

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

56-18-IN/23 En el Caso No. 56-18-IN Desestímese la acción pública de inconstitucionalidad por razones de forma y fondo de los artículos 7, 16, 18, 19, 24, 25 y 32 de la Ordenanza que regula los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios en el cantón Lago Agrio	3
3-18-IA/23 En el Caso No. 3-18-IA Desestímese la acción pública de inconstitucionalidad No. 3-18-IA.....	16
13-20-IS/23 En el Caso No. 13-20-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 13-20-IS	29
46-20-IS/23 En el Caso No. 46-20-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 46-20-IS	43
92-20-IS/23 En el Caso No. 92-20-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 92-20-IS, por carecer de objeto.....	58
70-21-IS/23 En el Caso No. 70-21-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 70-21-IS	67
112-21-IS/23 En el Caso No. 112-21-IS Desestímese la acción de incumplimiento propuesta No. 112-21-IS	76

	Págs.
174-22-IS/23 En el Caso No. 174-22-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 174-22-IS	84
2096-17-EP/23 En el Caso No. 2096-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 2096-17-EP.....	95
356-18-EP/23 En el Caso No. 356-18-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 356-18-EP.....	114



Sentencia 56-18-IN/23
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 12 de julio de 2023

CASO 56-18-IN

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

SENTENCIA 56-18-IN/23

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de inconstitucionalidad presentada en contra de los artículos 7, 16, 18, 19, 24, 25 y 32 de la Ordenanza que Regula los Servicios de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios en el cantón Lago Agrio. La Corte concluye que las alegaciones en contra de la ordenanza impugnada basadas en el conflicto con normas infranconstitucionales no son objeto de control abstracto de constitucionalidad.

1. Antecedentes procesales

1. El 24 de octubre de 2018, Dionicio Salomón Encarnación Enrique (“**accionante**”), por sus propios derechos, presentó una demanda de inconstitucionalidad de la “Ordenanza que Regula los Servicios de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios en el cantón Lago Agrio” (“**ordenanza impugnada**”).¹ Dicha ordenanza fue sancionada el 6 de agosto de 2018.² El accionante solicitó, como medida cautelar, la suspensión de la ordenanza impugnada.
2. El 3 de abril de 2019, la Sala de Admisión admitió a trámite la demanda y negó la solicitud de medidas cautelares.³ Adicionalmente, informó al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Lago Agrio (“**GADMLA**”) y al Cuerpo de Bomberos del cantón Lago Agrio para que se pronuncien sobre la constitucionalidad de las normas demandadas en el término de quince días.
3. El 6 de mayo de 2019, la PGE presentó un escrito mediante el cual expuso su posición con respecto a la demanda de inconstitucionalidad presentada.
4. El 7 de mayo de 2019, el alcalde y procurador síndico del GADMLA presentaron en conjunto un escrito presentando su posición con respecto a la demanda de inconstitucionalidad.

¹ El 23 de octubre de 2018, la Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto ni acción.

² La ordenanza fue discutida en dos ocasiones, el 24 de mayo de 2018 y el 27 de julio de 2018.

³ La Sala de Admisión estuvo compuesta por los exjueces constitucionales Hernán Salgado Pesantes y Agustín Grijalva Jiménez, y la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.

5. El 17 de febrero de 2022, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza Alejandra Cárdenas Reyes quién, en virtud del orden cronológico, avocó conocimiento del caso el 18 de mayo de 2023. En dicha providencia se solicitó al alcalde y procurador síndico del GADMLA que, en el término de cinco días, remitan un informe motivado que incluya sus argumentos de descargo, y, una copia certificada de la “Ordenanza que regula los servicios de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios en el cantón Lago Agrio” vigente a la fecha.
6. El 30 de mayo de 2023, el alcalde y el procurador síndico del GADMLA solicitaron a la Corte que les conceda más tiempo para remitir la información solicitada.⁴
7. El 1 de junio de 2023, la jueza sustanciadora concedió el término de tres días para que las autoridades del GADMLA envíen la información solicitada y una copia de la ordenanza vigente a la fecha.
8. El 5 de junio de 2023, el alcalde y el procurador síndico del GADMLA remitieron a la Corte una copia de la ordenanza impugnada.⁵

2. Competencia

9. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436 número 2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75, número 1, letra d y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Normas impugnadas

10. La presente acción de inconstitucionalidad por la forma y por el fondo fue planteada en contra de algunas frases o secciones de los artículos 7, 16, 18, 19, 24, 25 y 32 de la ordenanza impugnada. En la tabla siguiente se precisan los artículos antes mencionados y las secciones impugnadas constan en cursivas.

⁴ Adicionalmente, el procurador síndico adjuntó a su contestación a la demanda presentada, el auto de la Corte Constitucional y la “Ordenanza de Creación y Funcionamiento del Cuerpo de Bomberos del Cantón Lago Agrio” sancionada el 29 de diciembre de 2015. Dicha ordenanza fue expresamente derogada por la ordenanza impugnada en esta acción de inconstitucionalidad.

⁵ En esta ocasión el alcalde y el procurador síndico adjuntaron la ordenanza sancionada en 2018.

Tabla 1

Ordenanza que Regula los Servicios de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios en el cantón Lago Agrio	
Capítulo III: Gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios	
Artículo 7 inciso 3	[...] Regulará sus procedimientos, en base a lo establecido en la Constitución de la República, en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (sic), <i>en lo que fuera aplicable</i> , sin menoscabar la autonomía municipal; en la Resolución del Consejo Nacional de Competencias Nro. 010-CNC-2014, publicada en el Registro Oficial No. 413, de 10 de enero de 2015 y la presente ordenanza municipal.
Artículo 16	La estructura administrativa del Cuerpo de Bomberos del Cantón Lago Agrio, se conformará de acuerdo a los objetivos y funciones determinados en esta ordenanza, la Ley y reglamentos aplicables. Para cumplir sus objetivos contará con los siguientes niveles jerárquicos; <ul style="list-style-type: none"> a) Nivel de gobierno, que lo ejerce el <i>Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Lago Agrio</i>, a través del Comité de Administración y Planificación; b) Nivel ejecutivo, que lo ejerce el Jefe del Cuerpo de Bomberos; y, c) Nivel operativo
Artículo 18, literal c	Es la máxima autoridad que estará integrado de la siguiente manera: [...] c) Un Concejal o Concejala que presida la <i>Comisión de Servicios Públicos, Transporte, Movilidad y Seguridad Ciudadana</i>
Artículo 19 literal d	El Comité de Administración y Planificación tendrá los siguientes deberes y atribuciones: <ul style="list-style-type: none"> d) <i>Remover al Jefe del Cuerpo de Bomberos del Cantón Lago Agrio, cuando así lo considere necesario.</i>
Artículo 24 literal t	El Jefe o Jefa del Cuerpo de Bomberos del Cantón Lago Agrio, ejercerá las siguientes atribuciones: <ul style="list-style-type: none"> t) <i>Remitir para la suscripción del Alcalde, la Orden General en la que se publicará los movimientos, altas, bajas, incorporaciones, licencias, pases, ascensos, comisiones, órdenes superiores.</i>
Artículo 25	El Subjefe del Cuerpo de Bomberos será responsable de suplir al Jefe de Cuerpo de Bomberos en caso de su ausencia temporal. En caso de ausencia definitiva del Jefe, hará las funciones de éste <i>hasta que el Comité de Administración y planificación nombre un nuevo Jefe</i> . El Subjefe del Cuerpo de Bomberos ejercerá todas y cada una de las

	facultades administrativas que el Jefe delegue.
Artículo 32 inciso 2	El Comité de Administración y Planificación remitirá el presupuesto aprobado al Consejo Municipal para su conocimiento, <i>a fin de que se consolide el presupuesto de ser el caso.</i>

Tabla elaborada por la Corte Constitucional (énfasis añadido)

4. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

Sobre la inconstitucionalidad por la forma

11. El accionante afirma que las normas, aunque fueron debatidas en dos proyectos y socializadas, son inconstitucionales por la forma ya que la ordenanza impugnada proviene de un modelo de ordenanza remitido el 26 de febrero de 2018 por la Asociación de Municipalidades del Ecuador (“AME”). Argumenta que la AME no es competente legal ni constitucionalmente para presentar ordenanzas y, por lo tanto, la ordenanza deviene en ilegal e inconstitucional.

Sobre la inconstitucionalidad por el fondo

12. El accionante afirma que la ordenanza impugnada quebranta el artículo 425 de la Constitución con respecto al orden jerárquico de aplicación de las normas dado que:

De la simple lógica, es evidente que las ordenanzas municipales se encuentran muy por debajo de la Constitución y de las Leyes Orgánicas. Para el presente caso, esa ley orgánica se refiere al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, (COOTAD) [...] y Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (COESCOP)”.

13. El accionante reconoce que era obligación del GAD Municipal de Lago Agrio dictar la ordenanza “a fin de asumir la competencia dispuesta por la Constitución, COOTAD y la Resolución No. 0010-CNC-2014 del 10 de enero del 2015” mediante el cual se dispuso a los GAD que implementen el ejercicio de la competencia para gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios tal como lo indica el artículo 140 del COOTAD y el 274 del COESCOP.
14. Con respecto a lo anterior, indica que estas normas remiten a una “ley especial” que es la Ley de Defensa Contra Incendios y su reglamento “que gozan de un orden jerárquico superior a las ordenanzas municipales por lo que se contraponen a una Ley Orgánica al no respetar lo establecido en el artículo 281 del COESCOP por lo que se puede evidenciar la contraposición de las normas contenidas en la misma y las que

constan en el COESCOP (...) lo cual a su criterio irrespeta el ordenamiento jurídico y la jerarquía normativa establecida en el artículo 425 de la Constitución.

15. Al argumentar la inconstitucionalidad de cada una de las normas señaladas en su demanda, el accionante afirma que la ordenanza impugnada vulnera la seguridad jurídica y la aplicación jerárquica de las normas⁶ de la Constitución. Los argumentos centrales sobre cada una de ellas se detallan a continuación:

15.1. Sobre el artículo 7 numeral 3 que prescribe que el Cuerpo de Bomberos deberá regular sus procedimientos “en lo que fuera aplicable” a lo establecido en la Constitución, COOTAD y COESCOP, el accionante alega que le da a la ordenanza una jerarquía mayor que la de una ley orgánica lo cual está “en plena contraposición al orden jerárquico de las leyes”.

15.2. La inconstitucionalidad del literal a) del artículo 16 que señala la estructura administrativa y los niveles de gobierno, y establece que el nivel de gobierno “lo ejerce el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Lago Agrio, a través del Comité de Administración y Planificación”, es inconstitucional ya que no se encuadra en lo indicado en la sentencia 012-18-SIN-CC del caso 0062-16-IN que analizó la facultad que tiene el Cuerpo de Bomberos para autogobernarse.⁷

15.3. Sobre el literal c) del artículo 18 de la ordenanza impugnada, que se refiere a la integración del comité de administración y planificación, el accionante indica que el hecho de que un concejal o concejala presida la Comisión de Servicios Públicos, Transporte, Movilidad y Seguridad Ciudadana, “hace caso omiso la Sentencia No. 012-18-SIN-CC” en relación con la declaratoria de inconstitucionalidad de la frase “el alcalde o su delegado, quien lo presidirá y tendrá voto dirimente”.⁸

⁶ CRE, artículo 425.

⁷ La Corte Constitucional analizó una ordenanza similar en esta acción e indicó que la misma “no se ajusta al contenido de la normativa jurídica que regula la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, esto es, a la Ley de Defensa Contra Incendios y al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, pues no obstante de la competencia otorgada a los Gobiernos Autónomos Descentralizados para dictar ordenanzas en la materia invocada, dicha norma invade la autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y operativa, del Cuerpo de Bomberos del cantón Mejía”. Ver: sentencia 012-18-SIN-CC caso 0062-16-IN, 27 de junio de 2018, p. 58

⁸ En dicha sentencia, la Corte Constitucional indicó que para analizar una ordenanza similar era necesario remitirse al artículo 140 del COOTAD y 274 del COESCOP para determinar la autonomía de los cuerpos de bomberos. Ver: sentencia 012-18-SIN-CC caso 0062-16-IN, 27 de junio de 2018, p. 74

- 15.4.** Sobre la inconstitucionalidad del literal d) del artículo 19 de la ordenanza impugnada, que prevé que el Comité de Administración y Planificación puede remover al Jefe del Cuerpo de Bomberos, el accionante afirma que violenta la seguridad jurídica y el principio de legalidad ya que se contraponen a lo dispuesto en los artículos 287, 288, 289, 290, 300, 301, 302, 303, 304 y 305 del COESCOP.
- 15.5.** Sobre el literal t) del artículo 24 de la ordenanza impugnada, que hace relación a los deberes y actuaciones del jefe de bomberos e indica que este deberá remitir para la suscripción del alcalde la orden general que contiene los movimientos, altas, bajas, incorporaciones, licencias, ascensos, pases, comisiones y órdenes superiores, el accionante indica que violenta el criterio jurisprudencial de la Corte Constitucional, contenido en la sentencia No. 012-18-SIN-CC relacionado con la autonomía de los cuerpos de bomberos.
- 15.6.** En cuanto al artículo 25 de la ordenanza impugnada, que desarrolla las responsabilidades del subjefe de bomberos, el accionante argumenta que contradice el artículo 282 del COESCOP que señala las atribuciones del Comité de Administración y Planificación y el artículo 424 de la Constitución que la reconoce como norma suprema.
- 15.7.** Finalmente, respecto del segundo inciso del artículo 32⁹ de la ordenanza impugnada, que indica que el Comité de Administración y Planificación debe remitir el presupuesto aprobado al Concejo Municipal para su conocimiento, sostiene que contradice lo señalado en la sentencia No. 012-18-SIN-CC relacionado a la autonomía del cuerpo de bomberos.
- 16.** Por lo anterior, el accionante pretende que se declare la inconstitucionalidad por la forma y por el fondo de ciertas partes de los artículos 7, 16, 18, 19, 24, 25 y 32 de la ordenanza impugnada y solicita a la Corte Constitucional que conmine al GADMLA a adecuar la normativa aplicable al Cuerpo de Bomberos del Cantón de Lago Agrio de acuerdo a los principios constitucionales de legalidad, seguridad jurídica y jerarquía normativa.

4.2 Posición de la parte accionada

⁹ Si bien es cierto, en la página 15 de la demanda indica al artículo 22, en la identificación de las normas impugnadas se refiere al artículo 32 y por el contenido de la norma, se entiende que el argumento se refiere al artículo 32 y no 22.

