la Dirección estaba ejecutando, con la especificación de que para ninguno se requería un psicólogo clínico.

fui reintegrada en a [sic] mi puesto de trabajo, conforme así lo ordenó en sentencia. Sin embargo, posteriormente a reintegro [sic] a mi puesto de trabajo, fui nuevamente despojada de mi puesto de trabajo en forma injustificada en desacato a la sentencia dictada por su Autoridad.

15. En auto de 28 de enero de 2021, la jueza de la Unidad Judicial determinó que, frente a la información brindada por el GAD del cantón El Guabo, particularmente que la entidad no requiere de un psicólogo, *"corresponde aplicar lo que dispone la DISPOSICIÓN GENERAL OCTAVA DEL COOTAD […] que es precisamente lo que en sentencia constitucional de fecha 29 de noviembre de 2019 se ha dispuesto"*; en cuanto al pago de remuneraciones, la jueza agregó que le corresponde a la accionante *"actuar conforme lo establecido en el Art. 19 de la [LOGJCC]"*. El 9 de febrero de 2021, la jueza dispuso que se remitan copias de lo actuado al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil[11].

16. El 24 de febrero de 2021, la accionante ingresó un escrito al que adjuntó copias de los contratos de servicios ocasionales de Leonel Rodrigo Armijos Ortega y Gabriela Carolina Echeverría Burbano, quienes se desempeñaron como psicólogos en el GAD del cantón El Guabo en los períodos del 3 de febrero de 2020 a 21 de abril de 2020 y 6 de enero de 2020 a 31 de diciembre de 2020, respectivamente. La accionante señaló que la jueza *"esta[ba] siendo engañada por falsos informes elaborados por los legitimados activos con único [sic] de no cumplir la sentencia constitucional, al decir que no requieren contar con una Psicóloga (o) durante el año 2.020 [sic]"*, y reiteró las solicitudes formuladas en sus escritos de 9 de enero de 2020 y 23 de julio de 2020.

17. El 4 de marzo de 2021, la jueza de la Unidad Judicial otorgó al GAD del cantón El Guabo el término de 72 horas para pronunciarse sobre las aseveraciones realizadas por la accionante, y ordenó que el GAD remita a la judicatura una serie de documentos[12].

18. El 16 de marzo de 2021, el GAD del cantón El Guabo ingresó a la Unidad Judicial documentos relacionados a lo requerido por la jueza, y un escrito solicitando la aclaración de la providencia emitida el 4 de marzo de 2021. Mediante auto de 24 de marzo de 2021, la jueza manifestó que el auto es claro en su solicitud de documentos; ordenó que el GAD informe si los psicólogos Leonel Rodrigo Armijos Ortega y Gabriela Carolina Echeverría Burbano *"han sido contratados en razón de haber exhibido títulos de PSICOLOGO/A OCUPACIONAL"*; y dispuso que se dé cumplimiento a lo requerido el 4 de marzo de 2021.

19. Mediante auto de 31 de marzo de 2021, la jueza emitió un *"informe de incumplimiento de la sentencia constitucional"*, en el cual determinó que el GAD del cantón El Guabo

[11] Una vez remitido el proceso al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, el proceso de ejecución de reparación económica fue signado con el No. 09802-2021-00714.
[12] En lo principal, la jueza solicitó que el GAD del cantón El Guabo informe si la Unidad Médica referida en el contrato de servicios ocasionales de Leonel Ricardo Armijos Ortega *"está adscrita a algún proyecto social, desde cuando [sic] funciona el mismo y de existir alguna ordenanza municipal que la constituye se remita [sic] copias certificadas de la misma"*.

incumplió la sentencia de 29 de noviembre de 2019 y dispuso que se remita el expediente a la Corte Constitucional. El 6 de abril de 2021, el GAD requirió que se declare la nulidad de la providencia de 31 de marzo de 2021, por no haber sido notificado debidamente con la providencia de 24 de marzo de 2021.

20. El 12 de abril de 2021, la jueza declaró la nulidad de lo actuado a partir del 24 de marzo de 2021 y dispuso que el referido auto sea notificado al GAD del cantón El Guabo. El 6 de abril de 2021, el GAD ingresó a la Unidad Judicial copias certificadas de la información requerida.

21. Mediante auto de 16 de abril de 2021, la jueza de la Unidad Judicial emitió un nuevo *"informe de incumplimiento de la sentencia constitucional"*, en el que determinó que *"el GAD Municipal de El Guabo, a través de su representante legal Prof. Hitler Álvarez Bejarano ha incumplido con la sentencia dictada en esta causa"*, y dispuso nuevamente remitir el expediente del proceso a la Corte Constitucional.

22. El 20 de abril de 2021, el GAD del cantón El Guabo ingresó un escrito al que anexó la acción de personal No. 001-DTH-GADMEG-2021 de 19 de abril de 2021, *"la cual deberá ser puesta en conocimiento a [sic] la parte accionante para que firme y realice su reintegro de manera inmediata a la institución municipal […] debemos indicar que lo realizamos bajo protesta […] [s]iendo que a futuro esto acarrea glosas económicas en contra de los representantes legales de la institución municipal, y de acuerdo a lo que determina las NORMAS DE CONTROL INTERNO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO"* (énfasis en el texto original)[13].

1.2. Sobre el proceso de determinación de reparación económica No. 09802-2021-00714

23. El 15 de julio de 2021, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil (también, "Tribunal Distrital") avocó conocimiento del proceso de determinación de reparación económica y designó a la perito Rudy González Jiménez, a fin de que elabore el informe pericial correspondiente, ciñéndose *"estrictamente a lo ordenado en la sentencia materia de ejecución"*.

24. El 31 de agosto de 2021, la perito presentó su informe pericial ante el Tribunal Distrital, mismo que fue incorporado al proceso el 21 de diciembre de 2021.

25. El 15 de marzo de 2022, la perito Rudy Gonzáles Jiménez presentó una corrección al informe pericial de 31 de agosto de 2021, en la que calculó el monto de reparación económica en un valor de USD 22.714,47[14].

[13] En su escrito el GAD también solicitó que se envíe copias certificadas del proceso a la Procuraduría General del Estado, así como a la Contraloría General del Estado *"para que remitan informe sobre la pertinencia o no de lo ordenado por su Autoridad"*.

[14] El valor calculado en el informe pericial presentado el 15 de marzo de 2022, corresponde a *"remuneraciones y beneficios de ley no cancelados al trabajador ÷ reparación económica que incluye*

26. Mediante mandamiento de ejecución emitido el 8 de junio de 2022, el Tribunal Distrital resolvió aceptar el informe pericial presentado por Rudy Gonzáles Jiménez el 15 de marzo de 2022, y dispuso que el GAD del cantón El Guabo cancele a Jessica del Rocío Pin Chamba el valor de USD 22.418,35[15].

1.3. Procedimiento ante la Corte Constitucional

27. Mediante oficio de 3 de mayo de 2021, la jueza de la Unidad Judicial remitió el proceso No. 07317-2019-00666 a la Corte Constitucional, mismo que fue recibido el 10 de mayo de 2021. La acción de incumplimiento fue signada con el No. 44-21-IS y de acuerdo con el sorteo electrónico de 10 de mayo de 2021, su sustanciación correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.

28. El 22 de febrero de 2022, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento de la causa y, en lo principal, ordenó a los intervinientes en el proceso que envíen información actualizada acerca del alegado incumplimiento de la sentencia constitucional de 29 de noviembre de 2019, y sobre el informe emitido por la jueza de la Unidad Judicial el 16 de abril de 2021[16].

29. El 24 de febrero de 2022, Jessica del Rocío Pin Chamba presentó un escrito ante la Corte Constitucional y el 2 de marzo de 2022, la jueza de la Unidad Judicial emitió su pronunciamiento sobre el estado de cumplimiento de la sentencia constitucional. El 4 de marzo de 2022, el GAD del cantón El Guabo (también, "la entidad accionada") remitió su informe actualizado sobre el presunto incumplimiento de la sentencia constitucional referida.

30. El 18 de marzo de 2022, la jueza constitucional sustanciadora emitió un auto en el que ordenó: (i) al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, remitir información actualizada sobre el estado del proceso de ejecución de reparación económica No. 09802-2021-00714; y, (ii) al GAD del cantón El Guabo, remitir información detallada sobre la realización de un concurso de méritos y oposición para el cargo actualmente ocupado por Jessica del Rocío Pin Chamba en el GAD, y sobre la supresión de la partida asignada a Jessica del Rocío Pin Chamba en el extinto Patronato de Amparo Social, entre otros requerimientos[17].

---

intereses legales", para los períodos de 1 de junio de 2019 a 26 de noviembre de 2019, y 1 de enero de 2020 hasta 18 de abril de 2021.

[15] El valor calculado por la perito corresponde a sueldos mensuales y proporcionales por los meses de junio a noviembre de 2019, enero a diciembre de 2020, y enero a abril de 2021; los valores proporcionales de las remuneraciones décimo tercera y cuarta por los meses referidos; y los montos correspondientes al pago de vacaciones, fondo de reserva e intereses. De este valor, se dedujeron los aportes individuales al IESS realizados por la accionante.

[16] La providencia para avocar conocimiento fue notificada a las partes el 23 de febrero de 2021, conforme consta a fojas 11 del expediente constitucional.

[17] El contenido íntegro de la providencia emitida el 18 de marzo de 2022 por la jueza constitucional sustanciadora, consta a fojas 73 y 74 del expediente constitucional.

31. El 22 de marzo de 2022 y el 25 de marzo de 2022, el Tribunal Distrital y el GAD del cantón El Guabo, respectivamente, remitieron a la Corte la información requerida.

2. Competencia

32. De conformidad con lo establecido en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, 'LOGJCC'), la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales

3. Fundamentos de las partes procesales

3.1. De la jueza de la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón El Guabo

33. En su informe de 16 de abril de 2021, la jueza de la Unidad Judicial realiza un recuento de las principales actuaciones procesales a partir de la emisión de la sentencia de 29 de noviembre de 2019, y concluye lo siguiente:

> *[…] la [información] inicialmente proporcionada fue incompleta y sesgada, y que es lo que determina, que el derecho de la accionante reconocido en la sentencia dictada en esta causa no se haya efectivizado integralmente. […] se evidencia además de la documentación analizada, que para el periodo 2020 y 2021 la demandada si [sic] requirió de profesionales PSICÓLOGOS por lo que debió considerar a la accionante Jessica del Rocío Pin Chamba a efectos precisamente de cumplir de manera integral la sentencia dictada en esta causa*.

34. Con respecto al estado actual de cumplimiento de la sentencia constitucional, en su escrito de 2 de marzo de 2022, la jueza indica: (i) que el 9 de febrero de 2021 dispuso remitir el proceso al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, a fin de que se cuantifique la reparación económica correspondiente en este caso; (ii) que el 19 de abril de 2021, el GAD del cantón El Guabo emitió un nombramiento provisional a favor de Jessica del Rocío Pin Chamba; y, (iii) que el 18 de mayo de 2021, el GAD del cantón El Guabo dio a conocer a la jueza que la accionante fue reintegrada al cargo de psicóloga en la Dirección de Desarrollo Social y Comunitario del GAD.

3.2. De Jessica del Rocío Pin Chamba, en calidad de accionante en el proceso de origen

35. En su escrito de 24 de febrero de 2022, Jessica del Rocío Pin Chamba sostiene que el GAD del cantón El Guabo ha dado cumplimiento parcial a la sentencia de 29 de noviembre de 2019, toda vez que se la reintegró a su puesto de trabajo, pero no ha cumplido *"con el pago de las remuneraciones dejadas de percibir, desde mi ilegal desvinculación esto es, desde junio del 2019 hasta el 18 de abril del 2021; peor los aportes al IESS"*.