- 17.** En su escrito de 17 de mayo de 2019, el procurador síndico y el alcalde del GADMLA ofrecieron como antecedentes, un recuento de la situación del cantón Lago Agrio y la normativa que permitía que el GADMLA regule su cuerpo de bomberos.
- 18.** Asimismo, con respecto a la presunta inconstitucionalidad de las normas acusadas indica que:
- 18.1.** En la ordenanza no existen disposiciones que atenten en contra de los principios de legalidad, seguridad jurídica o normativa y que la misma fue emitida respetando el ordenamiento jurídico ecuatoriano.
 - 18.2.** Que el nombrar a un jefe de bomberos es una competencia del Concejo Municipal, no del alcalde ni del procurador síndico y que el accionante pretende hacer lo mismo con la acción de inconstitucionalidad que lo que está haciendo mediante el reclamo administrativo por dicha designación.
 - 18.3.** Finalmente, realizan un recuento de las normas impugnadas y señalan que: “En vista de que el accionante no sustenta en su demanda la inconstitucionalidad e ilegalidad de las normas que afecten las garantías básicas del debido Proceso (sic) y la Seguridad Jurídica (sic), pues no subsume los hechos en la normativa jurídica vulnerada, solicitamos se digne rechazar la demanda de inconstitucionalidad planteada (...)”.
- 19.** En posteriores respuestas a las solicitudes de la Corte Constitucional, el Alcalde y el procurador síndico no emitieron otro informe y solamente adjuntaron la ordenanza derogada (sancionada en 2015) y la ordenanza vigente (sancionada en 2018).

4.3 Argumentos de la Procuraduría General del Estado

- 20.** La PGE, en su informe sobre la constitucionalidad de las normas impugnadas señaló que de acuerdo con el artículo 264 numeral 13 y artículo 238 de la Constitución, los GAD tienen la competencia para gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios y que los GAD gozan de autonomía política. Lo anterior es concordante con los artículos 55, literal m, 57, literales a y l y 140 del COOTAD.
- 21.** Adicionalmente, citó los artículos 2 y 274 del COESCOP y el pronunciamiento del procurador contenido en el oficio No. 01563 de 28 de abril de 2011, que estableció que los cuerpos de bomberos prestan servicios de prevención que son diferentes a las

actividades que realizan las empresas públicas y por lo tanto, no están sujetos a la Ley Orgánica de Empresas Públicas.

22. De igual forma, señaló que la Corte Constitucional es el órgano de administración de justicia que debe conocer las impugnaciones contra actos normativos de los GAD municipales que tengan relevancia constitucional.
23. Finalmente, citó la sentencia 026-12-SIN-CC dentro del caso 0044-11-IN en la que la Corte indicó que, con respecto a la ordenanza impugnada en ese caso, cabía el control de legalidad ante los jueces ordinarios competentes.

5. Análisis constitucional

Control de constitucionalidad por la forma

24. El accionante alega que la ordenanza impugnada es inconstitucional debido a que fue presentada por la AME sin contar con los requisitos del artículo 103 de la Constitución. Dicho artículo indica que:

Art. 103.- La iniciativa popular normativa se ejercerá para proponer la creación o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa. Deberá contar con el respaldo de un número no inferior al cero punto veinte y cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente.

Quienes propongan la iniciativa popular participarán, mediante representantes en el debate del proyecto en el órgano correspondiente, que tendrá un plazo de ciento ochenta días para tratar la propuesta; si no lo hace, la propuesta entrará en vigencia. (...)

25. De la revisión del expediente constitucional, se desprende que la AME presentó un modelo de ordenanza al GADMLA. Dicho modelo no contenía la información específica del GADMLA sino que constaban espacios en blanco para ser llenados por quienes presenten la iniciativa.
26. Tampoco se observa del documento ingresado por la AME la intención de que el modelo sea tratado tal cual como se remitió o que conste una intención clara de que el GADMLA utilice dicho modelo para la creación de su ordenanza.
27. Asimismo, del expediente constitucional se desprende que quien ingresó el proyecto de ordenanza para discusión fue el procurador síndico del GADMLA, que, si bien se basó en el modelo remitido por la AME, había sido modificado y adecuado en su

contenido para reflejar que la ordenanza respondía a los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios en el cantón Lago Agrio.

- 28.** Por lo anterior, este Organismo no observa que se haya vulnerado el artículo 103 de la Constitución, dado que el proyecto no fue presentado por la AME y no nos encontramos frente a una iniciativa popular normativa, sino que la iniciativa perteneció al mismo GAD, entidad que tiene las competencias constitucionales y legales para hacerlo.¹⁰

Control de constitucionalidad por el fondo

- 29.** La acción pública de inconstitucionalidad es un mecanismo de control abstracto de constitucionalidad cuya competencia recae en este Organismo, por disposición del artículo 436 numeral 2 de la Constitución. Es necesario precisar que este control tiene como objetivo principal garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico al determinar incompatibilidades de la norma infra constitucional respecto de las normas consagradas en la Constitución.¹¹
- 30.** En esta misma línea, el artículo 74 de la LOGJCC establece que el control abstracto de constitucionalidad tiene la finalidad de “garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico”.
- 31.** Asimismo, este Organismo ha precisado que los argumentos expuestos en las demandas de acciones de inconstitucionalidad deben demostrar una incompatibilidad normativa entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico. Además, ha señalado como regla general que cuando el análisis jurídico de una norma legal no requiere acudir a normas constitucionales para resolverlo, entonces no es objeto de control abstracto de constitucionalidad y deberá resolverse mediante los mecanismos de control de legalidad previstos en el ordenamiento jurídico nacional:

51. Al respecto, este Organismo resalta que el control de constitucionalidad permite garantizar la supremacía formal y material de la Constitución, puesto que su objeto es

¹⁰ Constitución: “Art. 240.- Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. (...)”.

¹¹ CCE, sentencia 75-15-IN/21, 5 de mayo de 2021, párr. 100; LOGJCC, artículo 74: el control abstracto de constitucionalidad tiene como “finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico.”

evitar la existencia de incompatibilidades normativas de la Constitución y el resto de disposiciones que conforman el ordenamiento jurídico. Por ende, el ejercicio del control de constitucionalidad limita la tarea de la Corte Constitucional a contrastar los enunciados normativos con la Norma Suprema, a efectos de determinar si guardan conformidad o no con el texto constitucional.

52. En este sentido, un análisis acerca de la legalidad o no de una disposición jurídica escapa la competencia de este Tribunal y desnaturaliza el control abstracto de constitucionalidad, puesto que aquello deberá ser conocido y resuelto por las autoridades competentes y a través de los cauces procedimentales respectivos.¹²

32. En el caso que nos atañe, del estudio del proceso, la Corte Constitucional observa que los argumentos del accionante están dirigidos a cuestionar, principalmente, la conformidad de las disposiciones de la ordenanza impugnada con normas infra constitucionales. Los argumentos centrales buscan demostrar un conflicto entre las normas impugnadas de la ordenanza con el COOTAD y el COESCOP, y con la sentencia 012-18-SIN-CC de la Corte Constitucional en la cual este Organismo realizó un análisis de constitucionalidad basado en el estudio de la ordenanza impugnada en esa causa con las normas citadas previamente, tal como se puede observar en el párrafo 15 *supra*.

33. Con respecto a lo anterior, esta Corte ha indicado en varias sentencias que: “cuando el análisis jurídico de una norma legal no requiere acudir a normas constitucionales para resolverlo, entonces no es objeto de control abstracto de constitucionalidad”.¹³

34. En relación con la jurisprudencia citada, específicamente con respecto a la sentencia 018-12-SIN-CC, este Organismo se ha separado explícitamente de fallos anteriores¹⁴

¹²CCE, sentencia 27-12-IN/20, 29 de enero de 2020, párr. 51 y 52; También ver: CCE, sentencia 94-15-IN/21, 7 de abril de 2021, párr. 25, 29, 32 y 34; sentencia 60-16-IN /21, 22 de septiembre de 2021, párr. 30; sentencia 53-18-IN/22, 9 de noviembre de 2022, párr. 35.

¹³ CCE, sentencia 94-15-IN/21, 7 de abril de 2021, párr. 29. Ver también: sentencia 27-12-IN/20, 29 de enero de 2020, párr. 51 y 52; sentencia 12-16-IN/21, 7 de julio de 2021, párr. 51; sentencia 60-16-IN /21, 22 de septiembre de 2021, párr. 31. De igual manera, ver también la sentencia 026-12-SIN-CC, caso 0044-11-SIN-CC en el que la Corte realizó un análisis de una ordenanza similar del GAD Municipal del cantón Milagro e indicó que: “es claro que el asunto sometido a análisis pretende que se establezca el alcance de la competencia del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Milagro frente al Cuerpo de Bomberos. En consecuencia, dentro de este contexto, la discusión se plantea alrededor de la legalidad o ilegalidad de la ordenanza GADMN No. 25-11 que constituyó la Empresa Pública Cuerpo de Bomberos de Milagro ‘EP-CMB’, cuyo examen no es competencia de esta Corte Constitucional, sino de la justicia ordinaria (...)”. En la sentencia 94-15-IN/21, la Corte Constitucional se alejó explícitamente de las sentencias en las que se hacía control de legalidad de este tipo de ordenanzas y reafirmó el criterio de la sentencia 026-12-SIN-CC en la que este Organismo evitó dicho análisis y lo dejó explícitamente para la justicia ordinaria.

¹⁴ En la sentencia 94-15-IN/21 de 7 de abril de 2021, la Corte se separó de los criterios de las sentencias 032-17-SIN-CC, caso 0023-16-IN, 14 de noviembre de 2017; 012-18-SIN-CC, caso 0062-16-IN, 27 de junio de 2018; 013-18-SIN-CC, caso 0117-16-IN, 27 de junio de 2018; 033-17-SIN-CC, caso 0059-16-IN,

en los que la Corte realizó un análisis de legalidad para examinar la constitucionalidad de ordenanzas municipales, debido a que consideró que dicha revisión es “propia de otros órganos de justicia” y que al hacerlo “se apartó del objeto y finalidad del control abstracto de constitucionalidad”.¹⁵

- 35.** Finalmente, esta Magistratura reitera que los argumentos esgrimidos por el accionante en contra de la ordenanza impugnada no son objeto del control abstracto de constitucionalidad, puesto que la resolución de los mismos está reservado a las instancias judiciales con competencia para resolver conflictos entre normas infraconstitucionales.
- 36.** Si bien, de acuerdo con este análisis, esta Corte no encuentra que la norma sea inconstitucional, en los términos planteados por el accionante, ello no implica una validación del contenido de la ordenanza impugnada.

6. 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 pública de inconstitucionalidad por razones de forma y fondo de los artículos 7, 16, 18, 19, 24, 25 y 32 de la Ordenanza que Regula los Servicios de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios en el cantón Lago Agrio.
2. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

22 de noviembre de 2017; 034-17-SIN-CC, caso 0013-16-IN, 13 de diciembre de 2017; y 015-18-SIN-CC, caso 0105-15-IN de 4 de julio de 2018.

¹⁵ CCE, sentencia 94-15-IN/21, 7 de abril de 2021, párr. 28. Específicamente en el párrafo 26 de dicha sentencia, este Organismo indicó que: “La Corte ha conocido causas similares relacionadas a ordenanzas que regulaban Cuerpos de Bomberos de otros cantones. En estas causas la Corte analizó el fondo de las pretensiones y, en varios casos, resolvió la inconstitucionalidad parcial. Los argumentos de la Corte fueron de carácter legal, relacionados con el contenido y el alcance de las normas infraconstitucionales”.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria jurisdiccional de miércoles 12 de julio de 2023; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz, por uso de una licencia por comisión de servicios. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

005618IN-5a60a



Caso Nro. 0056-18-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles diecinueve de julio de dos mil veintitrés, 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**



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 3-18-IA/23
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 12 de julio de 2023

CASO 3-18-IA

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

SENTENCIA 3-18-IA/23

Resumen: La Corte Constitucional desestimó la acción pública de inconstitucionalidad de actos administrativos presentada por los señores Vicente Florencio Gómez Vásquez y otros, en contra de los artículos 1, 2 y 3 del Acuerdo Ministerial No. 347-12, de 3 de julio de 2012, expedido por el Ministerio de Educación, toda vez que se verificó que los artículos impugnados no son contrarios a la Constitución.

1. Antecedentes

1. El 27 de febrero de 2018, los señores Vicente Florencio Gómez Vásquez y otros¹ (“**accionantes**”) presentaron una acción pública de inconstitucionalidad de actos administrativos con efectos generales en contra de los artículos 1, 2 y 3 del Acuerdo Ministerial 347-12, de 3 de julio de 2012, expedido por el Ministerio de Educación (“**Ministerio**”), y de la Procuraduría General del Estado.
2. Mediante auto de 12 de abril de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional conformada por los entonces jueces constitucionales Francisco Butiñá Martínez, Ruth Seni Pinoargote y Roxana Silva Chicaiza, admitió a trámite la presente acción, signada con el número 3-18-IA.
3. Tanto el Ministerio como la Procuraduría General del Estado presentaron escritos pronunciándose respecto a la demanda que nos ocupa.

¹ Jaime Oswaldo Matute Ordóñez (+), José Fabian Arpi Palacios, Inés Lorena Siguenza Zúñiga, William Alfonso Sánchez Calderón, Zonia Edelmira Reinoso Gordillo, Janet Zulema Alvear Vázquez, Sonia Yolanda Nieto Rodríguez, Laura Beatriz Muevecela Quiroz, Diego Valery Andrade Martínez, Germán Roberto Bonete Cumbe, Jorge Rafael Mejía Barba, Víctor Manuel Ríos Illapa, Miguel Rodrigo Matute Segovia, Sergio Rigoberto Sarmiento Arévalo, Helmer Arnoldo Cobos Galarza, Freddy Leonardo Morales Peralta, Gladys Zulema Siguenza Plaza, Juan Agustín Jimpiktt Saant, Ambrocio de Jesús Castro Orellana, Carlos Alberto Cedeño Mero, Jimmy Alberto Calle García, Klever Lenin Alchundia Guillen, Freddy Frank Zambrano Zambrano, Carmen Amelia Ayala Quinde, Ramón Francisco Palma Sosa, Ramón Roosevelt García Mera, Dora Varonesa Ávila Mendoza, José Luis Rivas Castro, César Augusto Fernández Chavez.

4. De conformidad con el sorteo de causas realizado en sesión ordinaria del Pleno del Organismo de 12 de noviembre de 2019, le correspondió la sustanciación de la presente causa al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
5. Mediante auto de 25 de mayo de 2023, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa 3-18-IA.

2. Acto impugnado

6. En la demanda de los accionantes, pese a citar los artículos del 1 al 5, se desprende que impugnan únicamente los artículos 1, 2 y 3 del Acuerdo Ministerial 347-12 expedido con fecha 3 de julio de 2012 por el Ministerio de Educación (“**artículos impugnados**”). Dichas normas establecen lo siguiente:

[*Artículo 1*] Podrán acceder al Concurso de Méritos y Oposición para Asesores o Auditores Educativos, los Docentes o Directivos públicos o privados y los Supervisores Educativos que actualmente se encuentren en funciones, para lo cual deberán cumplir los requisitos establecidos en la Ley Orgánica de Educación Intercultural, acreditar al menos la categoría D del escalafón, rendir las pruebas estandarizadas de conocimientos y pruebas psicométricas y aprobar el propedéutico para formación de Asesores y Auditores Educativos.

[*Artículo 2*] Crear el curso Propedéutico para formación de Asesores y Auditores Educativos, como un proceso de formación en competencias y habilidades para el desempeño eficiente de los roles de Asesor y Auditor Educativo. El Propedéutico para formación de Asesores y Auditores Educativos tendrá una duración de cinco meses en los que los docentes seleccionados deberán asistir a seminarios y a intervenciones en los establecimientos educativos de conformidad con las exigencias del programa.

[*Artículo 3*] El propedéutico para formación de Asesores y Auditores Educativos, será obligatorio para los Docentes o Directivos públicos o privados y los Supervisores Educativos que actualmente se encuentra en funciones y que desearan optar por la titularidad de las funciones de Auditores o Asesores Educativos.

3. Competencia

7. De conformidad con el artículo 436 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”), en concordancia con lo dispuesto en los artículos 75 y 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), este Pleno es competente para conocer y resolver sobre las acciones de control abstracto de constitucionalidad sobre actos administrativos con efectos generales.
8. Para establecer la competencia de la Corte Constitucional en este caso es necesario dilucidar dos cuestiones: primero, si las alegaciones de la parte accionante se refieren

a un control abstracto de constitucionalidad; y, segundo, si el acto impugnado corresponde a un acto administrativo con efectos generales.²

9. Sobre la primera cuestión hay que precisar que la finalidad del control abstracto de constitucionalidad consiste en garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de incompatibilidades entre las normas que conforman el ordenamiento jurídico y las disposiciones constitucionales. Así, el control de constitucionalidad de actos administrativos con efectos generales no tiene por propósito declarar la vulneración de derechos constitucionales ni establecer reparaciones en situaciones jurídicas concretas.³
10. En el caso que nos ocupa, se evidencia que la demanda de los accionantes pretende que este Organismo analice hechos concretos relativos a una presunta desproporción existente entre los artículos impugnados y su derecho constitucional al trabajo, tal como se expondrá detalladamente en la sección 4 de esta sentencia.⁴ Sin perjuicio de lo anterior, considerando que esta causa se encuentra en etapa de sustanciación, es decir, que fue admitida a trámite, esta Corte advierte que, en principio, podría plantearse un problema jurídico propio de un control abstracto de constitucionalidad exclusivamente respecto de la desproporción alegada.
11. Acerca de la segunda cuestión, vale recordar que los actos administrativos con efectos generales, como los de todos los actos administrativos, se agotan con su cumplimiento; a diferencia de los actos normativos, cuyas consecuencias jurídicas, abstractas y obligatorias, no se agotan con su cumplimiento.⁵ Los artículos impugnados se formulan en términos abstractos, es decir, su consecuencia jurídica es aplicable a todas las situaciones que se subsuman en su presupuesto de hecho. Así, estas disposiciones no se agotan con su cumplimiento, puesto que permanecen en el tiempo y se pueden aplicar a futuro en múltiples ocasiones (por ejemplo, en futuros concursos que se abran para ser asesores o auditores educativos y a todos los eventuales cursos propedéuticos para formación); por lo que no se puede identificar que dichas normas no son un acto administrativo con efectos generales, sino un acto normativo.
12. Ahora bien, conviene aclarar que este Organismo es competente para conocer las acciones públicas de inconstitucionalidad respecto de los actos normativos y de los actos administrativos con efectos generales emitidos por las autoridades públicas. Por tanto, esta Magistratura tiene competencia para ejercer el control abstracto de

² CCE, sentencia 3-16-IA/22, 19 de octubre de 2022, párr. 13.

³ CCE, sentencia 4-13-IA/20, 2 de diciembre de 2020, párr. 37

⁴ Ver párrafos 15 a 19 de la presente sentencia.

⁵ CCE, sentencia 45-17-AN/21, 18 de agosto de 2021, párr. 31.

constitucionalidad tanto de actos normativos, como de actos administrativos con efectos generales. Además, la Corte Constitucional ha señalado que “el control abstracto de constitucionalidad pretende que todos los actos normativos y administrativos de carácter general, guarden armonía con el texto constitucional”.⁶

13. En tal virtud, el hecho de que los artículos impugnados por los accionantes no sea un acto administrativo con efectos generales no es causal de improcedencia de la acción pública de inconstitucionalidad. Con independencia de la nomenclatura asignada al momento de la presentación de la demanda, y con base en los principios de formalidad condicionada y economía procesal, esta Corte puede ejercer el control abstracto de constitucionalidad de los artículos impugnados.⁷

4. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad

4.1. De la parte accionante

14. Los accionantes dividen los argumentos de su demanda en dos partes; la primera, respecto a la presunta “inconstitucionalidad por el fondo” de los artículos impugnados y, la segunda, sobre la supuesta “inconstitucionalidad por la forma” de las normas en cuestión.
15. Acerca de la primera parte, inician haciendo un recuento de lo que se entiende por control de constitucionalidad y enuncian los artículos 1 y 11 de la CRE, además de mencionar particularmente el derecho al trabajo.⁸ Posteriormente, la demanda expone lo siguiente:

Los Arts. 1, 2 y 3 del Acuerdo Ministerial 347-12 de 03 de julio del 2012, impugnados por inconstitucionalidad de fondo, *establecen restricciones desproporcionadas al ejercicio del derecho al trabajo* y la estabilidad laboral de todos los Supervisores de Educación en nuestro país, por cuanto estaríamos obligados a rendir las pruebas estandarizadas de conocimientos y pruebas psicométricas y aprobar el propedéutico para formación de asesores y auditores educativos, así como el curso propedéutico obligatorio para Docentes o Directivos públicos o privados y los Supervisores Educativos que actualmente se encuentran en funciones y que desearan optar por la titularidad de las funciones de Auditores o Asesores Educativos. (Énfasis añadido).

16. Los accionantes aseveran que se debe aplicar el *principio de proporcionalidad para ponderar la afectación al derecho al trabajo* alegada, afirmando que la “finalidad de una norma que afecte un derecho, para ser lícita o constitucional, debe ser equivalente

⁶ CCE, sentencia 3-16-IA/22, 19 de octubre de 2022, párr. 20.

⁷ CCE, sentencia 8-20-IA/20, 5 de agosto de 2020, párr. 36

⁸ En concreto, los accionantes aluden a los artículos 33, 66, 325 y 326 de la CRE.

o mayor a la restricción provocada”. Y en este caso, consideran que la finalidad de los artículos impugnados “es insuficiente para justificar las restricciones a los derechos al trabajo y la estabilidad laboral a que tenemos derecho adquirido por parte de todos los supervisores de educación”; calificando dicha finalidad como “desproporcionada, irrazonable, inadecuada, no idónea e innecesaria”.

17. Adicionalmente, los accionantes recalcan su derecho al trabajo y a la estabilidad laboral, reclamando: “no podemos perder nuestro lugar de trabajo y someternos a rendir pruebas estandarizadas de conocimiento y psicométricas para la formación de Asesores y Auditores Educativos”. Por ello, afirman que con los artículos impugnados se “desconstitucionaliza (sic) a la Constitución”, como resultado de una “evidente” incompatibilidad normativa.
18. Para finalizar la exposición de la alegada inconstitucionalidad por el fondo, los accionantes aducen que “los Arts. 1 y 3 del Acuerdo Ministerial 347-12 (...), no cumplen la exigencia de precisión señalada en el Art. 82 de la Constitución y, por ello, vulnera el derecho a la seguridad jurídica”. Y concluyen que los mismos son discriminatorios con “quienes por varios años hemos estado desempeñando las funciones de Supervisores de Educación dentro del territorio nacional”.
19. En cuanto a la segunda parte, referente a la inconstitucionalidad por la forma planteada en la demanda, los accionantes aseguran que los artículos impugnados “adolecen de inconstitucionalidad por la forma de su promulgación”. Para desarrollar aquello, la demanda cita los artículos “11 numerales 2, 4 y 8; 33; 66 numeral 17; 82; 325; 326 numerales 1 y 2; y, 424” de la CRE, así como ciertos artículos de tratados internacionales. Por último, los accionantes advierten a la Corte Constitucional que “no puede eludir la obligación de verificar la consistencia de los artículos (...) impugnados (...), frente a los parámetros de los artículos 1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos”.
20. En virtud de lo anterior, los accionantes solicitan, como medida cautelar, la “suspensión provisional de las disposiciones demandadas como inconstitucionales” y la notificación al Ministerio “para que se abstenga de aplicar las normas impugnadas”.⁹ Y, por último, como pretensión, piden a esta Magistratura que acepte su acción y declare la inconstitucionalidad de los artículos impugnados, “anulándolos cuando aquellos quebranten los principios constitucionales”.

⁹ Acerca del pedido de medidas cautelares, esta Corte ha señalado en reiteradas ocasiones que el momento oportuno para atender las solicitudes de medidas cautelares es en la fase de admisión, por lo que se deja constancia de la omisión por parte de los entonces miembros del Tribunal de Admisión. En este momento procesal no cabe ningún pronunciamiento al respecto. Véase sentencias 83-16-IN/21 y 79-16-IN/22.

4.2. De la Procuraduría General del Estado

21. El 11 de mayo de 2018, la Procuraduría General del Estado presentó un escrito pronunciándose respecto de la presente acción. En primer lugar, cuestiona que los accionantes han planteado su demanda alegando una inconstitucionalidad por la forma tras casi 6 años desde la emisión de los artículos impugnados; lo cual, contraviene directamente “el artículo 78 número 2 de la [LOGJCC], toda vez que (...) tenían únicamente un año desde su puesta en vigencia para impugnarlos”.
22. Por otra parte, en cuanto a los alegatos de inconstitucionalidad por el fondo esgrimidos por los accionantes, el escrito procede a analizar todos los derechos de la CRE alegados como vulnerados y concluye que el Acuerdo Ministerial en cuestión no viola ninguno de dichos preceptos constitucionales, afirmando así que “la demanda de inconstitucionalidad planteada no procede”.
23. En tal virtud, la Procuraduría General del Estado asegura que el Ministerio ha actuado velando por “el cumplimiento efectivo de las disposiciones constitucionales y legales sobre la protección de los derechos y garantías de los supervisores educativos”. Además, reitera que la presente acción “resulta totalmente desenfocado (sic) y fuera de lugar toda vez que los acuerdos, objeto de impugnación, no violan ninguna disposición contenida en la Constitución”; y que, “la demanda carece en absoluto de argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes”. Por lo que requiere a este Organismo que rechace la causa 3-18-IA por improcedente.

4.3. Del Ministerio

24. El 14 de mayo de 2018, el Ministerio presentó un escrito dentro de la causa que nos ocupa. En primer lugar, menciona que la demanda “no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 79 de la [LOGJCC], en razón de que los accionantes no justifican de qué forma les ha afectado la emisión del Acuerdo Ministerial 347-12, suscrito el 03 de julio de 2012, en su estabilidad laboral”. A esto, añade que los “accionantes invocan un sin número de normas constitucionales y legales, sin justificar la pertinencia de las mismas, respecto de la inconstitucionalidad aludida”. Adicionalmente, el Ministerio afirma que la presente acción es improcedente en virtud de que “las funciones de Supervisores Educativos, quedaron derogadas tácitamente por norma expresa”.¹⁰

¹⁰ El Ministerio cita la Disposición Derogatoria Décima de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, publicada en el Registro Oficial Suplemento 417 de 31 de marzo de 2011. Dicha Disposición reza: “Todo

- 25.** Más adelante, el Ministerio procede a sustentar el Acuerdo Ministerial 347-12 de 3 de julio de 2012, aduciendo que la Disposición Transitoria Vigésima Octava de la Ley Orgánica de Educación Intercultural “manda a que los Supervisores Educativos pasen a desempeñar las funciones de Asesores Educativos, previa evaluación”. También, enfatiza que tanto el Acuerdo Ministerial en cuestión como la ley mencionada en este párrafo “guardan relación a lo determinado en el artículo 228 de la [CRE], el cual ordena a que las personas para ingresar al sector público y para ascender en sus puestos de trabajo, tienen que participar en un Concurso de Méritos y Oposición”.
- 26.** Finalmente, el Ministerio cita varios informes técnicos en los que afirma demostrar que cumplió con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Educación Intercultural y se garantizó los “derechos de los Supervisores Educativos, para lo cual implemento (sic) un propedéutico para nivelar a los servidores que tenían que por ley pasar a cumplir las funciones de Auditores Educativos, previa evaluación”. En consecuencia, se solicita a esta Corte que “archive la presente acción de inconstitucionalidad por carecer de sustento fáctico, legal y constitucional”.

5. Análisis Constitucional

- 27.** Según prescribe el numeral 5 del artículo 79 de la LOGJCC, las demandas de inconstitucionalidad deben contener: **(i)** las “disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance”; y, **(ii)** “argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”. Por ello, los accionantes de una demanda de inconstitucionalidad deben cumplir con una carga argumentativa determinada que permita que esta Corte pueda emitir un pronunciamiento en el marco del control abstracto de inconstitucionalidad.¹¹
- 28.** Este Organismo ha reiterado que “los argumentos de la demanda deben demostrar [la] incompatibilidad normativa” que se alega.¹² Puesto que, de conformidad con el numeral 3 del artículo 76 de la LOGJCC, se presume la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas. Por tanto, los accionantes deben presentar argumentos suficientes para desvanecer la misma, pues “la mera invocación de una norma o principio constitucional, [en principio, no sería] suficiente”.¹³

acto y contrato celebrado en base a las leyes y reglamentos o decretos, no tendrán validez una vez aprobada la presente ley”.

¹¹ CCE, sentencia 69-16-IN/21, 20 de octubre de 2021, párr. 35; y, sentencia 32-17-IN/21, 9 de junio de 2021, párr. 31.

¹² CCE, sentencia 79-16-IN/22, 29 de junio de 2022, párr. 53.

¹³ CCE, sentencia 79-16-IN/22, 29 de junio de 2022, párr. 54.