3.3. Del GAD del cantón El Guabo

36. El 24 de junio de 2021, el GAD del cantón El Guabo, representado por Tomás Gómez Ángel en calidad de procurador síndico de la entidad, presentó un escrito ante la Corte Constitucional en el cual informó que

> *el GAD se vio en la obligación de crear una partida presupuestaria y ubicar a la actora de este proceso a que cumpla alguna actividad dentro de la Dirección de Desarrollo Social. Es decir la Señorita PIN CHAMBA JESSICA DEL ROCÍO, se encuentra laborando con nombramiento provisional desde el 19 de abril de 2021 y con aviso de entrada en el registro de novedades del IESS; es decir esta acción ya no tiene asidero legal porque el GAD Municipal a través de su representante legal ha cumplido con dicha disposición Bajo Protesto [sic] ya que estamos expuestos a las auditorias [sic] financieras por parte de la Contraloría General del Estado.*

37. A su vez, el 4 de marzo de 2022, el GAD del cantón El Guabo presentó el informe requerido por la jueza sustanciadora mediante providencia de 22 de febrero de 2022. En este informe, la entidad accionada sostiene que ha dado cumplimiento total a lo ordenado en la sentencia de 29 de noviembre de 2019, por lo que solicita que se ordene el archivo de la presente causa.

38. Para fundamentar lo sostenido, la entidad accionada anexó a su escrito el Oficio No. DTH-GADMEG-2022-020 emitido el 23 de febrero de 2022 por el director de Talento Humano del GAD del cantón El Guabo en el que informa sobre el reintegro de Jessica del Rocío Pin Chamba e indica que *"lo que corresponde al pago de remuneraciones que la servidora dejo [sic] de percibir, este se encuentra tramitando en el [Tribunal Distrital]"*. El GAD también presentó el Oficio No. 071-DC-GADMEG-2022 emitido el 2 de marzo de 2022 por Sara Uruchima Encalada, en calidad de analista contable del GAD del cantón El Guabo, en el que informa qué remuneraciones de los años 2019 y 2021 se han cancelado a Jessica del Rocío Pin Chamba[18].

4. Consideraciones preliminares

39. Previo a resolver la presente acción de incumplimiento, la Corte Constitucional considera pertinente realizar las siguientes consideraciones sobre la remisión del proceso por la jueza ejecutora.

40. Esta Corte observa que la presente acción ha sido iniciada de oficio por la jueza Nancy del Carmen Rodríguez Guillén, a través de la providencia emitida el 16 de abril de 2021 y remitida mediante oficio a este Organismo el 3 de mayo de 2021. En la providencia mencionada, la jueza de la Unidad Judicial manifestó lo siguiente: *"[b]ajo estas consideraciones y siendo que de lo analizado en líneas anteriores, se establece que el demandado GAD Municipal de El Guabo, a través de su representante legal Prof. Hitler*

[18] A este oficio se adjunta los roles de pago correspondientes a los períodos de enero a mayo y noviembre a diciembre de 2019, y abril a diciembre de 2021.

Álvarez Bejarano ha incumplido con la sentencia dictada en esta causa, es procedente disponer que se remita el expediente y el presente informe a la Corte Constitucional".

41. Al respecto, es necesario enfatizar que para dar inicio a una acción de incumplimiento de oficio, tanto la jurisprudencia de la Corte Constitucional[19] como el artículo 96 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, contemplan la obligación de la autoridad judicial de presentar un informe debidamente argumentado, en el que se expongan los motivos por los cuales considera que se ha imposibilitado la ejecución oportuna de la sentencia constitucional.

42. De la revisión integral del informe emitido el 16 de abril de 2021 por la jueza Nancy del Carmen Rodríguez Guillén, se desprende que éste contiene un recuento de las actuaciones principales en el proceso de origen, así como las razones por las cuales la referida jueza considera que el GAD del cantón El Guabo no ha dado cumplimiento integral a la sentencia. En este sentido, se observa que el informe no contiene ningún argumento que fundamente por qué la jueza se encontraba imposibilitada de ejecutar su propia sentencia constitucional.

43. Sobre el inicio de una acción de incumplimiento de oficio, la Corte Constitucional ha establecido que:

> *[…] lo ordinario debería ser que, de forma directa, los jueces constitucionales verifiquen el cumplimiento de las decisiones que adoptan y solo, subsidiariamente, las partes se vean avocadas a iniciar un nuevo proceso, la acción de incumplimiento, para que dichas decisiones se ejecuten. Excepcionalmente, la acción de incumplimiento puede no iniciar a petición de parte interesada, sino del órgano encargado de su ejecución; tal excepcionalidad se justifica, exclusivamente, por la existencia de impedimentos a la ejecución oportuna de las providencias de la justicia constitucional, que deben ser claramente alegados*[20].

44. Por el contrario, si la judicatura remite de oficio el proceso para iniciar una acción de incumplimiento sin existir impedimentos para ejecutar la sentencia constitucional, esto podría dilatar innecesariamente el proceso, comprometiendo uno de los elementos del derecho a la tutela judicial efectiva, como es la ejecución de las decisiones jurisdiccionales[21]. En la misma línea, se debe resaltar lo dispuesto en el artículo 163 de la LOGJCC, que prevé la obligación de las juezas y jueces de instancia, de ejecutar, de manera directa, las sentencias en materia constitucional que hayan dictado, y solo subsidiariamente ejercitar la acción de incumplimiento[22]. Adicionalmente, el numeral 5

[19] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 47-17-IS/21 de 21 de julio de 2021, párr. 19 y 21; y Sentencia No. 31-16-IS/21 de 25 de agosto de 2021, párr. 40; Sentencia No. 1-19-IS de 6 de octubre de 2021, párr. 39.
[20] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 47-17-IS/21 de 21 de julio de 2021, párr. 22.
[21] *Ibidem*.
[22] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 31-16-IS/21 de 25 de agosto de 2021, párr. 43; y Sentencia No. 47-17-IS/21 de 21 de julio de 2021, párr. 22; Sentencia No. 1-19-IS de 6 de octubre de 2021, párr. 40.

del artículo 4 del mismo cuerpo normativo contempla el deber de las juezas y jueces de impulsar de oficio los procesos constitucionales, hasta llegar a su conclusión.

45. En el caso que nos ocupa, esta Corte no identifica algún impedimento para que la jueza de la Unidad Judicial haya ejecutado la sentencia de acción de protección de forma integral, teniendo incluso a la posibilidad de modular las medidas de reparación establecidas en la sentencia, de haberlo estimado necesario[23]. Ahora bien, de la revisión del proceso, esta Corte observa que frente a los pedidos de Jessica del Rocío Pin Chamba de que la jueza de la Unidad Judicial ordene el cumplimiento de la sentencia de 29 de noviembre de 2019; esta última, a través de los autos emitidos el 14 de julio de 2020, 21 de julio de 2020, 28 de enero de 2021, 4 de marzo de 2021 y 24 de marzo de 2021, se limitó a ordenar a la parte accionada que informe sobre el cumplimiento de la sentencia.

46. Este Organismo considera oportuno recordar que la obligación de ejecutar las sentencias constitucionales o verificar el cumplimiento de las mismas, no puede limitarse a disponer la remisión de información a la parte accionada, sino que las juezas y jueces constitucionales deben emplear *"todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia o el acuerdo reparatorio"*, de conformidad con el artículo 21 de la LOGJCC.

47. En virtud de lo antedicho, la Corte Constitucional llama la atención a la jueza Nancy del Carmen Rodríguez Guillén de la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón El Guabo, por incumplir su obligación de emplear todos los medios adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia constitucional que dictó, y por haber remitido el proceso a la Corte Constitucional de oficio, sin haber demostrado la existencia de impedimentos para la ejecución de la sentencia.

48. Sin perjuicio de lo anterior, esta Corte considera que la devolución del proceso a la Unidad Judicial para que la jueza continúe con la verificación del cumplimiento de la sentencia constitucional, podría ocasionar mayores dilaciones en el cumplimiento integral de la misma. De ahí que, esta Corte procederá a realizar el análisis correspondiente a fin de verificar si la sentencia en cuestión ha sido cumplida integralmente.

5. Análisis constitucional

49. A la luz de las consideraciones realizadas, corresponde a la Corte determinar si la sentencia dictada el 29 de noviembre de 2019 por la jueza de la Unidad Judicial, ha sido cumplida de manera integral, de acuerdo con la información constante en el expediente, así como la que ha sido proporcionada por las partes en este proceso. En la parte resolutiva de la sentencia constitucional, la jueza de la Unidad Judicial dispuso lo siguiente:

[23] Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC). Artículo 21.

1) Se deja sin efecto el oficio S/N de fecha 28 de mayo del 2019, emitido por la Lcda. Fremiot Cuesta Abril, Presidenta del Patronato de Amparo Social del GAD Municipal del cantón El Guabo.

2) Al amparo de la prueba actuada por los demandados, consistente en ordenanza [sic] municipal que obra de fojas 113 a 117 del expediente, se dispone que la Lcda. Fremiot Cuesta Abril, Presidenta del Patronato de Amparo Social del GAD Municipal del cantón El Guabo y el señor Alcalde del GAD, Municipal del cantón El Guabo, Prof. Hitler Alvarez [sic] Bejarano, restituyendo el derecho de la accionante Jessica del Rocío Pin Chamba la reintegren a su puesto de trabajo o a otro de igual jerarquía y remuneración, tomando para el efecto en consideración la DISPOSICIÓN GENERAL OCTAVA DEL COOTAD.

3) Procédase al pago de las remuneraciones que en razón de la desvinculación ha dejado de percibir la accionante Jessica del Rocío Pin Chamba (énfasis en el texto original).

50. Esta Corte observa que la primera medida de reparación, consistente en dejar sin efecto el oficio emitido el 28 de mayo de 2019 por la presidenta del Patronato de Amparo Social mediante el cual se desvinculó a la accionante, se encuentra cumplida, toda vez que esta disposición es de cumplimiento inmediato y surte efectos con la notificación de la sentencia constitucional a las partes[24].

51. A continuación, la Corte Constitucional procederá a analizar la ejecución de la segunda y tercera medida ordenadas en la sentencia dictada el 29 de noviembre de 2019.

5.1. Sobre la medida que ordenó el reintegro de la accionante

52. La segunda medida consiste en que la presidenta del Patronato de Amparo Social y el alcalde del GAD del cantón El Guabo reintegren a la accionante *"a su puesto de trabajo o a otro de igual jerarquía y remuneración, tomando para el efecto en consideración la DISPOSICIÓN GENERAL OCTAVA DEL COOTAD"* (énfasis en el texto original).

53. Esta Corte observa que, en la sentencia constitucional, se determina que el GAD del cantón El Guabo también es legitimado pasivo en el proceso de origen puesto que, una vez extinto el Patronato de Amparo Social conforme la Ordenanza de Extinción del Patronato del GAD del cantón El Guabo, el GAD asumiría ciertas obligaciones de las y los servidores del Patronato. Por esta razón, la segunda medida dispuesta en la sentencia constitucional incluye tanto a la presidenta del Patronato de Amparo Social, como al alcalde del GAD del cantón El Guabo, como destinatarios obligados a su cumplimiento.