29. Ahora bien, de los alegatos de la demanda sintetizados en los párrafos 17, 18 y 19 de la presente sentencia se evidencia que los accionantes incumplen con lo dispuesto en numeral 5 del artículo 79 de la LOGJCC. En primer lugar, los párrafos 17 y 18 *supra* se limitan a enunciar las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, sin especificar su contenido y alcance; y, el cargo del párrafo 19 *supra* únicamente cita diversos artículos de la CRE. De forma que se incumple con el requisito (i) necesario para apreciar argumentos completos, de conformidad con lo mencionado en los párrafos anteriores. En segundo lugar, los accionantes tampoco cumplen con el requisito (ii) indicado, pues en su acción no esgrimen argumentos claros, específicos ni pertinentes que se refieran a la existencia de una posible incompatibilidad normativa. En consecuencia, esta Corte se encuentra imposibilitada de analizar la constitucionalidad de los artículos impugnados a partir de estos cargos mencionados en la presente demanda.
30. Por otra parte, de acuerdo con lo desarrollado por los accionantes en parte de su demanda, sintetizado en los párrafos 15 y 16 *supra*, esta Corte aprecia un argumento completo sobre el cual cabe pronunciarse. En concreto, dicho argumento versa sobre la presunta desproporción existente entre los artículos impugnados y su derecho constitucional al trabajo, el cual, consideran que ha sido afectado. En tal virtud, se plantea el siguiente problema jurídico:

5.1 ¿Son los artículos impugnados incompatibles con el derecho constitucional al trabajo y a la estabilidad laboral por limitarlo de forma desproporcionada?

31. La CRE, en su artículo 33, reconoce el derecho de las personas al trabajo en los siguientes términos:

El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado.

32. En el mismo sentido, los artículos 325 y 326 de la CRE reiteran este derecho y lo desarrolla al enunciar los principios que lo sustentan de forma general.
33. Los accionantes arguyen que los artículos impugnados, al desarrollar asuntos referentes a la evaluación requerida para los asesores y auditores educativos, merman de manera desproporcional su derecho al trabajo “por cuanto estaríamos obligados a rendir las pruebas estandarizadas de conocimientos y pruebas psicométricas y aprobar el propedéutico para formación de asesores y auditores educativos, [si] desearan optar

por la titularidad de las funciones de Auditores o Asesores Educativos”. En este sentido, afirman que la finalidad de las normas objeto de la acción que nos ocupa “es insuficiente para justificar las restricciones a los derechos al trabajo (...) que tenemos (...) adquirido por parte de todos los supervisores de educación”.

- 34.** En virtud de lo señalado en el párrafo anterior, para resolver el problema jurídico en cuestión, es preciso que la Corte Constitucional realice un *test de proporcionalidad*, a fin de verificar si, en abstracto, los artículos impugnados son incompatibles con el derecho al trabajo de los anteriores supervisores educativos. Conforme al numeral 2 del artículo 3 de la LOGJCC, esto implica examinar si la norma impugnada persigue un *fin legítimo*, y comprobar si ésta es *idónea, necesaria y proporcional* en sentido estricto.
- 35.** Respecto al *fin legítimo*, esta Corte verifica si una restricción o limitación tiene como “horizonte el cumplimiento de un objetivo” previsto en la CRE o la promoción de derechos.¹⁴ Es decir, que los fines para los cuales se establece la restricción deben ser legítimos en el sentido que “obedezcan a razones de interés general y no se aparten del propósito para el cual han sido establecidas”.¹⁵
- 36.** En el caso *sub judice*, la Corte Constitucional evidencia que los artículos impugnados obedecen a lo ordenado en la Disposición Transitoria Vigésima Octava de la Ley Orgánica de Educación Intercultural,¹⁶ que “manda a que los Supervisores Educativos pasen a desempeñar las funciones de Asesores Educativos, previa evaluación”, en caso de que deseen hacerlo. Además, tras revisar los considerandos del Acuerdo Ministerial 347-12, se denota que los artículos impugnados se fundamentan en el artículo 344 de la CRE, el cual, al tratar sobre el sistema nacional de educación, determina que el “(...) Estado ejercerá la rectoría del sistema a través de la autoridad educativa nacional, que formulará la política nacional de educación; asimismo regulará y controlará las actividades relacionadas con la educación (...)”. Además, cabe mencionar que, conforme al artículo 25 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, “la Autoridad Educativa Nacional ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Educación (...) y le corresponde garantizar y asegurar el cumplimiento cabal de las garantías y derechos constitucionales en materia educativa”.

¹⁴ CCE, sentencia 7-15-IN/21, 7 de abril de 2021, párr. 32.

¹⁵ CCE, sentencia 77-16-IN/22, 27 de enero de 2022, párr. 109.

¹⁶ Dicha Disposición reza: “los supervisores (...) educativos en funciones, desempeñarán las funciones de asesores educativos o auditores educativos, según el perfil profesional, previa evaluación y garantizando su estabilidad y demás derechos laborales”.

37. De este modo, la Corte Constitucional encuentra que el objetivo de los artículos impugnados busca asegurar el derecho a la educación, garantizando la calidad del sistema educativo a nivel nacional; cumpliendo así con los deberes que impone la CRE al Estado respecto del derecho a la educación, su administración, ejercicio y calidad.¹⁷ De ahí que los artículos impugnados persiguen un fin constitucionalmente válido.
38. En cuanto a la *idoneidad*, corresponde analizar si los medios de los artículos impugnados son adecuados para contribuir a la realización del fin constitucional.¹⁸ En el presente caso, este Organismo considera que desarrollar un curso Propedéutico para formación de asesores y auditores educativos y requerir la aprobación previa de pruebas estandarizadas a los docentes o directivos y los entonces supervisores educativos que quieran ser asesores y auditores educativos, en cumplimiento de lo ordenado en la Ley Orgánica de Educación Intercultural, constituye un mecanismo eficaz y apropiado para garantizar la calidad educativa a nivel nacional. A través de dicha evaluación, se garantiza de mejor manera que quienes desean ser asesores y auditores educativos cuenten con las aptitudes pertinentes y estén capacitados para llevar a cabo aquella responsabilidad. Por tanto, la Corte Constitucional estima que las medidas adoptadas por los artículos impugnados son idóneas para contribuir a su fin constitucional.
39. Sobre la *necesidad*, el núcleo del estudio a efectuar es la utilización de la prueba de los “medios menos restrictivos” para alcanzar el fin constitucionalmente válido.¹⁹ Dicho de otro modo, la medida estatal debe ser la menos gravosa y no debe reducir el derecho más de lo que es necesario para que el Estado logre eficazmente el fin constitucional buscado. En este sentido, resulta importante precisar que los artículos impugnados no vacían de contenido el derecho al trabajo, puesto que quienes actuaban como supervisores educativos de forma previa a la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, pueden ser asesores y auditores educativos si lo desean. Por supuesto, para ello deberán cumplir con los requisitos establecidos en la ley; en este caso, aprobar la evaluación correspondiente. En consecuencia, no se identifican medios menos restrictivos para que quienes quieran convertirse en asesores y auditores educativos, cuenten con los conocimientos necesarios para asegurar la calidad del sistema educativo nacional.
40. Finalmente, acerca de la *proporcionalidad* en sentido estricto, esta Corte verifica que existe un debido equilibrio entre una limitación baja del derecho al trabajo y el requerir

¹⁷ Véase artículos 3.1, 26, 27, 28, 29, 66.2, 261, 286, 342, 343, 344, 346, 347.1 de la CRE.

¹⁸ CCE, sentencia 54-17-IN/22, 26 de mayo de 2022, párr. 87.

¹⁹ CCE, sentencia 77-16-IN/22, 27 de enero de 2022, párr.120.

un requisito para acreditar la calidad de los asesores y auditores educativos, en aras de garantizar una educación de alta calidad a nivel nacional.

- 41.** A juicio de este Organismo, el hecho de que quienes deseen obtener la calidad de asesores y auditores educativos deban aprobar un examen que permita acreditar su conocimiento y capacidad para dicha responsabilidad dentro del sistema educativo nacional, no supone una restricción desproporcionada, irrazonable ni injustificada al derecho al trabajo de los accionantes ni del resto de directivos y docentes públicos o privados. Ello se debe a la importancia del derecho a la educación, reflejado ampliamente en la CRE, imponiendo al Estado el deber de garantizar el goce de este derecho y asegurar su calidad.²⁰ Por lo tanto, el requerir una evaluación ofreciendo los cursos y capacitaciones pertinentes, con el fin de asegurar la formación y calidad de los asesores o auditores educativos, supone una medida proporcional y justificada.²¹ En consecuencia, esta Magistratura observa que los artículos impugnados son proporcionales en sentido estricto respecto del derecho al trabajo.
- 42.** En conclusión, la Corte Constitucional no encuentra elementos para desvanecer la presunción de constitucionalidad de los artículos impugnados y ratifica su compatibilidad con el derecho al trabajo.

6. 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 pública de inconstitucionalidad 3-18-IA.
2. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

²⁰ Véase, artículos 3.1, 26, 27, 28, 29, 66.2, 261, 286, 342, 343, 344, 346, 347.1, entre otros, de la CRE.

²¹ Vale recalcar que dicha medida es desarrollada por los artículos impugnados en cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de Educación Intercultural, en particular, de su disposición transitoria vigésima octava, y en observancia del artículo 344 de la CRE.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria jurisdiccional de miércoles 12 de julio de 2023; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz por uso de una licencia por comisión de servicios. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por:
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

000318IA-5a5af



Caso Nro. 0003-18-IA

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles diecinueve de julio de dos mil veintitrés, 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



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 13-20-IS/23
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 12 de julio de 2023

CASO 13-20-IS

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

SENTENCIA 13-20-IS/23

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento de sentencia presentada en contra de CELEC EP porque no se verificó que la entidad accionada haya ejecutado un acto ulterior con el fin de evitar el cumplimiento material de una sentencia de acción de protección que ordenó la emisión de un nombramiento a la accionante de conformidad con el acta de ganadores del concurso de méritos y oposición.

1. Antecedentes procesales

1. El 18 de junio de 2019, Betty Maricela López Llerena (“**accionante**”), a través de su procurador judicial, presentó una acción de protección en contra de la Corporación Eléctrica del Ecuador, de la Unidad de Negocio TRANSELECTRIC (“**CELEC EP**”) y de la Procuraduría General del Estado, en la que impugnó la omisión de CELEC EP de no emitir el nombramiento a su favor a pesar de haber ganado el concurso de méritos y oposición para el puesto de especialista de telecomunicaciones –con una remuneración de USD 1 575,00–.¹
2. El 15 de julio de 2019, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, con sede en la parroquia Mariscal Sucre del D.M. de Quito, negó la acción de protección. En contra de esta decisión, la accionante interpuso recurso de apelación.
3. El 7 de agosto de 2019, la Sala de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Pichincha aceptó parcialmente el recurso de apelación, revocó la sentencia recurrida, aceptó la acción de protección y dispuso que una vez entregada la documentación necesaria y de cumplir con los requisitos se otorgue el nombramiento respectivo a favor de la accionante, de conformidad con el acta de declaratoria de ganadores del concurso de méritos y oposición.

¹ Proceso judicial 17203-2019-05299.

4. El 20 de agosto de 2019, CELEC EP emitió un nombramiento provisional con período de prueba por 90 días a favor de la accionante.²
5. Dentro del periodo a prueba, el 15 de noviembre de 2019, CELEC EP (“**entidad accionada**”) notificó a la accionante con la terminación de la relación laboral.
6. El 19 de noviembre de 2019, la accionante informó a la jueza de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, con sede en la parroquia Mariscal Sucre del D.M. de Quito (“**jueza de ejecución**”) que CELEC EP dio por terminada su relación laboral en el periodo a prueba y, por tanto, solicitó que se ordene a la entidad accionada que presente un informe sobre el cumplimiento de la sentencia de 7 de agosto de 2019 (“**sentencia constitucional**”) y de la evaluación establecida en el artículo 21 del Reglamento para el Reclutamiento y Preselección, Selección y Contratación, e Inducción del Talento Humano de CELEC EP (“**reglamento interno de CELEC EP**”).
7. El 26 de noviembre de 2019, la jueza de ejecución solicitó a CELEC EP un informe de cumplimiento de la sentencia constitucional, en el que debía constar la evaluación realizada a la accionante de conformidad con el artículo 21 de su reglamento interno.
8. El 4 de diciembre de 2019, CELEC EP informó a la jueza de ejecución que el 20 de agosto de 2019 cumplió con la sentencia constitucional puesto que emitió a favor de la accionante un nombramiento provisional con periodo a prueba de 90 días y, en cuanto a la evaluación determinada en el artículo 21 del reglamento interno de CELEC EP, sostuvo que esta no se efectuó porque la misma procede una vez superados los 90 días del período a prueba, situación que en el presente caso no ocurrió pues la accionante habría sido desvinculada el 15 de noviembre de 2019.
9. El 9 de diciembre de 2019, la jueza de ejecución ordenó a CELEC EP remitir “el informe referente a la evaluación realizada” a la accionante.
10. El 17 de diciembre de 2019, CELEC EP informó que su propio reglamento interno prevé un periodo a prueba de 90 días, lo que implica que el “derecho al trabajador de que se le realice una evaluación de desempeño [...] [procede] una vez concluido el referido periodo”; sin perjuicio de aquello, remitió también, la evaluación de desempeño de la accionante realizada de manera posterior a su desvinculación.³

² En el mencionado documento constaba: “Durante este periodo las partes pueden terminar libremente la relación laboral sin que aquello dé lugar a o derecho al servidor a reclamación o indemnización de cualquier clase”.

³ En la evaluación, la accionante obtuvo una calificación global de 96.25 sobre 100.

11. El 9 de enero de 2020, la accionante solicitó la reincorporación a su cargo dado que superó “en demasía la evaluación” de desempeño y el pago de los haberes dejados de percibir desde el momento de su desvinculación hasta su efectivo reintegro; y, de mantenerse el incumplimiento de CELEC EP, se proceda de conformidad con los artículos 21 y 22 de LOGJCC.
12. La jueza de ejecución, mediante providencia dictada el 27 de enero de 2020, afirmó que se han “agotado todos los medios posibles jurisdiccionales, coercitivos y adecuados para que se ejecute la sentencia; sin embargo, por la conducta omisiva de los obligados a cumplir la sentencia, ello no ha sido posible, por lo que se configura el INCUMPLIMIENTO”, en consecuencia, con base en el artículo 163 de la LOGJCC, remitió la causa a la Corte Constitucional.
13. De conformidad con el sorteo realizado el 4 de marzo de 2020, el conocimiento de la presente causa correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien el 8 de abril de 2021 solicitó a CELEC EP un informe sobre el cumplimiento de la sentencia.
14. El 16 de abril de 2021, CELEC EP remitió su informe de descargo.

2. Competencia

15. De conformidad con lo establecido en el artículo 436.9 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 163 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre el presunto incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Resolución cuyo cumplimiento se demanda

16. La accionante solicita el cumplimiento de la sentencia dictada el 7 de agosto de 2019, por la Sala de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Pichincha, misma que en su parte pertinente dispone:

Acepta parcialmente el recurso de apelación que deduce la parte accionante, y en consecuencia bajo los términos de este fallo, revoca la sentencia venida en grado dictada por la Jueza de la Unidad Judicial de la Parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito que rechaza la acción de Protección, y en su lugar por [sic] aceptada la Garantía Jurisdiccional de Acción de Protección presentada por Betty Maricela López Llerena por intermedio del Procurador Judicial José Carlos García Cevallos, se declara exclusivamente la vulneración del derecho a la Seguridad Jurídica previsto en el Art. 82 de la Constitución de la República del Ecuador; y como medidas de reparación integral se dispone que en el contexto del concurso de méritos y oposición se otorgue el término de ley para que la ganadora del concurso Betty Maricela López Llerena

presente la documentación actualizada atinente al cargo concursado de “Especialista de Telecomunicaciones del S.N.I.”, y luego de ser revisada, completada y validada por TRANSELECTRIC- CORPORACIÓN ELÉCTRICA DEL ECUADOR CELEC EP, siempre que cumpliera los requisitos habilitantes, dentro de los 15 días se le otorgue el nombramiento respectivo de acuerdo al Acta de Declaratoria de Ganadora del concurso de méritos y oposición y se le posesione de su cargo.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos de la accionante

- 17.** La accionante sostiene que CELEC EP incumplió con la sentencia constitucional puesto que aun cuando se emitió un nombramiento provisional con periodo a prueba a su favor, al cargo de especialista en telecomunicaciones, habría sido desvinculada de la entidad accionada sin la evaluación prevista en el artículo 21 del reglamento interno de CELEC EP.
- 18.** Asimismo, mediante escritos presentados el 16 de abril y 13 de mayo de 2021 y 18 de julio de 2022, la accionante requirió que el presente caso se acumule a las causas “46-20-IS, 59-20-IS, 72-20-IS, 67-20-IS, 27-20-IS, 82-20-IS y 07-20-IS”.
- 19.** Finalmente, el 23 de diciembre de 2022, la accionante solicitó se observe lo resuelto en la sentencia 7-20-IS/22, por guardar similitud con la presente causa.

4.2. Argumentos de la entidad accionada

- 20.** CELEC EP solicitó que se niegue la acción de incumplimiento, por cuanto sí habría dado cumplimiento a lo ordenado en la sentencia constitucional cuyo acatamiento hoy se exige.
- 21.** Para fundamentar su pretensión, expuso los siguientes argumentos:
- 22.** El 20 de agosto de 2019, mediante matriz de registro de personal TRA-NPR-213-2019, se otorgó a la accionante un nombramiento provisional con periodo de prueba de 90 días, para el cargo de especialista técnico 1 –de conformidad con el acta de ganadora del concurso de méritos y oposición–, documento que fue aceptado y suscrito por las partes, esto es, por la accionante y por CELEC EP.
- 23.** Dentro del período de prueba del nombramiento provisional referido, el 15 de noviembre de 2019, se notificó a la accionante con la terminación de la relación laboral.

24. El régimen de talento humano aplicable a las empresas públicas no corresponde a la Ley Orgánica del Servicio Público, sino que se encuentra regulado por la Ley Orgánica de Empresas Públicas; normativa que señala en su artículo 17 que el Directorio debe expedir las normas internas de la administración del talento humano. Por tanto, el talento humano de CELEC EP se rige de conformidad con su normativa interna.
25. El artículo 21 del reglamento interno de CELEC EP prevé que la evaluación de desempeño procede cuando se ha superado el tiempo del período a prueba, es decir, después de los 90 días. Así dentro del periodo a prueba, cualquiera de las partes puede dar por terminada la relación laboral sin que medie justificación alguna. En consecuencia, como la accionante no superó el tiempo del periodo a prueba no correspondía su evaluación.
26. En definitiva, “el nombramiento que efectivamente fue emitido a favor de la señora Betty López Llerena, era precisamente lo que perseguía a través de la acción de protección propuesta. Los actos posteriores no fueron materia de la acción de protección y tienen sus propias vías de reclamo”.

4.3. Informe de la jueza de ejecución

27. Luego de realizar un detalle de las actuaciones que realizó para el cumplimiento integral de la sentencia constitucional, la jueza de ejecución concluyó que en el presente caso se configuró un incumplimiento de sentencia constitucional porque al haber ganado la accionante un concurso de méritos y oposición, CELEC EP “no podía haber dado el nombramiento provisional por un año [con periodo a prueba], someterse a una evaluación y peor aún sin cumplir con dicho periodo dar por terminado la relación laboral, [lo] que es contradictorio a lo que señala la ley, vulnerando el derecho a la seguridad jurídica”.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

28. Los artículos 163 y 164 de la LOGJCC establecen los requisitos para el ejercicio de la acción de incumplimiento y especialmente enfatizan que “[l]as juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado” y solo “[s]ubsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional”.
29. Previo a la formulación de los problemas jurídicos, es oportuno atender la solicitud de acumulación realizada por la accionante –ver párrafo 18 *supra*–. Al respecto, la

acumulación de causas procede cuando existe “identidad de objeto y acción”;⁴ en el presente caso, se verifica que aun cuando las causas 07-20-IS,⁵ 27-20-IS,⁶ 46-20-IS,⁷ 59-20-IS,⁸ 67-20-IS,⁹ 72-20-IS,¹⁰ 82-20-IS¹¹ y 13-20-IS¹² comparten identidad de acción –acción de incumplimiento–, no existe identidad de objeto, pues cada una de ellas deviene de acciones de protección independientes entre sí. En definitiva, no procede el pedido de acumulación.

- 30.** De la revisión integral de la sentencia cuyo cumplimiento hoy se demanda, esta Corte advierte que existía una disposición a cumplir por parte de CELEC EP, esto es, otorgar el nombramiento respectivo a favor de la accionante, de conformidad con el acta de declaratoria de ganadores del concurso de méritos y oposición, una vez entregada la documentación necesaria y de cumplir con los requisitos exigidos en la ley. Así de los argumentos expuestos por las partes procesales, se evidencia que tanto CELEC EP como la accionante reconocen que efectivamente se extendió el nombramiento provisional con periodo a prueba. Por lo dicho, no corresponde formular un problema jurídico para verificar si tal disposición se acató, pues las dos partes han reconocido su cumplimiento.
- 31.** Por otro lado, la accionante cuestiona el incumplimiento de la sentencia constitucional porque se le habría desvinculado durante el periodo de prueba sin la evaluación prevista en el artículo 21 del Reglamento Interno de CELEC EP –ver párrafo 17 *supra*–, lo que significa entonces, que, por un acto ulterior, se habría afectado el cumplimiento de la decisión constitucional. Por tanto, se plantea el siguiente problema jurídico: **La desvinculación de la accionante sin evaluación durante el periodo de prueba de su nombramiento provisional ¿constituye un acto ulterior que afectó el cumplimiento de la decisión constitucional?**
- 32.** Asimismo, respecto del argumento detallado en el párrafo 19 *supra*, por un lado, se verifica que la accionante pretende que se aplique la sentencia 7-20-IS/22 para resolver el presente caso, sin embargo, esto no es procedente puesto que, en los términos establecidos en el párrafo anterior, en el presente caso se resolverá sobre la existencia de un acto ulterior, mientras que en la sentencia 7-20-IS/22 se resolvió sobre el incumplimiento de CELEC EP por haber emitido un contrato de trabajo

⁴ Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, artículo 13.

⁵ Acción de protección 17981-2019-01474.

⁶ Acción de protección 17981-2019-02650.

⁷ Acción de protección 17203-2019-02781.

⁸ Acción de protección 17240-2019-00020.

⁹ Acción de protección 17250-2019-00083.

¹⁰ Acción de protección 17203-2019-00470.

¹¹ Acción de protección 17230-2019-05412.

¹² Acción de protección 17203-2019-05299.

cuando lo ordenado era un nombramiento. Por tanto, al no referirse al mismo asunto a examinarse no es posible formular un problema jurídico al respecto.

6. Resolución del problema jurídico

6.1 La desvinculación de la accionante sin evaluación durante el periodo de prueba de su nombramiento provisional ¿constituye un acto ulterior que afectó el cumplimiento de la decisión constitucional?

- 33.** La accionante sostiene que CELEC EP incumplió la sentencia de acción de protección porque se la habría desvinculado sin la evaluación prevista en el artículo 21 del Reglamento interno de CELEC EP. Por su parte, CELEC EP sostiene que no existía la obligación de evaluar a la accionante puesto que no culminó el periodo a prueba.
- 34.** La razón dada por la accionante se refiere, entonces, a que, por un acto ulterior, se habría afectado el fallo, lo que está expresamente prohibido en el artículo 22.5 de la LOGJCC, que textualmente señala.

Violaciones procesales. - 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.

- 35.** Es decir, en el contexto de la acción de incumplimiento, un acto ulterior es una actuación posterior a la ejecución de la decisión judicial, que tiene como fin defraudar el real cumplimiento de una sentencia constitucional. Un claro ejemplo de un acto ulterior se expone en la sentencia 12-16-IS/21, en la que la Policía Nacional separó nuevamente a un accionante por las mismas razones por las que previamente se le había concedió una acción de protección que dispuso su reincorporación.¹³
- 36.** En relación con el caso concreto, este Organismo observa que de conformidad con lo establecido en los artículos 16 y 17 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas,¹⁴ la

¹³ CCE, sentencia 12-16-IS/21 de 17 de noviembre de 2021, párrafos 53 al 55.

¹⁴ Ley Orgánica de Empresas Públicas, Suplemento del Registro Oficial 48, 16 de octubre de 2009, artículos 16 y 17: “Art. 16.- Órgano de administración del sistema del talento humano. - La Administración del Talento Humano de las empresas públicas corresponde al Gerente General o a quien éste delegue expresamente”. Y,

Art. 17.- Nombramiento, contratación y optimización del talento humano.- La designación y contratación de personal de las empresas públicas se realizará a través de procesos de selección que atiendan los requerimientos empresariales de cada cargo y conforme a los principios y políticas establecidas en esta Ley, la Codificación del Código del Trabajo y las leyes que regulan la administración pública. Para los casos de directivos, asesores y demás personal de libre designación, se aplicarán las resoluciones del Directorio. El Directorio, en aplicación de lo

administración del talento humano se regulará a través de normativa interna emitida por el Directorio de cada empresa pública. Sobre esta base, CELEC EP, mediante resolución CELEC EP-GGE-0088-14, expidió su Reglamento para el Reclutamiento y Preselección, Contratación, e Inducción del Talento Humano de la Empresa Pública Estratégica Corporación Eléctrica del Ecuador.

- 37.** En opinión de la accionante, se incumplió con el referido Reglamento, específicamente con su artículo 21, norma que respecto “del periodo de prueba y evaluación” textualmente señala lo siguiente:

Quién ingrese a la Corporación, ya sea con sujeción al Código del Trabajo o la ley [sic] Orgánica de Empresas Públicas, tendrá un periodo a prueba, equivalente a 90 días de labor, *una vez concluido este periodo, el servidor deberá ser evaluado*, de superar la evaluación de desempeño, continuará laborando hasta que concluye el periodo para el que fue contratado; de no superar la evaluación, será separada de la Corporación.

El servidor que habiendo superado la evaluación y continua prestando sus servicios en la Corporación, deberá 60 días antes de la finalización del periodo de contratación y siempre que la Corporación necesite sus servicios de manera permanente y se cuente con la autorización de la Gerencia General o de la Gerencia de la respectiva Unidad de Negocios (siempre y cuando goce de esta atribución) deberá rendir una nueva prueba de evaluación, en caso de superarla, se solicitará la autorización para el emisión del contrato indefinido o Matriz de Registro de personal indefinido; y de ser negativa la evaluación, se procederá a su separación, previo a la elaboración y suscripción de la respectiva liquidación.

Cuando corresponda la salida del servidor, el área interesada puede solicitar la autorización para cubrir la vacante e iniciar un proceso de selección.

También, deberá darse estricto cumplimiento a lo prescrito por las normas de los artículos 14, 15 y 16 del Reglamento Interno de Trabajo.

[Énfasis fuera del texto]

- 38.** A partir del texto citado se advierte que el trabajador que ingresa a CELEC EP –bajo el régimen del Código de Trabajo o de la Ley Orgánica de Empresas Públicas– está sometido a un período de prueba de 90 días y una eventual evaluación solo procede después de este período.

- 39.** En el presente caso, se advierte que, el periodo de prueba del nombramiento provisional inició el 20 de agosto de 2019 y la desvinculación se efectuó el 15 de noviembre de 2019, es decir, CELEC EP notificó a la accionante con la terminación de la relación laboral dentro del periodo de prueba –párrafos 4 y 5 *supra*–.

dispuesto por esta Ley, expedirá las normas internas de administración del talento humano, en las que se regularán los mecanismos de ingreso, ascenso, promoción, régimen disciplinario, vacaciones y remuneraciones para el talento humano de las empresas públicas [...].

40. En este contexto, no es posible que la Corte concluya que CELEC EP separó sin evaluación a la accionante solo para evitar, mediante un acto ulterior, la real ejecución de la sentencia de acción de protección.
41. No obstante, si bien las actuaciones de CELEC EP al momento de desvincular a la accionante no constituyen un incumplimiento de la sentencia de acción de protección, esto de ningún modo es óbice para que la señora Betty Maricela López Llerena, de considerarlo pertinente, impugne su desvinculación ante las vías que se encuentren habilitadas.
42. En definitiva, al no verificarse la existencia de un acto ulterior, se declara el cumplimiento de la sentencia y se desestiman las pretensiones de la accionante.