54. Para comprender el alcance de lo dispuesto en la medida en cuestión, en particular, que para el reintegro de la accionante a su cargo se tome en cuenta la Disposición General Octava del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (en adelante, "COOTAD"), esta Corte considera necesario referirse al contenido de la norma referida, que prescribe:

[24] Ver, Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 48-13-IS/21 de 10 de noviembre de 2021, párr. 22.

> *[…] El personal que se encuentre prestando sus servicios en los patronatos, lo continuará haciendo en el gobierno autónomo descentralizado respectivo.*
> *Si el gobierno autónomo descentralizado requiere implementar nuevas estructuras organizacionales que conlleven la supresión de partidas u otras figuras permitidas para la administración del talento humano, se procederá conforme a la Ley, con la liquidación y pago de las indemnizaciones que correspondan.*

55. En este sentido, se advierte que la forma de cumplir la segunda medida dispuesta en la sentencia constitucional, esto es, el reintegro de la accionante con base en lo dispuesto en la Disposición General Octava del COOTAD, considerando la inclusión del alcalde del GAD del cantón El Guabo como legitimado pasivo, implicaría que -posteriormente a la extinción del Patronato de Amparo Social- la accionante continúe prestando los servicios que prestaba en el Patronato ahora en el GAD del cantón El Guabo, "*si de la evaluación efectuada por la Unidad de Talento Humano se deriva la necesidad de contar con sus servicios"*[25]. Esto, a menos de que el GAD proceda a suprimir la partida correspondiente a la accionante del Patronato o activar otras figuras permitidas para la administración de talento humano de la institución, de conformidad con la Ley, en el caso de que requiera implementar nuevas estructuras organizacionales, o si las estructuras organizacionales existentes en el GAD no permiten adecuar administrativamente al personal del extinto Patronato[26].

56. En el presente caso, se observa que, el 27 de noviembre de 2019, el Patronato de Amparo Social restituyó a la accionante a su puesto de trabajo[27]. Además, esta Corte advierte que, de acuerdo con la información proporcionada por el GAD del cantón El Guabo, tal institución emitió el Informe Técnico No. 0145-DTH-GADMEG-2019 de 3 de diciembre de 2019, en el cual indicó lo siguiente:

> *[El GAD del cantón El Guabo], en la actualidad no mantiene en su Estructura Orgánica, Unidades que ejecuten proyectos sociales, como tampoco existen los recursos ni partidas presupuestarias disponibles para su implementación […] Con los Antecedentes expuestos, Base Legal, y Análisis Técnico la Dirección de Talento Humano del [GAD del cantón el Guabo], dentro de sus atribuciones y responsabilidades, emite el presente Informe Técnico de Evaluación a respecto [sic] de los puestos sujetos a contratos de Servicios Ocasionales en los Proyectos Sociales ejecutados por el extinto Patronato de Amparo Social Municipal […] se sugiere que el personal que se encuentra laborando en los Proyectos del extinto patronato, una vez se haya cumplido el plazo de conformidad con el* ***Art. 146*** *del Reglamento a la [LOSEP], literal a) que establece que los Contratos Ocasionales terminan por el* ***CUMPLIMIENTO DEL PLAZO****, que se encuentra establecido en el contrato Ocasional que corresponde a partidas presupuestaria de* ***PROYECTOS DE INVERSIÓN*** *[…] de conformidad con el Art. 58 de la Losep, […] luego de revisar y verificar que en los*

[25] Ordenanza para la Extinción; Transferencia a título Gratuito de los Bienes, y Paso del Personal del Patronato Municipal al Municipio. Art. 6.
Esta Corte observa que la jueza de la Unidad Judicial cita y emplea la norma jurídica citada como parte de su razonamiento en la sentencia constitucional cuyo incumplimiento se alega.
[26] Como lo indica la jueza de la Unidad Judicial en su sentencia, estas posibilidades se contemplan tanto en el COOTAD (Disposición General Octava), como en la Ordenanza para la Extinción del Patronato (artículos 6 y 8).
[27] Conforme consta a fojas 72 del expediente constitucional.

expedientes de los servidores no registren ningún tipo de condiciones especiales que impida dar por terminada la relación laboral, se proceda a notificar la terminación laboral conforme determina la Ley, y se realice el proceso de liquidación que corresponda" (énfasis en el texto original)[28].

57. El 4 de diciembre de 2019, el director administrativo del Patronato de Amparo Social emitió el *"Informe Técnico sobre la Terminación de la Relación Laboral por cumplimiento del plazo establecido en los Contratos de Servicios Ocasionales, del personal contratado, y por Extinción del Patronato de Amparo Social Municipal del Cantón El Guabo"* (Oficio No. DE2019-#024)[29]. En este informe, se presentó a la presidenta del Patronato *"el distributivo de puestos de las diferentes unidades y proyectos sociales que se desarrollan en el Patronato de Amparo Social"* con el detalle de los cargos de 71 personas que prestaban sus servicios en la entidad bajo distintas modalidades de contratación, y se concluyó que -en razón de la extinción del Patronato- se podía *"proceder a notificar el término de la relación laboral conforme lo establece la ley"*, tras la aprobación del informe por parte de la presidenta.

58. El 20 de diciembre de 2019, el Patronato de Amparo Social emitió el Oficio No. PASGADMEG-2019-080[30], a través del cual notificó a la accionante que, a partir del 31 de diciembre de 2019, iba a terminar la relación laboral que mantenían, en virtud del cumplimiento del plazo contenido en su contrato. En el Oficio referido también indicó que *"los servidores que desempeñan sus actividades en los proyectos del área médica, así como el personal administrativo del Extinto Patronato terminarán su relación laboral por imperio de la Ley"*.

59. Adicionalmente, en el escrito ingresado a la Corte Constitucional el 25 de marzo de 2022, el GAD del cantón el Guabo informó que, al terminar las relaciones laborales con todo el personal del Patronato de Amparo Social a partir de los Informes Técnicos No. 0145-DTH-GADMEG-2019 y No. DE2019-#024, y al extinguirse el Patronato de Amparo Social, se extinguieron las partidas presupuestarias correspondientes a tales servidores[31].

60. A partir de estos antecedentes, esta Corte observa que, al emitir el Informe Técnico No. 0145-DTH-GADMEG-2019, el GAD del cantón El Guabo no encontró la necesidad de mantener los servicios que la accionante prestaba en el extinto Patronato de Amparo Social para que esta continúe en el GAD y, al contrario, se procedió a suprimir la partida presupuestaria. Esto, considerando que la estructura organizacional existente en el GAD no permitía adecuar administrativamente al personal del extinto Patronato en ese

[28] Esta información (Informe Técnico No. 0145-DTH-GADMEG-2019) está contenida a fojas 203 del expediente constitucional, dentro del Informe Técnico No. INF-DTH-GADMEG-2022-012 suscrito por el director de Talento Humano del GAD Municipal del cantón El Guabo, Ramiro Michilena, el 23 de marzo de 2022.
El Informe Técnico No. 0145-DTH-GADMEG-2019 de 3 de diciembre de 2019 también consta a fojas 217 del expediente judicial.
[29] Constante a fojas 192 del expediente constitucional.
[30] Constante a fojas 152 del expediente judicial.
[31] Constante a fojas 117 del expediente constitucional.

momento, de acuerdo a los estudios técnicos realizados por la Unidad de Talento Humano[32].

61. Por lo tanto, en atención a lo dispuesto por la jueza de la Unidad Judicial en la sentencia cuyo incumplimiento se alega, esta Corte concluye que la segunda medida de reparación, esto es que la presidenta del Patronato de Amparo Social y el alcalde del GAD del cantón El Guabo reintegren a la accionante a su puesto de trabajo o a otro de igual jerarquía y remuneración, *"tomando para el efecto en consideración la DISPOSICIÓN GENERAL OCTAVA DEL COOTAD"* (énfasis en el texto original), ha sido cumplida integralmente por el Patronato de Amparo Social y el GAD del cantón El Guabo, toda vez que: (i) la accionante fue restituida a su puesto de trabajo por parte del Patronato de Amparo Social, el 27 de noviembre de 2019, bajo la modalidad de un contrato de servicios ocasionales, de conformidad con la sentencia constitucional; y (ii) por su parte, el GAD del cantón El Guabo efectivamente tomó en cuenta lo dispuesto en la Disposición General Octava del COOTAD, emitiendo el Informe Técnico requerido para recomendar la terminación de la relación laboral mantenida entre el Patronato de Amparo Social y el personal de Proyectos de Inversión, justificando que la estructura organizacional del GAD no permitía, al momento de extinguirse el Patronato, adecuar al personal del Patronato en el GAD, en particular, los servicios que prestaba la accionante.

62. En consecuencia, la desvinculación de la accionante del Patronato de Amparo Social a partir del 31 de diciembre de 2019, no puede ser calificada como un acto que genere el incumplimiento de la sentencia constitucional de 29 de noviembre de 2019, o que constituya un acto ulterior de conformidad con el artículo 22, numeral 5, de la LOGJCC[33]. Esto porque, como quedó establecido previamente, la accionante fue reintegrada a su puesto bajo la modalidad de un contrato de servicios ocasionales y su desvinculación respondió a que se cumplió el plazo determinado en dicho contrato, y a que la partida presupuestaria asignada al mismo se suprimiría en virtud de la extinción del Patronato de Amparo Social y de los estudios técnicos realizados tanto por el GAD del cantón El Guabo, como por el Patronato.

63. Por otro lado, esta Corte observa que, en el marco de la fase de ejecución de la sentencia constitucional, la accionante sostuvo en reiteradas ocasiones que el GAD del cantón El Guabo, después de desvincularla a partir del 31 de diciembre de 2019, habría creado la Dirección de Desarrollo Social y Comunitario y contratado a otro psicólogo para que cumpla sus funciones en dicho programa. A partir de estas afirmaciones, la jueza ordenó la presentación de distintos documentos, por ejemplo, la Planificación de Talento Humano del GAD del cantón El Guabo para el periodo fiscal de 2020, y consultó si el contrato suscrito con el psicólogo Leonel Rodrigo Armijos Ortega se encontraba

[32] Informe Técnico No. 0145-DTH-GADMEG-2019 de 3 de diciembre de 2019 (fojas 203 del expediente constitucional y 217 del expediente judicial).

[33] LOGJCC. *Art. 22.-En caso de violación al trámite de garantías constitucionales o incumplimiento de la sentencia o acuerdo reparatorio, la jueza o juez deberá sancionar a la persona o institución que incumple, de conformidad con las siguientes reglas: […] 5. No se podrán dictar actos ulteriores que afecten el fallo, bajo las mismas prevenciones*.

adscrito a algún proyecto social, desde cuándo funciona el mismo, entre otra información.

64. Al respecto, del Informe Técnico No. 0145-DTH-GADMEG-2019, al que se ha hecho referencia previamente, se desprende que el director de Talento Humano del GAD del cantón El Guabo informó que, una vez que entre en vigencia el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional del GAD a partir del periodo 2020,

> *la Dirección de Desarrollo Social y comunitario procederá a planificar, organizar e implementar los proyectos sociales que el GAD Municipal va a ejecutar en el periodo en mención, para ello la Dirección de Talento Humano, realizará la clasificación de puestos y la incorporación de cargos al Manual de Funciones correspondiente para cada proyecto que se va a ejecutar, en cuyos cargos la Máxima Autoridad previo al Informe Técnico de Talento Humano y la certificación presupuestaria correspondiente, designará el personal que se requiera para ocupar dichos cargos […].*

65. A partir del contenido del Informe Técnico citado, esta Corte estima que la contratación de otra persona que desempeñe funciones de psicólogo en la Dirección de Desarrollo Social y Comunitario del GAD del cantón El Guabo, de manera posterior a la desvinculación del personal del Patronato, no constituye prueba respecto del presunto incumplimiento de la sentencia constitucional.