7. 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 *13-20-IS*.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. 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 siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce (voto concurrente), Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 12 de julio de 2023; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

Voto concurrente
Jueza: Carmen Corral Ponce

SENTENCIA 13-20-IS/23

VOTO CONCURRENTE

Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce

1. Con el acostumbrado respeto a los argumentos esgrimidos por el juez ponente y por los magistrados que votaron a favor de la sentencia 13-20-IS/23 (“**sentencia de mayoría**”), me permito fundamentar mi voto concurrente en los siguientes términos.
2. En la sentencia de mayoría la delimitación del problema jurídico consiste en verificar si la desvinculación del accionante, sin una evaluación durante el periodo de prueba de su nombramiento provisional, constituyó un acto ulterior, a efectos de constatar si aquello afectó el cumplimiento de la sentencia constitucional.
3. En el análisis, la sentencia de mayoría revisa el artículo 21 del Reglamento para el Reclutamiento y Preselección, Contratación, e Inducción del Talento Humano de la Empresa Pública Estratégica Corporación Eléctrica del Ecuador, para concluir lo siguiente:

[...] A partir del texto citado se advierte que el trabajador que ingresa a CELEC EP –bajo el régimen del Código de Trabajo o de la Ley Orgánica de Empresas Públicas– está sometido a un período de prueba de 90 días y una eventual evaluación solo procede después de este período. En el presente caso, se advierte que, el periodo de prueba del nombramiento provisional inició el 20 de agosto de 2019 y la desvinculación se efectuó el 15 de noviembre de 2019, es decir, CELEC EP notificó a la accionante con la terminación de la relación laboral dentro del periodo de prueba. En este contexto, no es posible que la Corte concluya que CELEC EP separó sin evaluación a la accionante solo para evitar, mediante un acto ulterior, la real ejecución de la sentencia de acción de protección.

4. Conforme lo expuesto se evidencia que la sentencia de mayoría concluye que la desvinculación, sin evaluación, no constituyó un acto ulterior.
5. Disiento con el análisis expuesto debido a que la desvinculación laboral en periodo de prueba, sin previa evaluación, no fue un hecho controvertido en la acción de protección, ni en su fase de ejecución, de tal modo que no le corresponde a este Organismo examinar la existencia de un acto ulterior que pueda afectar el cumplimiento de la sentencia, bajo esos supuestos, pues tal análisis le corresponde al juez ejecutor de la decisión. Entonces, la Corte debió limitarse a verificar si se le

otorgó al accionante el nombramiento que ordena la sentencia,¹ y no a verificar si su desvinculación devino del desarrollo o no de una evaluación.

6. Así, conforme consta en la sentencia de mayoría, se verifica que en la matriz de registro de personal TRA-NPR-213-2019, se otorgó a la accionante un nombramiento provisional con periodo de prueba de 90 días, para el cargo de especialista técnico 1 –de conformidad con el acta de ganadora del concurso de méritos y oposición–, documento que fue aceptado y suscrito por las partes.
7. Por tanto, se constata el cumplimiento integral de la sentencia y, por lo expuesto, en el presente voto particular, dejo aclaradas las razones por las cuales estoy en desacuerdo con el análisis de la sentencia de mayoría, pero me adhiero a las disposiciones del decisorio.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL
PONCE



Firmado
digitalmente por
CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE

Carmen Corral Ponce

JUEZA CONSTITUCIONAL

¹ En similar sentido se ha pronunciado previamente este Organismo en las sentencias 59-20-IS/23, 24 de mayo de 2023, párr. 29:

[...] La valoración de tales hechos y de presupuestos jurídicos, no es pertinente en esta acción de incumplimiento, por cuanto, corresponde determinar si las obligaciones establecidas en sentencia fueron cumplidas. Si bien la terminación de un nombramiento provisional dentro de un periodo de prueba es una posibilidad contemplada en nuestra legislación, en este caso no corresponde analizar la pertinencia técnica o jurídica de aquello, pues no fue un asunto examinado en la acción de protección a la que pertenece la sentencia analizada.

Sentencia 72-20-IS/23, 24 de mayo de 2023, párr. 26:

[...] En los escritos presentados ante la jueza de la causa, la señora Cuenca Nicolalde considera que el haber terminado la relación laboral en periodo de prueba sin evaluación, desdice lo resuelto en la sentencia cuyo cumplimiento se está analizando. La valoración de tales hechos y de presupuestos jurídicos, no es pertinente en esta acción de incumplimiento, por cuanto, corresponde determinar si las obligaciones establecidas en sentencia fueron cumplidas. Si bien terminación de un nombramiento provisional dentro de un periodo de prueba es una posibilidad contemplada en nuestra legislación, en este caso no corresponde analizar la pertinencia técnica o jurídica de aquello, pues no fue un asunto examinado en la acción de protección a la que pertenece la sentencia analizada.

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 13-20-IS, fue presentado en Secretaría General el 26 de julio de 2023, mediante correo electrónico a las 09:35; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por:
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

1320IS-5ae83



Caso Nro. 13-20-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto concurrente que antecede fue suscrito el día lunes treinta y uno de julio de dos mil veintitrés, 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



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 46-20-IS/23
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 12 de julio de 2023

CASO 46-20-IS

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

SENTENCIA 46-20-IS/23

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento de sentencia que fue remitida por la jueza de la Unidad Judicial de ejecución, porque no se verifica que CELEC EP desvinculó sin evaluación al accionante solo para evitar, mediante un acto ulterior, la real ejecución de la sentencia de acción de protección.

1. Antecedentes

1.1. De la acción de protección

1. El 29 de marzo del 2019, Manuel Oswaldo Carvajal Schnabel (también, “**accionante**”), presentó una demanda de acción de protección en contra de la Corporación Eléctrica del Ecuador y de la Unidad de Negocio Transelectric (“**CELEC EP**”) en la que impugnó la omisión respecto del otorgamiento de su nombramiento para el cargo de “especialista de diseño electrónico de subestaciones, especialista técnico 4 de la Subgerencia de Proyectos de Expansión de la Unidad de Negocio Transelectric”.¹
2. En sentencia de 30 de abril del 2019, la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito (“**Unidad Judicial**”) aceptó la demanda y, en consecuencia, ordenó que “en un plazo no mayor a 15 días, la parte accionada proceda a emitir el nombramiento pendiente a favor del accionante, para el cargo para el que concursó, ganó y fue notificado”.
3. En contra de esta decisión, CELEC EP interpuso un recurso de apelación. En sentencia de 19 de septiembre del 2019, la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala Provincial**”) desechó el recurso de apelación y confirmó la sentencia recurrida.

¹ El proceso fue identificado con el número 17203-2019-02781.

1.2. De la etapa de ejecución ante la Unidad Judicial

4. El 21 de octubre del 2019, la Unidad Judicial puso en conocimiento de las partes procesales la recepción del expediente. Asimismo, en esta providencia dispuso a CELEC EP “dar estricto cumplimiento a la sentencia en los términos ahí ordenados”.
5. El 1 de noviembre de 2019, CELEC EP emitió un nombramiento provisional con período prueba por 90 días a favor de Manuel Oswaldo Carvajal Schnabel.²
6. Dentro del periodo a prueba, el 28 de enero de 2020, CELEC EP notificó a la accionante con la terminación de la relación laboral.
7. En escrito de 31 de enero de 2020, el accionante informó que mediante memorando CELEC-EP-TRA-2020-0817-MEM de 28 de enero de 2020, la empresa accionada lo desvinculó de su puesto de trabajo sin la evaluación establecida en el artículo 21 del Reglamento para el Reclutamiento y Preselección, Contratación, e Inducción del Talento Humano de la Empresa Pública Estratégica Corporación Eléctrica del Ecuador (“**Reglamento interno de CELEC EP**”). En este contexto, requirió a la jueza de ejecución que: (i) disponga a la empresa demandada la presentación de un informe detallado sobre la evaluación establecida en el artículo 21 *ibídem.*; (ii) deje sin efecto las actuaciones que estuvieron encaminadas a su desvinculación y ordene su reintegro para su evaluación; (iii) active todas las herramientas constitucionales establecidas en los artículos 21 y 22 LOGJCC para el cumplimiento de su sentencia; y, (iv) que de persistir el incumplimiento se envíe su expediente a la Corte Constitucional conforme a los artículos 163 y 164 de la LOGJCC y 86 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.
8. El 12 de febrero del 2020, la Unidad Judicial ordenó que en el término de 3 días CELEC EP se pronuncie respecto del escrito presentado por Manuel Oswaldo Carvajal Schnabel y sobre el cumplimiento de la sentencia de 19 de septiembre de 2019. Asimismo, en esta providencia se delegó el seguimiento del cumplimiento de la misma a la Defensoría del Pueblo.

² Textualmente la matriz de registro de personal señala:

NOMBRAMIENTO PROVISIONAL 1 AÑO. CON PERIODO DE PRUEBA DE 90 DÍAS (durante este periodo las partes pueden terminar libremente la relación laboral sin que ello de a lugar o derecho al servidor a reclamación o indemnización de cualquier clase). De igual forma, el presente nombramiento provisional puede finalizar, en virtud de lo establecido en el Art. 86 del Manual de Administración de Talento Humano de la CELEC EP, a los diez meses de trabajo se realizará una evaluación de desempeño de 360.

9. En escrito presentado el 17 de febrero de 2020, CELEC EP señaló que dio cumplimiento integral de la sentencia de acción de protección y, en consecuencia, solicitó el archivo del proceso. Para fundamentar su petición, alegó lo siguiente:

9.1. En la matriz de registro de personal TRA-NPR-233-2019 de 1 de noviembre de 2019 consta que CELEC EP otorgó a Manuel Oswaldo Carvajal Schnabel “nombramiento provisional 1 año, con periodo de prueba de 90 días” para el cargo de “especialista de diseño electrónico de subestaciones, especialista técnico 4 de la Subgerencia de Proyectos de Expansión de la Unidad de Negocio Transelectric” a partir del 1 de noviembre de 2019.

9.2. Posteriormente, dentro del periodo de prueba del nombramiento provisional referido, mediante memorando CELEC-EP-TRA-2020-0817-MEM de 28 de enero de 2020, CELEC EP notificó a Manuel Oswaldo Carvajal Schnabel con la terminación de su nombramiento y dispuso el reintegro a su puesto de nombramiento permanente de asistente técnico 7, en la misma institución. Y expresó que, conforme al artículo 21 del Reglamento interno de CELEC EP “no existe obligación legal alguna que impida la terminación de la relación laboral dentro del periodo de prueba. Tampoco existe obligación alguna que ordene la realización de la evaluación de desempeño. Tales obligaciones devienen de la LOSEP y su reglamento, que no son aplicables a este caso”.

9.3. En esta línea, sobre el periodo de prueba, evaluación de desempeño y estabilidad, explicó que “no es la LOSEP³ sino la LOEP,⁴ el Código de Trabajo y la normativa interna la que obliga las actuaciones de las empresas públicas CELEC EP y a sus Unidades de Negocio, hemos demostrado que imponer un periodo de prueba de noventa días es una potestad de CELEC EP”. Además, indicó que el artículo 21 del Reglamento interno de CELEC EP determina que debe tomarse la evaluación de desempeño una vez concluido el periodo de prueba de noventa días.

9.4. Adicionalmente, CELEC EP informó que sobre el concurso de méritos y oposición del que derivó la acción de protección existe un juicio de lesividad que se tramita en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito.

³ Artículo 83.- Servidoras y servidores públicos excluidos de la carrera del servicio público. Exclúyase del sistema de la carrera del servicio público, a: k) El personal de las empresas sujetas a la Ley Orgánica de Empresas Públicas.

⁴ Artículo 16.- ORGANISMO DE ADMINISTRACION DEL SISTEMA DEL TALENTO HUMANO. - La Administración del Talento Humano de las empresas públicas corresponde al Gerente General o a quien éste delegue expresamente.

Art. 17.- NOMBRAMIENTO, CONTRATACION Y OPTIMIZACION DEL TALENTO HUMANO. - La designación y contratación de personal de las empresas públicas se realizará a través de procesos de selección que atiendan los requerimientos empresariales de cada cargo y conforme a los principios y políticas establecidas en esta Ley, la Codificación del Código del Trabajo y las leyes que regulan la administración pública. [...] El Directorio, en aplicación de lo dispuesto por esta Ley, expedirá las normas internas de administración del talento humano, en las que se regularán los mecanismos de ingreso, ascenso, promoción, régimen disciplinario, vacaciones y remuneraciones para el talento humano de las empresas públicas.

9.5. Finalmente, indicó que “pretender que una sentencia que ordena la emisión de un nombramiento incluye el derecho de estabilidad laboral, no solo es un desacierto, sino que afecta el derecho a la seguridad jurídica de la institución”. En este contexto, enfatizó que la inconformidad con el acto administrativo que dio por terminado la relación laboral puede ser ventilado en la justicia ordinaria, por cuanto se trata de un asunto administrativo de carácter infraestructural.

10. El 27 de febrero de 2020, la jueza de ejecución nuevamente dispuso que, en el término de cinco días, CELEC EP emita un informe detallado sobre el efectivo cumplimiento de la sentencia y que remita copia certificada del nombramiento otorgado a Manuel Oswaldo Carvajal Schnabel.

11. En escrito de 12 de marzo de 2020, el accionante solicitó a la jueza de ejecución que imponga

una multa compulsiva, progresiva y diaria a la legitimada pasiva, hasta que del cabal cumplimiento a la providencia de 07 de febrero de 2020 y de continuar su incumplimiento sus autoridades servirán aplicar las respectivas herramientas determinadas en los artículos 21 y 22 de la LOGJCC y/o lo establecido en el numeral 2 del artículo 132 del COFJ de ser pertinente.

12. El 19 de mayo de 2020, la Unidad Judicial señaló:

[...] En atención al estado de la causa, fenecido el término legal, sin cumplimiento a lo dispuesto por esta autoridad en auto de fecha 27 de febrero de 2020 las 16h37, de conformidad al Art. 83. 1 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el Art. 282 del Código Orgánico Integral Penal, remítase copias certificadas del proceso a la Fiscalía de Pichincha a fin de que proceda a investigar el presunto incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente, incumplimiento de la sentencia emitida dentro de la presente causa de fecha 30 de abril de 2019, las 13h21.- [3] Por secretaría remítase en original el proceso a la Corte Constitucional en forma inmediata, y, conforme a derecho, de conformidad con el Art. 163 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional a fin de que el legitimado activo haga valer sus derechos constitucionales, adjuntando el informe detallado emitido por esta autoridad de conformidad al Art. 21 de la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional.

13. Luego de emitido el auto antes citado, la jueza de ejecución elaboró su informe en el que detalló las actuaciones procesales desarrolladas en la causa.

14. El 21 de mayo de 2020, CELEC EP solicitó la revocatoria de la providencia de 19 de mayo de 2020, por cuanto, en su opinión, sí dio “una debida y oportuna justificación respecto al cumplimiento de la sentencia de 30 de abril de 2019”. Al respecto, explicó que, en el escrito presentado a la judicatura de ejecución el 17 de febrero de 2020, evidenció que en la matriz de registro de personal TRA-NPR-233-2019 de 1 de

noviembre de 2019 consta el nombramiento provisional con periodo de prueba otorgado a Manuel Oswaldo Carvajal Schnabel.

15. En escrito de 29 de mayo de 2020, el accionante solicitó no dar paso al pedido de revocatoria presentado por la empresa demandada y, en consecuencia, requirió que se confirme lo dispuesto en el auto de 19 de mayo de 2020, para que sea la Corte Constitucional y la Fiscalía la que determinen responsabilidades en el caso.
16. La jueza de ejecución, en auto de 2 de junio de 2020, negó el pedido de revocatoria y dispuso remitir el proceso a la Corte Constitucional junto con su informe, a fin de que el accionante pueda hacer valer sus derechos constitucionales, de conformidad con el art. 164.2 de la LOGJCC.

1.3. Del proceso de incumplimiento de sentencia

17. Conforme al sorteo del 18 de junio del 2020, esta causa correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado.

2. Competencia

18. De conformidad con lo establecido en el artículo 436.9 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 163 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre el presunto incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Resolución cuyo cumplimiento se solicita

19. La sentencia de la Sala Provincial de 19 de septiembre de 2019, dentro del proceso 17203-2019-02781, desechó el recurso de apelación interpuesto por CELEC EP y confirmó la sentencia de primera instancia en su totalidad.
20. De su parte, la sentencia de primera instancia dictada el 30 de abril del 2019 por la Unidad Judicial, en lo pertinente, señaló:

1.- Se ACEPTA la acción de protección propuesta por el ciudadano MANUEL OSWALDO CARVAJAL SCHNABEL, por la violación de los derechos constitucionales determinados en el desarrollo de este fallo. 2.- En consecuencia, se dispone que, en un plazo no mayor a 15 días laborables, la parte accionada CORPORACIÓN ELÉCTRICA DEL ECUADOR (CELEC EP) proceda a emitir el nombramiento pendiente a favor del accionante, para el cargo para el que concursó, ganó y fue notificado. [...]

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos del accionante

21. Del escrito presentado ante la jueza de ejecución (véase párr. 7 *supra*) se puede advertir que el accionante centró su alegación en que CELEC EP incumplió la sentencia de acción de protección porque lo habría desvinculado sin la evaluación prevista en el artículo 21 del Reglamento para el Reclutamiento y Preselección, Contratación, e Inducción del Talento Humano de la Empresa Pública Estratégica Corporación Eléctrica del Ecuador.
22. Asimismo, el 18 de julio del 2022, el abogado José García Cevallos, en representación de Manuel Oswaldo Carvajal Schnabel presentó un escrito en el que solicitó la acumulación de la presente causa al caso 13-20-IS, pues, a su criterio, estas guardan identidad de acción y objeto. Además, mencionó que respecto a este asunto en la Corte Constitucional se encuentran los siguientes casos 59-20-IS, 72-20-IS, 67-20-IS, 27-20-IS, 82-20-IS y 7-20-IS.
23. Finalmente, mediante escrito presentado el 23 de diciembre de 2022, el accionante solicitó se observe lo resuelto en la sentencia 7-20-IS/22, por guardar similitud con la presente causa.

4.2. Informe de descargo y contestación de CELEC EP

24. En el informe de descargo presentado el 19 de abril del 2021, CELEC EP solicitó a la Corte Constitucional que niegue la acción de incumplimiento, por cuanto sí habría dado cumplimiento “oportuno e integral” a lo ordenado en la sentencia de acción de protección presentada por Manuel Oswaldo Carvajal Schnabel. Específicamente, la entidad accionada indicó:
 - 24.1. El concurso de méritos y oposición, que fue objeto de la acción de protección, se efectuó “conforme a lo establecido en el Art. 228 de la Constitución, y con la normativa interna que para el efecto dicte la Gerencia General de CELEC EP”. De ahí que, la disposición del entonces Gerente General de CELEC EP fue que se extienda nombramiento provisional con periodo de prueba a las personas que resultaren ganadoras del concurso de méritos y oposición.
 - 24.2. Mediante matriz de registro de personal TRA-NPR-233-2019 de 1 de noviembre de 2019, CELEC EP extendió al accionante el nombramiento provisional por un año con periodo de prueba de noventa días, para que desempeñe las funciones de especialista de diseño electromecánica de subestaciones, documento que fue aceptado y suscrito por las partes.

- 24.3.** Dentro del período de prueba del nombramiento provisional referido, mediante memorando CELEC-EP-TRA-2020-0817-MEM de 28 de enero de 2020, CELEC EP notificó a Manuel Oswaldo Carvajal Schnabel con la terminación de su nombramiento y, en consecuencia, se dispuso su reintegro a su puesto de nombramiento permanente de asistente técnico 7, en la misma institución. CELEC EP señaló que, conforme al artículo 21 de su Reglamento Interno “no existe obligación legal alguna que impida la terminación de la relación laboral dentro del periodo de prueba. [...] Tampoco existe obligación alguna que ordene la realización de la evaluación de desempeño. Tales obligaciones devienen de la LOSEP y su reglamento, que no son aplicables a este caso”.
- 24.4.** En esta línea, CELEC EP arguyó que el periodo de prueba se encuentra establecido en el artículo 21 del Reglamento Interno de CELEC EP en concordancia con el artículo 15 del Código de Trabajo. Al respecto, precisa que no es mandatorio realizar la evaluación antes de los noventa días por cuanto no influye directamente en la decisión unilateral de dar por terminado la relación laboral, puesto que es una decisión de cualquiera de las partes terminar libremente la relación laboral sin que intermedie una justificación o causa.
- 24.5.** Finalmente, la entidad accionada resaltó que “el nombramiento que efectivamente fue emitido a favor del señor Manuel Oswaldo Carvajal Schnabel, era precisamente lo que perseguía a través de la acción propuesta. Los actos posteriores no fueron materia de la acción de protección y tienen sus propias vías de reclamo”.

4.3. Informe de la jueza de ejecución

- 25.** En su informe la doctora María Guamangate Ante, jueza de la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito detalló todas las actuaciones procesales desarrolladas en la causa, las que estuvieron encaminadas a la ejecución de la sentencia emitida en la acción de protección 17203-2019-02781.

5. Planteamiento del problema jurídico

- 26.** Los artículos 163 y 164 de la LOGJCC establecen los requisitos para el ejercicio de la acción de incumplimiento y especialmente enfatizan que “[l]as juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado” y solo “[s]ubsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional”.
- 27.** Dado que, en el marco de esta acción de incumplimiento, la Corte advierte que el cumplimiento de la sentencia dictada por la Sala Provincial el 19 de septiembre de 2019, dentro del proceso 17203-2019-02781, no es un hecho controvertido por el accionante, concretamente, porque CELEC EP mediante la matriz de registro de personal TRA-NPR-233-2019 de 1 de noviembre de 2019 sí le extendió el nombramiento provisional con periodo de prueba para el puesto que concursó y resultó

ganador, no estima procedente establecer un problema jurídico respecto de este asunto en particular.

28. Previamente a la formulación del problema jurídico, es oportuno atender la solicitud de acumulación realizada por el accionante (véase párrafo 22 *supra*). Al respecto, la acumulación de causas procede cuando existe “identidad de objeto y acción”,⁵ en el presente caso, se verifica que aún cuando las causas: 07-20-IS, 27-20-IS, 46-20-IS, 59-20-IS, 67-20-IS, 72-20-IS, 82-20-IS y 13-20-IS, comparten identidad de acción - acción de incumplimiento-, no existe identidad de objeto, pues cada una de ellas deviene de acciones de protección independientes entre sí. Por consiguiente, el pedido de acumulación es improcedente.
29. El argumento central del accionante para alegar el incumplimiento de la sentencia constitucional se refiere a que CELEC EP incumplió el fallo porque lo habría desvinculado durante el periodo de prueba sin la evaluación prevista en el artículo 21 del Reglamento interno de CELEC EP (párr. 21 *supra*), lo que significa entonces que, por un acto ulterior, se habría afectado la decisión constitucional. Por lo tanto, se plantea el siguiente problema jurídico: **La desvinculación del accionante sin una evaluación durante el periodo de prueba de su nombramiento provisional ¿constituye un acto ulterior que afectó el cumplimiento de la decisión constitucional?**
30. Adicionalmente, respecto del argumento mencionado en el párrafo 23 *supra*, este Organismo verifica que el accionante pretende que se aplique la sentencia 7-20-IS/22 para resolver el presente caso, sin embargo, esto no es procedente puesto que, en los términos establecidos en el párrafo previo, en el presente caso se resolverá sobre la existencia de un acto ulterior, mientras que en la sentencia 7-20-IS/22 se resolvió sobre el incumplimiento de CELEC EP por haber emitido un contrato de trabajo cuando lo ordenado era un nombramiento. Por tanto, al no referirse al mismo asunto a examinarse no es posible formular un problema jurídico al respecto.

6. Resolución del problema jurídico

6.1. Problema jurídico: La desvinculación del accionante sin una evaluación durante el periodo de prueba de su nombramiento provisional ¿constituye un acto ulterior que afectó el cumplimiento de la decisión constitucional?

31. En relación con el acto ulterior la LOGJCC establece:

⁵ Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, artículo 13.

Artículo 22.- Violaciones procesales.- 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 posteriores que afecten el fallo, bajo las mismas prevenciones.

32. En decir en el contexto de la IS, un acto ulterior es una actuación posterior a la ejecución de la decisión judicial, que tiene como fin defraudar el real cumplimiento de una sentencia constitucional. Un claro ejemplo de un acto ulterior se expone en los párrafos 55 y 56 de la sentencia 12-16-IS/21, en la que la Policía Nacional separó nuevamente a un accionante por las mismas razones por las que previamente se le había concedido una acción de protección que dispuso su reincorporación.
33. Ahora bien, en opinión del accionante, la sentencia constitucional se cumplió solo formalmente porque en su caso se habría inobservado el artículo 21 del Reglamento para el Reclutamiento y Preselección, Contratación, e Inducción del Talento Humano de la Empresa Pública Estratégica Corporación Eléctrica del Ecuador que obligaba a dicha institución a evaluarlo antes de su desvinculación.
34. Al respecto, este Organismo observa que, de conformidad con lo establecido en los artículos 16 y 17 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas (véase nota al pie 5), la administración de talento humano regulará a través de normativa interna emitida por el Directorio de cada empresa pública los mecanismos de ingreso, ascenso, promoción, régimen disciplinario, vacaciones y remuneraciones para el personal de las empresas públicas. Sobre esta base, CELEC EP mediante resolución CELEC EP-GGE-0088-14 expidió su Reglamento para el Reclutamiento y Preselección, Contratación, e Inducción del Talento Humano de la Empresa Pública Estratégica Corporación Eléctrica del Ecuador.
35. En particular, el artículo 21 del reglamento referido, respecto “del periodo de prueba y evaluación” textualmente señala:

Quién ingrese a la Corporación, ya sea con sujeción al Código del Trabajo o la ley Orgánica de Empresas Públicas, *tendrá un periodo a prueba, equivalente a 90 días de labor, una vez concluido este periodo, el servidor deberá ser evaluado*, de superar la evaluación de desempeño, continuará laborando hasta que concluye el periodo para el que fue contratado; de no superar la evaluación, será separada de la Corporación.

El servidor que habiendo superado la evaluación y continua prestando sus servicios en la Corporación, deberá 60 días antes de la finalización del periodo de contratación y siempre que la Corporación necesite sus servicios de manera permanente y se cuente con la autorización de la Gerencia General o de la Gerencia de la respectiva Unidad de Negocios (siempre y cuando goce de esta atribución) deberá rendir una nueva prueba de evaluación, en caso de superarla, se solicitará la autorización para el emisión del contrato indefinido

o Matriz de Registro de personal indefinido; y de ser negativa la evaluación, se procederá a su separación, previo a la elaboración y suscripción de la respectiva liquidación.

Cuando corresponda la salida del servidor, el área interesada puede solicitar la autorización para cubrir la vacante e iniciar un proceso de selección.

También, deberá darse estricto cumplimiento a lo prescrito por las normas de los artículos 14, 15 y 16 del Reglamento Interno de Trabajo. [Énfasis fuera de texto].

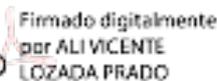
36. A partir del texto citado, se advierte que el trabajador que ingresa a CELEC EP está sometido a un período de prueba de 90 días y una eventual evaluación solo procede después de este período. En el presente caso, se advierte que, el periodo de prueba del nombramiento provisional inició el 1 de noviembre de 2019 y la desvinculación al accionante se efectuó el 28 de enero de 2020, es decir, CELEC EP notificó con la terminación de la relación laboral dentro del periodo de prueba (véase los párrafos 5 y 6 *supra*).
37. En este contexto, no es posible que la Corte concluya que CELEC EP separó sin evaluación al accionante solo para evitar, mediante un acto ulterior, la real ejecución de la sentencia de acción de protección.
38. No obstante, si bien las actuaciones de CELEC EP al momento de desvincular al accionante no constituyen un incumplimiento de la sentencia de acción de protección, esto de ningún modo es óbice para que el accionante, de considerarlo pertinente, impugne su desvinculación ante las vías que se encuentren habilitadas.

7. 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 46-20-IS.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen
3. 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 siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce (voto concurrente), Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 12 de julio de 2023; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

Voto concurrente
Jueza: Carmen Corral Ponce

SENTENCIA 46-20-IS/23

VOTO CONCURRENTENTE

Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce

1. Con el acostumbrado respeto a los argumentos esgrimidos por el juez ponente y por los magistrados que votaron a favor de la sentencia 46-20-IS/23 (“**sentencia de mayoría**”), me permito fundamentar mi voto concurrente en los siguientes términos.
2. En la sentencia de mayoría la delimitación del problema jurídico consiste en verificar si la desvinculación del accionante, sin una evaluación durante el periodo de prueba de su nombramiento provisional, constituyó un acto ulterior, a efectos de constatar si aquello afectó el cumplimiento de la sentencia constitucional.
3. En el análisis, la sentencia de mayoría revisa el artículo 21 del Reglamento para el Reclutamiento y Preselección, Contratación, e Inducción del Talento Humano de la Empresa Pública Estratégica Corporación Eléctrica del Ecuador, para concluir lo siguiente:

[...] A partir del texto citado, se advierte que el trabajador que ingresa a CELEC EP está sometido a un período de prueba de 90 días y una eventual evaluación solo procede después de este período. En el presente caso, se advierte que, el periodo de prueba del nombramiento provisional inició el 1 de noviembre de 2019 y la desvinculación al accionante se efectuó el 28 de enero de 2020, es decir, CELEC EP notificó con la terminación de la relación laboral dentro del periodo de prueba [...] En este contexto, no es posible que la Corte concluya que CELEC EP separó sin evaluación al accionante solo para evitar, mediante un acto ulterior, la real ejecución de la sentencia de acción de protección.