66. En este sentido, a la Corte no le corresponde pronunciarse sobre la legalidad o corrección de aquellos actos, por ser distintos del acto al que se imputó la vulneración de derechos constitucionales en la acción de protección No. 07317-2019-00666. Si la accionante consideraba que la contratación de nuevo personal en la Dirección de Desarrollo Social y Comunitario del GAD vulneraba sus derechos constitucionales, podía activar los procesos judiciales de los que se consideraba asistida para impugnar aquel acto. Cabe enfatizar que este Organismo tampoco podría pronunciarse sobre los hechos de origen en la acción de protección, puesto que a la Corte únicamente le corresponde verificar si las medidas de reparación dictadas en la sentencia constitucional han sido cumplidas o no.

67. En conclusión, la segunda medida contenida en la sentencia constitucional, es decir, el reintegro de la accionante a su puesto de trabajo tomando en consideración la Disposición General Octava del COOTAD, fue cumplida de forma integral por el Patronato de Amparo Social y el GAD del cantón El Guabo.

68. Ahora bien, independientemente de que esta Corte concluyó que se ha dado cumplimiento a la medida en cuestión, se observa que días después de que la jueza de la Unidad Judicial remitió su informe a este Organismo para dar inicio a la presente acción de incumplimiento, el GAD del cantón el Guabo nuevamente reintegró a la accionante a la institución a través de un nombramiento provisional para ocupar el puesto de psicóloga[34].

[34] Constante a fojas 6 del expediente constitucional.

69. Toda vez que se ha concluido que el reintegro de la accionante estaba sujeto a la Disposición General Octava del COOTAD y que el GAD dio cumplimiento a dicha medida, no corresponde que en el marco de esta acción la Corte se pronuncie sobre la corrección o legalidad del reintegro al que se refiere el párrafo anterior, ni que la Corte emita un pronunciamiento sobre la planificación del GAD de convocar a un Concurso de Méritos y Oposición para el cargo que actualmente ocupa la accionante[35]. Tampoco corresponde que esta Corte se pronuncie sobre las obligaciones del GAD del cantón El Guabo a futuro, respecto de la vinculación de la accionante de la institución, más allá de recordar que cualquier afectación a la situación jurídica consolidada de la accionante debe observar lo determinado en el ordenamiento jurídico y garantizar sus derechos constitucionales.

70. Finalmente, esta Corte considera pertinente llamar la atención de la jueza de la Unidad Judicial por haber insistido en el cumplimiento de una medida de reparación que ya se encontraba cumplida. En la práctica, la jueza desconoció los efectos de su propia sentencia constitucional, pronunciándose sobre actos que no se relacionaban con la pretensión inicial de la accionante ni con lo resuelto en dicha sentencia, y dilatando la fase de ejecución de la misma.

5.2. Sobre la medida que ordenó el pago de remuneraciones dejadas de percibir

71. La tercera medida dispuesta en la sentencia de 29 de noviembre de 2019, consiste en lo siguiente: *"[p]rocédase al pago de las remuneraciones que en razón de la desvinculación ha dejado de percibir la accionante Jessica del Rocío Pin Chamba"*.

72. En el escrito de 24 de febrero de 2022, Jessica del Rocío Pin Chamba sostiene que *"[l]os legitimados pasivos, no han cumplido con el pago de las remuneraciones dejadas de percibir, desde mi ilegal desvinculación esto es, desde junio del 2019 hasta el 18 de abril del 2021; peor los aportes al IESS"*.

73. Por su parte, de los documentos presentados por el GAD del cantón El Guabo el 4 de marzo de 2022[36], se desprende que el Patronato de Amparo Social canceló a la accionante las remuneraciones correspondientes a los meses de enero a mayo de 2019 (remuneraciones previas a su desvinculación el 28 de mayo de 2019); a los meses de noviembre (en el valor proporcional desde su reintegro el 27 de noviembre de 2019) y diciembre de 2019; y al décimo tercer sueldo para el año 2019. Además, se observa que, hasta la fecha de presentación de los documentos el 4 de marzo de 2022, el GAD del

[35] El GAD del cantón El Guabo informó a esta Corte sobre la planificación relativa a dicho Concurso de Méritos y Oposición, en los escritos presentados los días 25 de marzo de 2022, 10 de junio de 2022 y 13 de junio de 2022.

[36] El Oficio No. 017-DC-GADMEG-2022 emitido por Sara Uruchima Encalada, en calidad de analista contable del GAD del cantón El Guabo el 2 de marzo de 2022, en el que detalla los pagos realizados; los roles de sueldos de Jessica del Rocío Pin Chamba; y el detalle de acreditación de los pagos del Banco Central del Ecuador, consta a fojas 33 a 72 del expediente constitucional.

cantón El Guabo canceló a la accionante las remuneraciones desde su reingreso al GAD el 16 de abril de 2021[37].

74. Conforme se ha indicado en el acápite 1.2. de la presente sentencia, esta Corte verifica que, actualmente, se encuentra en curso un proceso de determinación de reparación económica, en el que el Tribunal Distrital ha fijado el valor de reparación económica que el GAD del cantón El Guabo debe cancelar a favor de Jessica del Rocío Pin Chamba, mediante auto emitido el 8 de junio de 2022. El Tribunal Distrital ha fijado la reparación económica en un monto correspondiente a los rubros de sueldos mensuales y proporcionales por los meses de junio a noviembre de 2019, enero a diciembre de 2020, y enero a abril de 2021; los valores proporcionales de las remuneraciones décimo tercera y cuarta, por los meses referidos; y los montos correspondientes a vacaciones, fondo de reserva e intereses; de este valor, se han deducido los aportes individuales al IESS realizados por la accionante.

75. Del expediente electrónico en el proceso No. 09802-2021-00714, constante en el Sistema Automático de Trámite Judicial Ecuatoriano - SATJE, se desprende que el monto referido en el párrafo que antecede no ha sido cancelado a la accionante, por lo que se constata que la tercera medida dispuesta en la sentencia de 29 de noviembre de 2019 se encuentra en proceso de ejecución hasta la presente fecha.

76. Ahora bien, sin perjuicio de lo concluido en la sección anterior, esta Corte estima que en el presente caso no le corresponde a este Organismo evaluar la corrección o incorrección del cálculo del monto de reparación que ha sido fijado dentro del proceso de determinación de reparación económica. Esto porque, como se ha indicado previamente, la medida bajo análisis se encuentra en proceso de ejecución. Adicionalmente, se verifica que en este caso la sentencia constitucional no estableció parámetros para realizar el cálculo de la reparación económica a cancelarse y el Informe por medio del cual la jueza de la Unidad Judicial, de oficio, dio inicio a esta acción de incumplimiento no se pronuncia sobre este particular. Por lo tanto, en el presente caso, no resulta oportuno que la Corte Constitucional proceda a revisar el valor determinado en el mandamiento de ejecución emitido por el Tribunal Distrital.

77. En este sentido, considerando que la medida en cuestión todavía se encuentra en proceso de ejecución, la Corte concluye que el GAD del cantón El Guabo ha cumplido la sentencia de 29 de noviembre de 2019, de manera parcial.

6. Decisión

78. 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:

[37] Es decir, aquellas correspondientes a los meses de abril (en el valor proporcional desde su reintegro el 16 de abril de 2021) a diciembre de 2021, y el décimo tercer sueldo para el año 2021; en el Oficio No. 071-DC-GADMEG-2022 se certifica que la accionante, hasta la fecha de emisión del oficio, *"sigue en funciones con nombramiento provisional como psicóloga de la institución"*.

1. **Aceptar** la acción de incumplimiento **No. 44-21-IS**.

2. **Declarar el cumplimiento parcial** de la sentencia dictada el 29 de noviembre de 2019, por la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón El Guabo, al verificar que las dos primeras medidas de reparación dispuestas en la sentencia constitucional se encuentran cumplidas, mientras que la última medida se encuentra en proceso de ejecución.

3. **Disponer** que la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón El Guabo informe a la Corte Constitucional sobre el cumplimiento de la sentencia por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón El Guabo.

4. **Llamar** la atención a la jueza de la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón El Guabo, por remitir de oficio el proceso a la Corte Constitucional sin que hayan existido impedimentos para la verificación del cumplimiento de la sentencia dictada el 29 de noviembre de 2019, y por dilatar la fase de ejecución de la sentencia constitucional, al haber insistido en el cumplimiento de una medida de reparación que ya se encontraba cumplida.

5. **Devolver** los expedientes al juzgado de origen para que se proceda con la ejecución de la presente sentencia.

79. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
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, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de miércoles 06 de julio de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

AIDA SOCIEDAD GARCIA BERNI

4421IS-4748a

Caso Nro. 44-21-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes once de julio de dos mil veintidos, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 39-21-IS/22
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M. 06 de julio de 2022

CASO No. 39-21-IS

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

SENTENCIA No. 39-21-IS/22

Tema: La Corte verifica y declara el cumplimiento parcial de la sentencia emitida dentro de una acción de protección presentada en contra del director general del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y Adolescentes Infractores ("**SNAI**").

I. Antecedentes

Proceso de acción de protección

1. El 12 de junio de 2020, Carlos Pesántez Coronel, en representación de 109 postulantes al Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria ("**CSVP**") del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y Adolescentes Infractores ("**SNAI**")[1], presentó una acción de protección en contra del director general del SNAI,

[1] La demanda se presentó en representación de Danilo Rea Ayala, Edgar Chasig Quisaguano, Claudio Sánchez Delgado, Oscar Ilbay Sisa, Jordy Zabala Gualoto, Santiago Villamarín Quindigalli, Erick Vilañez Guamialama, Christian Duchi Untuña, Neiser López Herdoíza, Darwin Yanacallo Espinoza, Bryan Toapanta Lamingo, Diego Pilatasig Lema, Edison Guanoluisa Pinta, Jhonny Caisa Changotasig, Bryan Cribán Carcelén, Jairo Cribán Carcelén, Alex Lastra Espinosa, Ángelo Lozano Preciado, Luis Lara Carrera, Jaime Yánez Sandoval, Samuel Yánez Sandoval, Robinson Oleas Vila, Lenin Lara Alcoser, Edgar Aldás Vela, Joffre Díaz Guallimba, Gloria Guerrero Jiménez, Erika Caicedo Vera, Miguel González Reina, Ana Párraga López, Carmen Loaiza Calderón, Martín García Cedeño, Diego Gómez García, Andrés Cevallos Santos, Erick Peñafiel Gagón, Luis Lema González, Julissa Bravo Macas, Jhonny Mancheno Quiancha, Mónica Hidalgo Macas, William Rojas Guambuguete, Dayana Oviedo Machuca, Yuberth Oviedo Livicota, José Oviedo Livicota, Ángel Granda Cueva, Juan Castillo Abad, Edwin Chalacán Pantoja, Jéssica Vela Latacumba, Elizabeth Farias Cabrera, Jerson Maldonado Álvarez, Héctor Inguillay Paredes, Libio Valencia Silva, Jonathan Gutiérrez Abarca, Cecibel Mina Borja, Luis Loor Soledispa, Erick Carriel Pulla, Kleison Valencia Silva, Edison Herrera Jiménez, Danny Abril Intriago, Agustín Ayala Tapia, Federico Tangamashi Kunamp, Kléver Mendoza Pérez, César Rea Anangonó, Henry Paguay Ramos, Ana Cacoango Tupiza, Marco Arellano Yambombo, Bryan Delgado Tuitice, Diego Ronquillo Carrasco, Leisber Alvario Carvajal, Carlina Zambrano Viteri, Lenin Hidalgo Riera, Bryan Laz Cagua, Steeven Guamialama Laz, Diego de la Cueva Loyola, Holger Guamán Chacón, Jairo Vite Sellán, Ever Luna Mendoza, Luis Bermeo Chuquimarca, Yuleisy Ruiz Chávez, Jeffry Jaramillo Armijos, Gabriel Galván Avila, Walter Morales Manso, Byron Masache Castillo, Edison Camacho Sánchez, Romel Vega Moya, Miguel Llumitaxi Santander, Félix Grefa Cerda, José Pacheco Solarte, José Riera Barcenes, Jefferson Veloz Guamingo, Mauricio Morales Tenecela, Scheiter Naucin Campo, Willian Estrada Naranjo, Voltaire Quiñónez Vera, Henry Maldonado Eras, Kennet Moncayo Arroyo, David Ulloa Sarango, Dusstin Vásquez Solano, Julio Colorado Torres, Víctor Loján Sáez, Cristian González Rogel, Neyser Barragán Manobanda, John Córdova Matamoros, Marlon

solicitando "*la realización y finalización del proceso de selección de agentes de seguridad penitenciaria para su posterior incorporación a las filas de seguridad penitenciaria*"[2]. El proceso fue signado con el No. 17203-2020-02126.

2. El 06 de octubre de 2020[3], la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito ("**Unidad Judicial**") aceptó parcialmente la acción, declaró la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, y como medida de reparación, dispuso que el SNAI: (**a**) dicte en el término de 15 días una resolución debidamente motivada "*de la cual se determine si el concurso continua* (sic) *o no*"; y, (**b**) emita disculpas públicas "*mediante documento escrito el mismo que será publicado en la página web del SNAI debiendo mantenerlo por 30 días y también deberá ser publicado a costa del SNAI en un periódico de circulación nacional por una sola ocasión*".

3. De esta decisión, Carlos Pesántez Coronel interpuso recurso de apelación. El 12 de febrero de 2021, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha ("**Sala de la Corte Provincial**") aceptó parcialmente el recurso y reformó la sentencia subida en grado, declarando que, además del derecho a la seguridad jurídica, se vulneraron los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa. También confirmó "*la medida de reparación integral del Juez Constitucional de primer nivel*"[4], y dispuso que el SNAI,

> "*conforme al Reglamento* [para el proceso de selección y vinculación de aspirantes al CSVP, emitido mediante resolución No. SNAI-SNAI-2019-0017-R de 06 de agosto de 2019 ("**Reglamento**")] *emitido deberá en forma inmediata continuar con la realización y finalización del proceso de selección de los accionantes de la presente causa, aspirantes a agentes de seguridad penitenciaria para su posterior incorporación a las filas de seguridad penitenciaria de haber aprobado las fases del concurso, entre ellas el curso de formación que quedó pendiente*".

Marquines Toaquiza, Carlos Pérez Mora, Nixon Espinoza Espinoza, Santiago Arroyo Varela, Antony Carpio Valencia, John Lima Itas, Jhoao Ríos Grefa, y Jhosué Rivera Zambrano ("**actores**").

[2] Los actores alegaron que habían sido preseleccionados en el proceso de selección de aspirantes al CSVP, anunciado el 06 de agosto de 2019, tras haber aprobado "*las pruebas físicas, médicas, psicológicas, entrevistas personales, etc*.". Para ello, el 25 de octubre de 2019, el SNAI informó que el "*04 de noviembre de 2019 se realizara* (sic) *el curso de capacitación inicial 2019-2020*", y adjuntó un listado de artículos que los aspirantes debían adquirir. Argumentaron que, en dicha adquisición y en la realización de las evaluaciones requeridas, cada uno incurrió en un gasto aproximado de $600. Sostuvieron que el 28 de octubre de 2019, el SNAI les informó que el inicio del curso de formación se aplazaría "*para las próximas semanas*", pero hasta la fecha de la presentación de la acción de protección, el curso no había iniciado.

[3] La audiencia oral se llevó a cabo el 21 de julio de 2020.

[4] La Sala de la Corte Provincial precisó que, "*al aceptar parcialmente la presente Acción de Protección por parte de la Jueza A quo,* […] *se lo ha realizado* (sic) *en estricto apego al derecho constitucional, no así con la parte resolutiva que en lugar disponer* (sic) *que aplique el Reglamento* [para el proceso de selección y vinculación de aspirantes al CSVP, emitido mediante resolución No. SNAI-SNAI-2019-0017-R de 06 de agosto de 2019], *deja a discrecionalidad del accionado si continúa o no el concurso*".

4. El 12 de marzo de 2021, Carlos Pesántez Coronel solicitó a la Unidad Judicial la ejecución de la sentencia dictada por la Sala de la Corte Provincial.

5. El 15 de marzo de 2021, Carlos Pesántez Coronel solicitó a la Unidad Judicial que remita a la Corte Constitucional un informe sobre el incumplimiento de la sentencia dictada por la Sala de la Corte Provincial.

6. Mediante auto de 17 de marzo de 2021, la Unidad Judicial solicitó al director general del SNAI que, "*en el término de 8 días, informe* […] *respecto del cumplimiento de la sentencia dictada por la Sala*" de la Corte Provincial.

7. El 31 de marzo de 2021, el SNAI remitió documentación a la Unidad Judicial e informó que "*continúa con el proceso de convocatoria, difusión, postulación, preselección, capacitación y selección de aspirantes*" al CSVP, y que "*se ha convocado al proceso a todos los aspirantes, mismos que se encuentran en el desarrollo del curso, mismo que culmina el 15 de mayo de 2021 y de declararse aptos ingresarán a formar parte del* [CSVP] *a partir del 20 de mayo de 2021*".

8. El 19 de abril de 2021, Carlos Pesántez Coronel insistió a la Unidad Judicial que remita a la Corte Constitucional un informe sobre el incumplimiento de la sentencia dictada por la Sala de la Corte Provincial por parte del SNAI[5].

Proceso de acción de incumplimiento de sentencia

9. El 27 de abril de 2021, 35 de los actores del proceso de acción de protección, representados por Carlos Pesántez Coronel ("**accionantes**")[6], presentaron una acción de incumplimiento de sentencia, solicitando que se declare el incumplimiento de la sentencia de 12 de febrero de 2021, dictada por la Sala de la Corte Provincial.

10. En virtud del sorteo realizado por el Sistema Automatizado de la Corte Constitucional, la sustanciación de la causa correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.

[5] Carlos Pesántez Coronel señaló que el informe presentado por el SNAI el 31 de marzo de 2021 confirmó "*la falta de cumplimiento de la sentencia constitucional*", pues "*el SNAI, en base al* [R]eglamento *debió continuar con aquel proceso de selección, mas no llamar a uno nuevo*", y con esto "*se ha dejado fuera del proceso de selección a múltiples aspirantes que fungen como accionantes en la presente causa*".

[6] La acción fue presentada en representación de Danny Abril Intriago, Edgar Aldás Vela, Marco Arellano Yambombo, Neyser Barragán Manobanda, Julissa Bravo Macas, Erika Caicedo Vera, Edwin Chalacán Pantoja, John Córdova Matamoros, Christian Duchi Untuña, Willian Estrada Naranjo, Diego Gómez García, Martín García Cedeño, Miguel González Reina, Edison Herrera Jiménez, Héctor Inguillay Paredes, Alex Lastra Espinosa, Carmen Loaiza Calderón, Víctor Loján Sáez, Ever Luna Mendoza, Byron Masache Castillo, Dayana Oviedo Machuca, Henry Paguay Ramos, Diego Pilatasig Lema, José Riera Barcenes, Federico Tangamashi Kunamp, Bryan Toapanta Lamingo, Libio Valencia Silva, Erick Vilañez Guamialama, Jairo Vite Sellán, Darwin Yanacallo Espinoza, Jaime Yánez Sandoval, Jonathan Gutiérrez Abarca, Voltaire Quiñónez Vera, Carlina Zambrano Viteri y Samuel Yánez Sandoval.

11. El 06 de octubre de 2021, la Unidad Judicial remitió a este Organismo los expedientes de instancia de la causa[7].

12. El 29 de octubre de 2021, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y solicitó informes respecto del cumplimiento de la sentencia demandada.

13. En atención a lo solicitado por la jueza sustanciadora mediante auto de 18 de febrero de 2022, los accionantes y el SNAI presentaron información actualizada sobre el estado de cada uno de los accionantes el 02 y 16 de marzo de 2022, respectivamente.

II. Competencia

14. De conformidad con lo establecido en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución de la República del Ecuador ("**CRE**") en concordancia con los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**"), la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

III. Alegatos de las partes

Fundamentos y pretensión de la acción[8]

15. Los accionantes relatan los hechos que dieron origen a la acción de protección y alegan que, el 31 de marzo de 2021, el SNAI presentó documentación que supuestamente acreditaba el cumplimiento de la sentencia dictada por la Sala de la Corte Provincial. No obstante, sostienen que aquello se aleja de la realidad, por cuanto de los 109 actores que presentaron la acción de protección, únicamente 62 fueron integrados al CSVP, tras haber participado en un nuevo proceso de selección.

16. Señalan que los 35 accionantes "*se encuentran en proceso de selección en la fase 3 de la escuela de capacitación* […], *misma que* […] *ha sido suspendida sin conocer las razones; ninguno de los accionantes se encuentra laborando en las filas del SNAI*"[9].

[7] Fs. 3 y 4 del expediente constitucional. Cabe señalar que, previo al envío de los expedientes de instancia, la Unidad Judicial emitió el 28 de mayo de 2021 su informe dirigido a la Corte Constitucional sobre el cumplimiento de la sentencia dictada por la Sala de la Corte Provincial (fs. 302-305 del expediente de instancia). Además, mediante auto de 14 de julio de 2021, la Unidad Judicial otorgó al SNAI el término de 3 días para que informe sobre el cumplimiento de la medida relativa a la continuación del proceso de selección de aspirantes al CSVP, dispuesta por la Sala de la Corte Provincial, "*sin perjuicio de la acción de incumplimiento que se encuentra ventilándose*" (fs. 310-311 del expediente de instancia). Del expediente no se desprende que el SNAI haya presentado documentación adicional a la Unidad Judicial tras la emisión del auto de 14 de julio de 2021.

[8] En esta sección, la Corte realiza una síntesis de los argumentos vertidos por los accionantes en el proceso, tanto en la demanda como en los escritos presentados el 07 de febrero y 02 de marzo de 2022.

[9] Con respecto a los 12 actores del proceso de origen restantes, que no fueron incorporados al CSVP ni son parte de esta acción de incumplimiento, aducen que "*no se han presentado a los llamados del SNAI, por lo que se entiende su desistimiento de formar parte de las filas de seguridad y vigilancia*".

17. Sostienen que el 27 de septiembre de 2021, el SNAI les convocó "*al curso virtual para acceder al puesto de* agente" del CSVP, "*donde se aprobaron los módulos internacionales de derechos humanos*" y, posteriormente, el módulo de ética. Sin embargo, expresan que el 20 de enero de 2022, "*se suspendió por completo este proceso de capacitación*".

18. Aseguran que "*es urgente que se ejecute y cumpla en su totalidad la sentencia incumplida a fin de lograr la reparación integral del daño causado*", pues el hecho de que sólo el 60% de los actores de la acción de protección hayan sido incorporados a las filas del CSVP, evidencia "*un trato diferenciado y discriminatorio*".

19. En consecuencia, solicitan a la Corte Constitucional que declare el incumplimiento de la sentencia dictada por la Sala de la Corte Provincial el 12 de febrero de 2021.

Argumentos de la Unidad Judicial

20. Mediante escrito de 28 de mayo de 2021, la Unidad Judicial relata los antecedentes procesales y señala que el 29 de abril de 2021, dispuso la remisión del proceso a la Corte Constitucional, en virtud de la acción de incumplimiento presentada.

Argumentos del SNAI

21. Mediante escritos de 02 de diciembre de 2021[10], 08 de febrero y 16 de marzo de 2022[11], el SNAI señala que, en virtud del "*considerable aumento sostenido de personas privadas de libertad, así como al* (sic) *impacto económico nacional, que refleja el exceso de población penitenciaria rebasando la capacidad de los centros de privación de libertad*", se ha comprometido a "*efectuar procesos de llamamiento, preselección, capacitación inicial, selección y vinculación de aspirantes al* [CSVP] […]*, de acuerdo con el numérico* (sic) *requerido y presupuestado*".

22. Afirma que, si bien el 16 de octubre de 2020 informó mediante resolución No. SNAI-SNAI-2020-0055-R que el proceso de selección de 2019 "*quedo* (sic) *inconcluso al no haberse cumplido con* […] *la asignación de recursos por parte del ente rector de finanzas*", su artículo 4 determinó que, en una nueva convocatoria, "*las y los postulantes que hubieren sido considerados aptos en todas las pruebas, en la convocatoria de agosto de 2019, y se postulen al nuevo proceso de convocatoria* […] *tendrán preferencia en los cuadros de aptitud para la fase de capacitación, conforme el Reglamento*".

23. Sostiene que, en este sentido, mediante comunicado de 04 de diciembre de 2020, solicitó exclusivamente a los 497 aspirantes al CSVP de la convocatoria de 2019 que confirmen "*su disponibilidad de participar en el proceso de postulación, preselección, capacitación y selección de aspirantes a Servidores del* [CSVP] *2021*".

[10] Presentado por Ana Belén Benavides Ordóñez, anterior directora de asesoría jurídica del SNAI.
[11] Ambos escritos fueron presentados por María Lorena Merizalde Avilés, directora de asesoría jurídica del SNAI.

24. Señala que 198 aspirantes aprobaron este proceso (Cohorte-I), y "*se incorporaron al CSVP, el 19 de abril del 2021, mediante Resolución Nro. SNAI-SNAI-2021-0016-R*". Agrega que 62 de estos aspirantes fueron actores en la acción de protección.

25. Con respecto a "*las personas rezagadas o que no se inscribieron en dicho proceso, así como con la finalidad de brindar las garantías a todos los accionantes*", aduce que "*se ha dado la continuidad ordenado* (sic) *por la autoridad judicial*", por lo que la Comisión Técnica de Selección aprobó el proceso Cohorte-II, en el cual se incluyó a los 47 actores de la acción de protección "*que no ingresaron en la Cohorte-I*". Sin embargo, expresa que solamente 35 de ellos han concurrido al proceso.

26. Aduce que, en el marco del proceso Cohorte-II, se está llevando a cabo la "*capacitación inicial a 37 aspirantes a agentes, conforme la propuesta emitida por ESPE-Innovativa*".

27. Sostiene que ha implementado las respectivas fases de capacitación teórica y práctica, y que es indispensable que los aspirantes se sujeten a todas las etapas del proceso de selección y las aprueben. Por ende, argumenta que "*se encuentra en ejecución de la sentencia*" dictada el 12 de febrero de 2021 por la Sala de la Corte Provincial.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

28. El artículo 163 de la LOGJCC establece que las juezas y los jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias que hayan dictado en materia constitucional. No obstante, si estas no se ejecutan en un plazo razonable o se ejecutan de forma defectuosa, se podrá presentar una acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional.

29. Correspondiendo verificar el cumplimiento integral de la sentencia de 12 de febrero de 2021, dictada por la Sala de la Corte Provincial, este Organismo realiza el siguiente análisis:

30. La sentencia cuyo cumplimiento se exige resolvió expresamente: (**i**) "[c]*onfirma*[r] *la medida de reparación integral del Juez Constitucional de primer nivel*"; y, (**ii**) disponer al SNAI que:

> "*conforme al Reglamento emitido deberá en forma inmediata continuar con la realización y finalización del proceso de selección de los accionantes de la presente causa, aspirantes a agentes de seguridad penitenciaria para su posterior incorporación a las filas de seguridad penitenciaria de haber aprobado las fases del concurso, entre ellas el curso de formación que quedó pendiente*".

31. Se debe considerar entonces, que, mediante sentencia de 06 de octubre de 2020, la Unidad Judicial ordenó dos medidas de reparación integral: (**a**) que "*el SNAI en el término de 15 días emita la resolución debidamente motivada y que en derecho corresponda dentro de dicho concurso (de la cual se determine si el concurso continua* (sic) *o no)*"; y, (**b**) que "*el SNAI proceda a emitir disculpas públicas a los hoy*

accionantes, por la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, mediante documento escrito el mismo que será publicado en la página web del SNAI debiendo mantenerlo por 30 días y también deberá ser publicado a costa del SNAI en un periódico de circulación nacional por una sola ocasión".

32. Ahora bien, la sentencia de la Corte Provincial cuyo cumplimiento se exige, estimó que, "*al aceptar parcialmente la presente Acción de Protección por parte de la Jueza A quo*, […] *se lo ha realizado* (sic) *en estricto apego al derecho constitucional, no así con la parte resolutiva que en lugar disponer que aplique el Reglamento, deja a discrecionalidad del accionado si continúa o no el concurso*". Por lo que, la Sala de la Corte Provincial reemplazó la medida de reparación relativa a informar sobre el estado del concurso, y ordenó al SNAI que continúe con el proceso de selección de aspirantes al CSVP.

33. Por consiguiente, la única medida reparatoria confirmada por la Sala de la Corte Provincial fue la (**b**), relativa a la emisión de disculpas públicas por parte del SNAI.

34. Así las cosas, para determinar el cumplimiento de la sentencia de la Corte Provincial, le corresponde a esta Corte verificar: (**i**) si el SNAI emitió las disculpas públicas en los términos dispuestos por la sentencia dictada por la Unidad Judicial; es decir, que hayan versado sobre la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, y que se hayan emitido mediante documento publicado por 30 días en la página web del SNAI, y por una sola ocasión en un periódico de circulación nacional; y, (**ii**) si el SNAI continuó con la realización y finalización del proceso de selección de aspirantes al CSVP, con respecto de los actores de la acción de protección, y su posterior incorporación a las filas de seguridad penitenciaria, de haber aprobado las fases del concurso.

(i) Sobre la medida que ordenó al SNAI emitir disculpas públicas:

35. Respecto de esta medida, del expediente se constata que el 04 de noviembre de 2020 -previo a la resolución del recurso de apelación planteado-, el SNAI remitió a la Unidad Judicial los siguientes documentos:

a) La resolución No. SNAI-SNAI-2020-0055-R de 16 de octubre de 2020[12], publicada integralmente en la página web del SNAI, cuyo artículo 2 resolvió:

> "*Pedir disculpas públicamente a las personas que postularon al proceso de convocatoria y selección de agosto de 2019, por la vulneración del derecho a la seguridad jurídica al no haberse informado inmediatamente de esta situación. Se indica que esta Cartera de Estado planificó y presupuestó la continuación del proceso, pero, la situación económica del Estado ecuatoriano, imposibilitó la asignación de recursos necesarios para cumplir con el criterio de gratuidad conforme lo determina el ordenamiento jurídico vigente, especialmente el artículo 223 del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público y el Decreto Ejecutivo N° 351 de 03 de abril de 2018 expidió* (sic) *el Reglamento*

[12] Fs. 155-159 del expediente de instancia.

para el efectivo cumplimiento de la gratuidad, financiamiento y capacitación de las personas aspirantes al Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria del Ecuador".

Además, su disposición general primera estableció: "*La Unidad de Comunicación del SNAI* […] *publicará las disculpas públicas conforme lo dispuesto en la sentencia de acción de protección signada con la causa No 17203-2020-02126*".

b) Capturas de pantalla de la sección de disculpas públicas de la página web del SNAI, en donde consta el texto del artículo 2 de la resolución No. SNAI-SNAI-2020-0055-R, firmado por el director general del SNAI, bajo el título "*Disculpas públicas aspirantes al Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria*".

c) El oficio No. SNAI-DAJ-2020-0313-O de 04 de noviembre de 2020, en el que el SNAI informó a la Unidad Judicial que, en cumplimiento de lo dispuesto en sentencia, las disculpas se encontraban publicadas en su página web desde el 21 de octubre de 2020. Agregó que se está gestionando la publicación en un periódico de circulación nacional, "*pues para que se asigne el presupuesto correspondiente por parte de la Dirección Financiera se requiere de sentencia ejecutoriada*"[13].

36. En este orden de ideas, se tiene que el SNAI efectivamente emitió disculpas públicas a los actores de la acción de protección por la vulneración de su derecho a la seguridad jurídica y las publicó en dos secciones de su página web. Ahora bien, pese a que el SNAI no remitió documentación que acredite el tiempo de permanencia de esta publicación, se ha podido constatar que la resolución No. SNAI-SNAI-2020-0055-R se mantiene publicada en la página web hasta la fecha de la emisión de la presente sentencia; por lo que se verifica que las disculpas han permanecido en dicha página durante más de 30 días.

37. En cambio, en relación con la publicación, por una ocasión, de estas disculpas en un periódico de circulación nacional, se encuentra que, si bien fue dispuesto por la disposición transitoria primera de la resolución No. SNAI-SNAI-2020-0055-R, inicialmente el SNAI informó -mediante oficio No. SNAI-DAJ-2020-0313-O- que la asignación del presupuesto para esta publicación requería de una sentencia ejecutoriada. Sin embargo, posterior a la ejecutoría de la sentencia, no se encuentra que la entidad haya cumplido con efectuar la publicación.

38. Por tanto, se concluye que la medida (**i**) ordenada por la Sala de la Corte Provincial ha sido parcialmente cumplida, debiendo el SNAI publicar, por una sola ocasión, las disculpas en un periódico de circulación nacional. Es menester precisar que estas disculpas ya no deberán versar únicamente sobre la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, sino también de los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido

[13] Fs. 161 y 162 del expediente de instancia.

proceso en la garantía del derecho a la defensa, en virtud de que estos también fueron declarados vulnerados en la sentencia emitida por la Sala de la Corte Provincial.

(ii) Sobre la medida que ordenó al SNAI continuar con el proceso de selección de los actores hasta su finalización, conforme al Reglamento

39. Con la medida (**ii**), la Sala de la Corte Provincial dispuso al SNAI que continúe de forma inmediata con la realización y finalización del proceso de selección de aquellos aspirantes al CSVP que presentaron la acción de protección, en aplicación del Reglamento y condicionado a la aprobación de las fases del concurso, entre ellas, el curso de formación que quedó pendiente.

40. Al respecto, se observa que el Reglamento, en lo principal, establece los requisitos generales para la postulación[14] y dispone que el proceso de selección de aspirantes al CSVP debe realizarse a través de cuatro fases: Convocatoria[15]; Preselección[16]; Capacitación Inicial[17]; y, Selección y Vinculación[18]. Además, el Reglamento determina que las fases del proceso de selección de aspirantes al CSVP están a cargo de la Comisión[19], mientras que la Dirección Técnica del Régimen de Carrera del SNAI

[14] El artículo 14 del Reglamento establece los siguientes requisitos generales para la postulación: tener nacionalidad ecuatoriana; presentar cédula de identidad y certificado de votación; tener entre 18 y 25 años 11 meses al momento de postular; tener una estatura mínima de 1.68 metros en caso de hombres y 1.57 en caso de mujeres; tener título de bachiller; haber aprobado el examen Ser Bachiller; no encontrarse con impedimento para ejercer cargo público; no haber sido dado de baja o destituido de las Fuerzas Armadas, de la Policía Nacional o de entidades de seguridad complementarias; no tener antecedentes penales, especificando que es posible continuar con el proceso si el postulante demuestra haber tenido una resolución de sobreseimiento o ratificatoria de su estado de inocencia; y, no adeudar dos o más pensiones alimenticias, ni haber recibido sentencia condenatoria por casos de violencia familiar.

[15] Reglamento de selección y vinculación de aspirantes al cuerpo de seguridad y vigilancia penitenciaria, Registro Oficial No. 165 de 19 de marzo de 2020, art. 13.

Convocatoria: Es pública y abierta. Debe realizarse conforme la planificación institucional. En esta fase se realiza la postulación, en la cual los postulantes deben registrarse en la plataforma informática institucional, llenar la hoja de vida y los formularios de inscripción, y "*cargar los anexos necesarios*". Los postulantes que ingresen los documentos y que cumplan con la verificación de la documentación en línea y del requisito de estatura pasarán a la fase de preselección.

[16] Id., art. 20.

Fase de preselección: Está conformada por el examen Ser Bachiller, una entrevista personal, y evaluaciones psicológicas, físicas, de control y confianza, y médicas[16]. Los postulantes deben completar satisfactoriamente y ser declarados aptos en cada evaluación con el fin de acceder a la siguiente. Aquellos que no acudan o reprueben cualquiera de las evaluaciones serán excluidos de la fase y consecuentemente del proceso de selección, bajo la designación de no aptos. Los postulantes que aprueben esta fase "*serán convocados al programa de capacitación inicial, en calidad de aspirantes*" al CSVP.

[17] Id., art. 50-52.

Fase de capacitación inicial de aspirantes: Se realiza "*en las instituciones intra e interinstitucionales previstas para el efecto*". Para la aprobación de esta fase se requiere: una calificación mínima de 7 sobre 10, y una asistencia del 100% a las actividades del programa.

[18] Id., art. 53-54.

Selección y vinculación: La Comisión Técnica de Selección del SNAI ("**Comisión**") debe elaborar un acta de selección de los aspirantes que aprobaron el curso de capacitación inicial. Aquellos que hayan cumplido con todas las fases y que se encuentren en el listado de selección remitido por la Comisión, se vincularán al CSVP en calidad de agentes.

[19] Id., art. 5.

("**Dirección Técnica**") es la encargada, entre otras, de presentar a la Comisión la planificación de las fases y elaborar los informes de aptitud y no aptitud de los postulantes en cada fase[20].

41. En virtud de lo ordenado por la Sala de la Corte Provincial, corresponde verificar los procesos de selección de aspirantes al CSVP efectuados a partir del proceso que fue objeto de la acción de protección. Del expediente de instancia y de los recaudos procesales aportados por las partes se desprende que, entre 2019 y 2021, se han efectuado tres procesos de selección de aspirantes al CSVP: el "proceso de 2019", que fue objeto de la acción de protección; el proceso de "Cohorte I", que inició en diciembre de 2020 y finalizó en abril de 2021; y, el proceso de "Cohorte II", que inició en junio de 2021 y sigue en curso hasta la fecha de la emisión de la presente sentencia[21]. Estos procesos se detallan a continuación:

Proceso de 2019:

42. En el proceso de selección de aspirantes al CSVP de 2019, que fue objeto de la acción de protección presentada, 497 postulantes fueron declarados aptos en la fase de preselección, entre ellos, los 109 actores de la acción de protección. Este proceso no pudo continuar con las siguientes fases (capacitación inicial y selección y vinculación), en virtud de que el Ministerio de Economía y Finanzas "*no entregó los recursos establecidos para el efecto*"[22].

43. Esta Corte verifica que todos los actores de la acción de protección, incluyendo los 35 accionantes de la presente acción de incumplimiento, fueron preseleccionados en este proceso, tras haber sido declarados aptos en la última evaluación de la fase de preselección. En tal razón, y según lo constatado por este Organismo, el SNAI convocó a todos ellos, en calidad de aspirantes, al inicio de la fase de capacitación inicial, previo a suspender el proceso de selección por falta de asignación presupuestaria[23]. Por ende, y de conformidad con lo resuelto por la Sala de la Corte Provincial y con el Reglamento,

[20] Id., art. 10.

[21] Conforme lo determinado por la Comisión en sesión de 06 de septiembre de 2021. Acta de reunión No. SNAI-CTS-2021-0005-A de 06 de septiembre de 2021 (fs. 17-20 del expediente constitucional).

[22] Informe Técnico No. SNAI-DRTCR-2021-0013-IT de 19 de febrero de 2021 (fs. 239-259 del expediente de instancia). Cabe precisar que, una vez dictada la sentencia de la Unidad Judicial, el SNAI emitió la resolución No. SNAI-SNAI-2020-0055-R, en la que, además de disponer la emisión de las disculpas públicas mencionadas *ut supra*, informó que: "*el proceso de convocatoria y selección realizado en agosto de 2019* […] *no se va a continuar por falta de recursos, al no haberse asignado el presupuesto necesario por parte del ente rector de las finanzas públicas*". Así también, resolvió que, si se realiza "*una nueva convocatoria en el presente año fiscal o en el siguiente año fiscal, las y los postulantes que hubieren sido considerados aptos en todas las pruebas, en la convocatoria de agosto de 2019, y se postulen al nuevo proceso de convocatoria y selección de aspirantes al* [CSVP], *tendrán preferencia en los cuadros de aptitud para la fase de capacitación, conforme el Reglamento*" (Resolución No. SNAI-SNAI-2020-0055-R de 16 de octubre de 2020, art. 1).

[23] El CD aportado por los actores como prueba en la acción de protección contiene los comunicados en los que el SNAI los convocó a las evaluaciones correspondientes a la fase de preselección, los declaró aptos, y les notificó el inicio de la fase de capacitación inicial y la posterior suspensión del proceso de selección (Foja 9 del expediente de instancia).

el SNAI debía continuar con la fase de capacitación inicial de aspirantes y, con respecto a quienes la aprueben, con la de selección y vinculación. Posteriormente, el SNAI debía incorporar al CSVP exclusivamente a los aspirantes que hayan aprobado estas fases.

Proceso de Cohorte I:

44. El 02 de diciembre de 2020, el SNAI dio inicio al proceso de selección de aspirantes al CSVP 2021 ("**Cohorte I**"), "*mediante un llamamiento a postulación por parte de los 497,* (sic) *aspirantes que se encontraban aptos y que pertenecieron al proceso del año 2019, y que por razones presupuestarias no se pudo culminar*"[24]. El 04 de diciembre de 2020, el SNAI envió un comunicado a los 497 aspirantes que habían sido preseleccionados en el proceso de 2019 (párr. 42 *supra*), solicitando que confirmen su disponibilidad para participar en el proceso de Cohorte I[25]. De los 497 aspirantes convocados al nuevo proceso, 304 postularon, incluyendo 104 actores de la acción de protección[26].

45. El 18 de diciembre de 2020, la Dirección Técnica presentó la lista de postulantes que cumplieron con los requisitos generales para la postulación, establecidos en el artículo 14 del Reglamento[27]. La Corte Constitucional identifica que en dicho listado se incluyó a 83 de los actores de la acción de protección[28], entre ellos, a 20 de los 35 accionantes de la presente acción de incumplimiento; excluyendo del listado a los siguientes accionantes: Danny Abril Intriago, Marco Arellano Yambombo, Neyser Barragán Manobanda, Erika Caicedo Vera, Edwin Chalacán Pantoja, John Córdova Matamoros, Héctor Inguillay Paredes, Víctor Loján Sáez, Ever Luna Mendoza, Byron Masache Castillo, Henry Paguay Ramos, Libio Valencia Silva, Erick Vilañez Guamialama, Jairo Vite Sellán, y Darwin Yanacallo Espinoza[29].

---

[24] Informe Técnico No. SNAI-DTRCR-2020-0005-IT de 18 de diciembre de 2020, elaborado por la Dirección Técnica (fs. 187-205 del expediente de instancia).

[25] Informe Técnico No. SNAI-DRTCR-2021-0013-IT de 19 de febrero de 2021 (fs. 239-259 del expediente de instancia).

[26] 5 actores de la acción de protección -que no son accionantes en la presente acción de incumplimiento- no presentaron al SNAI su expediente con la documentación requerida para la postulación.

[27] Informe Técnico No. SNAI-DTRCR-2020-0005-IT de 18 de diciembre de 2020, elaborado por la Dirección Técnica (fs. 187-205 del expediente de instancia).

[28] Entre los actores del proceso de origen que, sin formar parte de los accionantes de la presente causa, postularon a este proceso, 6 de ellos fueron excluidos del listado, al no haber: presentado el examen Ser Bachiller, presentado el título de bachiller, presentado el certificado de no adeudar dos o más pensiones alimenticias, o cumplido con la estatura mínima. Informe Técnico No. SNAI-DRTCR-2021-0013-IT de 19 de febrero de 2021 (fs. 239-259 del expediente de instancia).

[29] Sobre estos, la Dirección Técnica informó: que Danny Abril Intriago, John Córdova Matamoros y Jairo Vite Sellán no presentaron "*el expediente con la documentación solicitada*"; que no consta el examen Ser Bachiller en los expedientes de Marco Arellano Yambombo, Héctor Inguillay Paredes, Víctor Loján Sáez, Ever Luna Mendoza, Libio Valencia Silva y Darwin Yanacallo Espinoza; que en el expediente de Neyser Barragán Manobanda no consta "*el certificado de 'no haber sido dado de baja o destituido de la Policía Nacional del Ecuador'*"; que Erika Caicedo Vera no presentó "*el certificado de no haber recibido sentencia condenatoria ejecutoriada por casos de violencia intrafamiliar*"; que Edwin Chalacán Pantoja, Byron Masache Castillo y Erick Vilañez Guamialama no cumplen "*con la estatura o, talla*"; y, que no consta en el expediente de Henry Paguay Ramos "*el certificado de estatura/talla*". Id.

46. Más adelante, en la fase de preselección, 206 postulantes fueron declarados aptos en las evaluaciones físicas y psicológicas, incluyendo a 62 actores de la acción de protección[30]. Al respecto, esta Corte identifica que ninguno de los accionantes de la acción de incumplimiento *in examine* que avanzaron a la preselección, fue declarado apto en esta fase[31]. Por lo que, en el proceso de Cohorte I, ninguno de los accionantes de la presente causa fue preseleccionado para avanzar a la fase de capacitación inicial[32].

47. El proceso de Cohorte I culminó el 19 de abril de 2021, con la incorporación de los 198 aspirantes que aprobaron todas sus fases[33], incluyendo a 62 de los actores de la acción de protección.

48. En este orden de ideas, se tiene que el SNAI había dado inicio al proceso de Cohorte I antes de haberse dictado la sentencia de la Sala de la Corte Provincial. Sin embargo, la Corte Constitucional observa que la sentencia cuyo cumplimiento se exige ordenó al SNAI "*en forma inmediata* ***continuar*** *con la realización y finalización del proceso de selección*" (énfasis agregado). En consecuencia, la Sala de la Corte Provincial no dispuso el inicio de un nuevo proceso de selección de aspirantes al CSVP, sino la continuación del proceso de 2019.

49. En tal virtud, este Corte encuentra que el proceso de Cohorte I no puede ser visto *per se* como una medida de cumplimiento de la sentencia dictada por la Sala de la Corte Provincial, toda vez que, a pesar de haber estado dirigido exclusivamente a los aspirantes preseleccionados en 2019, efectuó nuevamente todas las fases del proceso de selección, incluyendo las de convocatoria y preselección, tratándose en consecuencia de un proceso nuevo en el que ninguno de los ahora accionantes fue preseleccionado. Esto pese a que todos ya habían aprobado dicha fase en el proceso 2019, por cumplir los requisitos generales de postulación y haber aprobado todas las evaluaciones de la fase de preselección.

50. Por lo tanto, de conformidad con el Reglamento y con la sentencia cuyo cumplimiento se exige, el SNAI debía llevar a cabo la fase de capacitación inicial con respecto a los 299 aspirantes que, habiendo sido preseleccionados en 2019, no fueron incorporados al

---

[30] Id.

[31] Los 20 accionantes de la presente acción de incumplimiento que habían cumplido con los requisitos generales de postulación fueron declarados no aptos, ya sea en las evaluaciones físicas o en las psicológicas.

[32] Habiéndose dictado la sentencia cuyo cumplimiento se exige, el 19 de febrero de 2021, la Dirección Técnica informó el estado de cada uno de los 109 actores que presentaron la acción de protección en el proceso de Cohorte I, con el detalle del motivo por el cual cada uno de los accionantes fueron catalogados como postulantes que no cumplen con los requisitos generales de postulación, o como no aptos. En estas categorías también se incluyeron a los siguientes actores de la acción de protección, que no figuran como accionantes en la presente causa: Ángel Lozano Preciado, Lenin Lara Alcoser, Jerson Maldonado Álvarez, César Rea Anangonó, Marlon Marquines Toaquiza, Edison Guanoluisa Pinto, Luis Loor Soledispa, Kleison Valencia Silva, Walter Morales Manso, Mauricio Morales Tenecela, Kennet Moncayo Arroyo, y Santiago Arroyo Varela. Informe Técnico No. SNAI-DRTCR-2021-0013-IT de 19 de febrero de 2021 (fs. 239-259 del expediente de instancia).

[33] Resolución No. SNAI-SNAI-2021-0017-R de 19 de abril de 2021 (fs. 56-61 del expediente constitucional).

CSVP durante el proceso de Cohorte I -entre ellos, los 35 accionantes de esta causa- e incorporar a quienes aprueben las fases de capacitación y selección y vinculación.

Proceso de Cohorte II:

51. El 10 de junio de 2021, la Comisión resolvió iniciar un nuevo proceso de selección de aspirantes al CSVP, considerando la necesidad institucional ("**Cohorte II**")[34]. En sesión de 06 de septiembre de 2021, al referirse al proceso de 2019, la Comisión estableció que, en virtud de la sentencia de la Sala de la Corte Provincial, "*existen 37 accionantes que deberán continuar con la fase de capacitación inicial*" [35].

52. El 13 de septiembre de 2021, la Empresa Pública ESPE Innovativa E.P. ("**ESPE-Innovativa**") remitió al SNAI una propuesta técnica para la capacitación de 37 aspirantes al CSVP, a realizarse entre el 20 de septiembre y el 15 de diciembre de 2021, en atención a lo solicitado por el SNAI[36].

53. Mediante resolución No. SNAI-SNAI-2021-0073-R de 01 de diciembre de 2021, el SNAI resolvió, en "*cumplimiento de la sentencia de apelación dentro de la causa No. 17203-2020-02126*", disponer a la Comisión que continúe "*con el proceso de selección iniciado en el año 2019* […], *así como, realizar y ejecutar las acciones necesarias para que dicho proceso finalice de acuerdo a lo dispuesto por el Reglamento. La continuidad del proceso* […] *aplica para los aspirantes identificados en la sentencia a la cual se da cumplimiento*"[37].

54. Mediante comunicados sin fecha emitidos por el SNAI y recibidos por cada uno de los accionantes de la acción de incumplimiento, la entidad informó que, en atención a lo resuelto por la sentencia cuyo cumplimiento se exige, se realizaría el proceso de selección de aspirantes al CSVP 2021, "*dentro del cual en base a* (sic) *su aceptación, se continuará con la etapa de capacitación y demás fases conforme al Reglamento* […], *siempre y cuando apruebe los programas impartidos dentro de las etapas correspondientes para la vinculación*"[38].

55. La Dirección Técnica realizó coordinaciones institucionales con la ESPE-Innovativa y la Escuela Politécnica del Ejército para iniciar la capacitación académica online "*para*

[34] Acta de reunión SNAI-CTS-2021-0001-A, citado en el informe técnico No. SNAI-DRCR-2021-0031-IT de 15 de diciembre de 2021, elaborado por la Dirección de Régimen de Carrera del SNAI (fs. 125-126 del expediente constitucional).
[35] Acta de reunión No. SNAI-CTS-2021-0005-A de 06 de septiembre de 2021 (fs. 17-20 del expediente constitucional).
[36] Fs. 62-66 del expediente constitucional.
[37] El artículo 2 de la resolución resolvió continuar "*con las fases que quedaron pendientes dentro del proceso de vinculación de los aspirantes al* [CSVP]*, con aquellos que han sido declarados aptos en las evaluaciones realizadas dentro del proceso iniciado en junio de 2021*" (fs. 183-186 del expediente constitucional).
Fs. 13-16 del expediente constitucional.
[38] Fs. 21-55 del expediente constitucional.

los accionantes de la causa 17203-2020-02126, la cual inició el 27 de septiembre de 2021, y ha culminado en sus dos primeras etapas el 15 de diciembre de 2021"[39].

56. El 29 de octubre de 2021, los 35 accionantes de la presente causa finalizaron seis cursos a cargo de ESPE-Innovativa[40]. De acuerdo con el cronograma de capacitación de los aspirantes al CSVP, los resultados finales debían entregarse el 24 y 25 de febrero de 2022[41]. No obstante, tanto de lo señalado por los accionantes como de los recaudos procesales, no se desprende que el SNAI haya continuado con la fase de capacitación inicial hasta su finalización, ni que haya continuado con la fase de selección y vinculación. Además, no se constata que el SNAI haya justificado la suspensión del proceso de Cohorte II.

57. Así las cosas, si bien el SNAI ha dado continuación al proceso de 2019 con respecto de los 47 actores de la acción de protección que no fueron incorporados al CSVP en el proceso de Cohorte I, entre esos los 35 accionantes de la presente acción por incumplimiento, la Corte Constitucional verifica que, a la fecha de la emisión de la presente sentencia, el SNAI no ha cumplido con finalizar el proceso. En consecuencia, el SNAI debe reanudar de forma inmediata el proceso de Cohorte II, para lo cual debe finalizar la fase de capacitación inicial y llevar a cabo la fase de selección y vinculación. Esta Corte enfatiza la obligación que tiene la entidad de culminar de forma expedita con este proceso de selección, e incorporar al CSVP a aquellos aspirantes que aprueben las fases que han quedado pendientes, conforme lo dispuesto por la sentencia dictada por la Sala de la Corte Provincial, y en estricta observancia del Reglamento.

58. En virtud de todo lo expuesto, este Organismo llama la atención al SNAI, pues a pesar de reiterar a lo largo del proceso su necesidad institucional de incorporar a más agentes al CSVP, no ha actuado diligentemente en la realización y continuación de los procesos de selección de aspirantes al CSVP, y no ha cumplido con la sentencia.

59. Finalmente, esta Corte estima necesario llamar la atención a la jueza de la Unidad Judicial, Johana Paola Ayala Taco, pues no se verifica que haya tomado las acciones necesarias para ejecutar integralmente las medidas ordenadas en la sentencia dictada por la Sala de la Corte Provincial. Cabe mencionar que, sobre la falta de ejecución de la medida relativa a la publicación de disculpas en un periódico de circulación nacional, esta Corte observa que durante la ejecución de la sentencia demandada, en auto de 14 de julio de 2021, la Unidad Judicial requirió al SNAI información, exclusivamente, sobre el cumplimiento de la medida (**ii**), relativa a la continuación del proceso de

[39] Informe técnico No. SNAI-DRCR-2021-0031-IT de 15 de diciembre de 2021 (fs. 116-127 del expediente constitucional).
[40] Los cursos finalizados fueron los siguientes: "*Introduction to Cybersecurity*", "*Cybersecurity Essentials*", "*NDG Linux Essentials*", "*Introduction to loT*", "*Get Connected*", y "*Entrepreneurship*". Cabe precisar que, según consta de los reportes de calificaciones emitidos por ESPE-Innovativa, Erick Vilañez Guamialama y Martín García Cedeño no completaron el curso de "*Cybersecurity Essentials*", y Carlina Zambrano Viteri no completó el curso de "*Entrepreneurship*" (fs. 128-135 del expediente constitucional).
[41] Fs. 100-101 del expediente constitucional.

selección de aspirantes al CSVP. Por ende, se constata que la jueza no tomó acción alguna para garantizar el cumplimiento de la medida (**i**).

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. Declarar el cumplimiento parcial de la sentencia de 12 de febrero de 2021, dictada por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la acción de protección No. 17203-2020-02126.

2. Ordenar al SNAI que, en el término máximo de 30 días desde la notificación de la presente sentencia, publique por una sola ocasión disculpas públicas por la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica, a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa de los actores de la acción de protección No. 17203-2020-02126, en un periódico de circulación nacional.

3. Ordenar que el SNAI, de forma inmediata, continúe con las fases de capacitación inicial y selección y vinculación del proceso de selección de aspirantes al Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria, iniciado mediante resolución No. SNAI-SNAI-2021-0073-R de 01 de diciembre de 2021. El proceso deberá finalizar en un plazo máximo de noventa días a partir de la notificación de la presente sentencia, debiendo el SNAI incorporar a aquellos aspirantes que aprueben las fases que han quedado pendientes, en estricta observancia del Reglamento para el proceso de selección y vinculación de aspirantes al Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria, emitido mediante resolución No. SNAI-SNAI-2019-0017-R de 06 de agosto de 2019.

4. Disponer que el SNAI presente a la Corte Constitucional documentación que justifique el cumplimiento integral de estas medidas en un plazo máximo de 10 días posteriores a la finalización del plazo otorgado en el numeral anterior.

5. Llamar la atención al SNAI por su falta de diligencia en la realización y continuación de procesos de selección de aspirantes al Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria.

6. Llamar la atención a Johana Paola Ayala Taco, jueza de la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito, por no haber garantizado la ejecución integral de la sentencia dictada el 12 de febrero de 2021 por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

7. Disponer la devolución del expediente al juzgador de origen.

8. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
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, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de miércoles 06 de julio de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

3921IS-47387

Caso Nro. 39-21-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes once de julio de dos mil veintidos, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta
DIRECTOR

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Telf.: 3941-800
Exts.: 3131 - 3134

www.registroficial.gob.ec

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.