4. Conforme lo expuesto se evidencia que la sentencia de mayoría concluye que la desvinculación, sin evaluación, no constituyó un acto ulterior.
5. Disiento con el análisis expuesto debido a que la desvinculación laboral en periodo de prueba, sin previa evaluación, no fue un hecho controvertido en la acción de protección, ni en su fase de ejecución, de tal modo que no le corresponde a este Organismo examinar la existencia de un acto ulterior que pueda afectar el cumplimiento de la sentencia, bajo esos supuestos, pues tal análisis le corresponde al juez ejecutor de la decisión. Entonces, la Corte debió limitarse a verificar si se le otorgó

al accionante el nombramiento que ordena la sentencia,¹ y no a verificar si su desvinculación devino del desarrollo o no de una evaluación.

6. Así, conforme consta en la sentencia de mayoría, se verifica que en la matriz de registro de personal TRA-NPR-233-2019 de 1 de noviembre de 2019, CELEC EP extendió al accionante el nombramiento provisional por un año con periodo de prueba de noventa días, para que desempeñe las funciones de especialista de diseño electromecánica de subestaciones, documento que fue aceptado y suscrito por las partes.
7. Por tanto, se constata el cumplimiento integral de la sentencia y, por lo expuesto, en el presente voto particular, dejo aclaradas las razones por las cuales estoy en desacuerdo con el análisis de la sentencia de mayoría, pero me adhiero a las disposiciones del decisorio.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL
PONCE



Firmado digitalmente por
CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

¹ En similar sentido se ha pronunciado previamente este Organismo en las sentencias 59-20-IS/23, 24 de mayo de 2023, párr. 29:

[...] La valoración de tales hechos y de presupuestos jurídicos, no es pertinente en esta acción de incumplimiento, por cuanto, corresponde determinar si las obligaciones establecidas en sentencia fueron cumplidas. Si bien la terminación de un nombramiento provisional dentro de un periodo de prueba es una posibilidad contemplada en nuestra legislación, en este caso no corresponde analizar la pertinencia técnica o jurídica de aquello, pues no fue un asunto examinado en la acción de protección a la que pertenece la sentencia analizada.

Sentencia 72-20-IS/23, 24 de mayo de 2023, párr. 26:

[...] En los escritos presentados ante la jueza de la causa, la señora Cuenca Nicolalde considera que el haber terminado la relación laboral en periodo de prueba sin evaluación, desdice lo resuelto en la sentencia cuyo cumplimiento se está analizando. La valoración de tales hechos y de presupuestos jurídicos, no es pertinente en esta acción de incumplimiento, por cuanto, corresponde determinar si las obligaciones establecidas en sentencia fueron cumplidas. Si bien terminación de un nombramiento provisional dentro de un periodo de prueba es una posibilidad contemplada en nuestra legislación, en este caso no corresponde analizar la pertinencia técnica o jurídica de aquello, pues no fue un asunto examinado en la acción de protección a la que pertenece la sentencia analizada.

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 46-20-IS, fue presentado en Secretaría General el 26 de julio de 2023, mediante correo electrónico a las 09:35; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por:
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

4620IS-5ae85



Caso Nro. 46-20-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto concurrente que antecede fue suscrito el día lunes treinta y uno de julio de dos mil veintitrés, 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



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 92-20-IS/23
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 12 de julio de 2023

CASO 92-20-IS

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

SENTENCIA 92-20-IS/23

Resumen: En la presente sentencia, la Corte desestima la acción de incumplimiento que persigue el cumplimiento de una sentencia dictada en la jurisdicción contenciosa administrativa y la aplicación de precedentes jurisprudenciales, debido a que aquello no constituye objeto de este tipo de acción.

1. Antecedentes procesales

1. El 24 de julio 2013, Nicolás Hidalgo Arias, por sus propios derechos y en calidad de procurador común de Alfonso Hidalgo Arias y otras personas,¹ presentó un recurso de plena jurisdicción contra la resolución de 5 de febrero de 2007,² suscrita por Carlos Rolando Aguirre en su calidad de director ejecutivo del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (“**INDA**”), y del Procurador General del Estado. Asimismo, la Asociación de Trabajadores Autónomos “Los Pinos” compareció al proceso a través de su representante legal, el señor Hugo Germán Flores Muñoz. Este proceso fue signado con el número 17811-2013-1695.
2. El conocimiento de la causa le correspondió al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo 1 con sede en Quito (el “**Tribunal**”), mismo que el 16 de febrero de 2016 aceptó parcialmente la demanda, señalando que:

acepta parcialmente la demanda deducida por las señoras y señores Nicolás Hidalgo Arias, Alfonso Hidalgo Arias, Carmen Hidalgo Arias, Manuel Hidalgo Arias, Lucila Hidalgo Arias, Hortencia Hidalgo Arias y Catalina Hidalgo Arias, declara la ilegalidad

¹ Carmen Hidalgo Arias, Manuela Hidalgo Arias, Lucila Hidalgo Arias, Hortencia Hidalgo Arias y Catalina Hidalgo Arias.

² En tal resolución se resolvió: “Aceptar el recurso de Reposición planteado por la señora Gladys Rosio Atiaga Gallardo; por cuanto los títulos de propiedad presentados por los actores carecen de antecedentes de dominio, conforme se justifica con el certificado otorgado por el señor Registrador de la Propiedad del cantón Quito, sin que hayan justificado la calidad en la que comparecen, ni la propiedad del terreno que dicen les ha sido dado por herencia, por cuanto quien deja el testamento no ha tenido ningún título de propiedad; por consiguiente se deja sin efecto la resolución emitida el 21 de junio del 2002, a las 10h30 y la providencia de fecha 02 de enero de 2006, a las 9H30; y se rechaza la demanda de resolución a la adjudicación por improcedente”.

del acto administrativo contenido en la resolución de fecha 05 de febrero de 2007 (...) y dispone que los organismos competentes del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, adopten las medidas necesarias para la entrega del inmueble a los verdaderos propietarios antes indicados, y cumplan con su deber de proteger la propiedad privada de predios rústicos, mediante los procedimientos que sean de su obligación y competencia.- No ha lugar a las demás pretensiones de las y los actores. Sin costas ni honorarios que regular.

3. El 24 de febrero de 2016, Hugo Germán Flores Muñoz, representante legal de la Asociación de Trabajadores Autónomos “Los Pinos”, solicitó ampliación y aclaración de la sentencia de 16 de febrero de 2016. El Tribunal aceptó dicha petición mediante auto de 17 de junio de 2016, señalando que: “la Resolución del Director Ejecutivo del INDA de fecha 05 de febrero de 2007 ha sido notificada el 07 de febrero de 2007, cuando en realidad fue el 22 de febrero de 2007, pero que en lo demás la sentencia es clara y completa y en el juicio constan todos los documentos necesarios para su resolución.”
4. El 1 de julio de 2016, Hugo Germán Flores Muñoz, representante legal de la Asociación de Trabajadores Autónomos “Los Pinos”, interpuso un recurso extraordinario de casación en contra de la sentencia y su respectivo auto de aclaración con fechas de 16 de febrero de 2016 y 17 de junio de 2016, respectivamente. Dicho recurso fue inadmitido a trámite el 17 de octubre de 2016, por la Sala de Conjuces de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, por haberse presentado de manera extemporánea.
5. El 20 de noviembre de 2022, Gladys Sulay Ruiz Armendariz (la “**accionante**”) por sus propios derechos, y en calidad de procuradora común de Gloria Noemi Sarango Estrada y otros,³ presentó ante este Organismo una acción de incumplimiento de

³ Edison Yuri Garzón Álava, Blanca Elvira Narváez Quezada, José Germánico Viracucha Llano, Ana Lucía Salazar Olmedo, José Oswaldo Baraja Vega, Tatiana Marianela Viracucha Viracocha, Soraya Jasmín Acaro Pilliza, María Alicia Pilliza Musuña, Fanny Magdalena Inga Logacho, Martha Elizabeth Ayala Quilumba, Diego Baraja Vega, Juan Ramiro Tigasi Vega, Doris Isabel Bone Salazar, Segundo Celso Pilaguano Luje, Modesto Heriberto Chafuel Pozo, Segundo Efraín Iza Toctaguano, Edwin Patricio Nenger Quiros, Jacinto Tagasi Vega, Ricardo Yumbillo Lema, José Oswaldo Chasipanta Caisa, Diego Milton Palomo Otto, Rene Isaac Barahona Guano, Héctor Reimundo Celi Vargas, Ángel Agustín Sarango, Julio Benigno Jaramillo Martínez, Jacinto María Benavides Jiménez, Ilda Esperanza Masache Imaicela, Rosa María Trejo, Angela Lilandia Masache Imaicela, Ángel Patricio Mañay Bombón, Segundo Ezequiel Logacho Caiza, Juan Carlos Granja Morán, Elvia Pumisacho Llumiquinga, Inés Ubaldina Miranda Olivo, Carlos Alfonso Granja Díaz, Luis Humberto Parra Pozo, Paola Elizabeth Hidalgo Sánchez, Ángel María Tigasi Tigse, José Gonzalo Herrera Galárraga, José Fernando Sarango Tinitana, Jeaneth Viviana Díaz Narváez, Jacinto Daniel Cabezas Llamuca, Carlos Adán Miranda Olivo, Francisco de la Cruz Añapa, César Augusto Llumitasig Guala, Luis Alberto Simbaña Moreta, Julio César Romo Coral, Zonia Estela María Martínez Escaleras, Luis Ramiro Tigasi Tigse, Cosme Martín Ojeda Masache, Jorge Washington Flores Lagla, Gerardo José Toapanta Yupangui, Victoria Deidamia Conza Jaramillo, María Delia Toasa Nacata, Héctor Misaél Minda Borja, María Juana del Rosario Zura Minda, María Felicidad Palomo Caisa, Sylvia Paulina Lara Bolaños, José Guillermo Erazo, Fernando Mesías Lanchimba Guaras, Jorge Wilson Jiménez Tinitana, Víctor Francisco

sentencias y dictámenes constitucionales juntamente con una petición de medidas cautelares,⁴ en contra de la sentencia de fecha 16 de febrero de 2016 dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo 1 con sede en Quito.

6. En atención al orden cronológico de despacho de causas, la jueza Teresa Nuques Martínez avocó conocimiento de la causa mediante auto dictado el 13 de marzo de 2023 y dispuso que en el término de cinco días el Tribunal remita informe respecto al presunto incumplimiento que se demanda. Mediante escrito de 21 de marzo de 2023, el Tribunal remitió a este Organismo el informe correspondiente.

2. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción de incumplimiento de sentencia constitucional, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República y los artículos 162 a 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Alegaciones de las partes

3.1. De la accionante

8. La accionante menciona: “Demandamos el incumplimiento en la sentencia dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo 1 del cantón Quito, dictada el 16 de febrero de 2016, las 16h13 en la causa 2013-1695 (sic), y que se encuentra ejecutoriada conforme la razón sentada por el señor actuario de la Unidad Judicial”.⁵

Masache Romero, Modesto Reimundo Pérez Lucero, Otilia Leonor Jaramillo Tapia, Sixto Erasmo Martínez Ochoa, Néstor Porfirio Tinitana Jumbo, Sulema Judith Quilumba Minda, María Clemencia Masache Imaicela, Gonzalo Nenger Benavides, José Eduardo Rodríguez Llulluna, José Luis Aules Jauregui, Irma Janeth Nastar Anaguano, Elsi Narciza Cuenca Tinitana, Walter Fabian Valverde Moreno, Cristina Rocío Cuenca Tinitana, Ricardo Masache Imaicela, Emma Cecilia Salazar Velasco, Segundo Emilio Sarango Condolo, Tania Maribel Sarango Condolo, Rosario de los Ángeles Masache Imaicela, Mayra Amparito Guashpa Chicaiza, Hugo Rene Nenger Quiroz, Luis Alberto Nenger Quiroz, Simón Vidal Santana Tuárez, César Danilo Santana Tuarez, Hermes Nicolás Chuquimarca Moreno, Sara Elvira Flores Bastidas, Luis Bayardo Lara, Rubén Patricio Jima Molina, Pablo Rene Acuña Coque.

⁴ Expediente constitucional. Foja 147. “Décimo Primero.- Solicitud de medidas cautelares. Los señores jueces de la Corte Constitucional se servirán disponer como medida cautelar se suspendan los efectos de la sentencia dictada el 16 de febrero del 2016, por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo 1 cantón Quito, dentro de la causa 2013-1695, que a la fecha no se ha ejecutado, y que pretende ser ejecutada poniendo en grave riesgo la integridad física y psicológica de los accionantes y nuestras familias, así como, la destrucción y desalojo de nuestras viviendas”.

⁵ Adicionalmente, en el escrito de acción de incumplimiento señalan: “Aceptada que fuere la Acción Constitucional de Incumplimiento se dejará sin efecto la sentencia de 16 de febrero de 2016 dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo 1 con sede en el cantón Quito, integrado por los señores, Jueces Marco Tulio Idrobo Arciniega, Ximena del Rocío Velastegui Ayala, y María Antonieta Rivera Fierro y se ordenará la observancia de las sentencias constitucionales omitidas y que han sido

9. En virtud de la sentencia emitida por el Tribunal, la accionante de igual modo sostiene que la misma ha ignorado los precedentes de este Organismo:

[...] mediante sentencias No. 008-12-SEP-CC, caso No. 0522-10-EP; Sentencia No. 341-14-EP/20, caso 341-14-EP; Sentencia No. 609-13-EP/20, caso 609-13-EP; Sentencia No. 0346-17-SEP-CC, caso No. 01052-12-EP; y Sentencia No. 0327-15-SEP-CC, caso No. 01504-13-EP; SENTENCIA No. 090-13-SEP-CC, caso No. 1880-12-EP; resolvió con el carácter de erga omnes sobre la aplicación de la garantía del debido proceso consistente en el derecho de las personas a la defensa y las garantías para el ejercicio de este derecho conforme se encuentra preceptuado en el numeral 7 del Art. 76 de la Constitución de la Republica (sic).

3.2. Informe del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo 1 con sede en Quito

10. En su informe de descargo de 21 de marzo de 2023, Raúl Franklin Reinoso Rojas, María Cecilia Delgado Alcívar y Carlos Vela Navas, en calidad de jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, realizaron un recuento de los antecedentes procesales del caso y concluyeron que:

De todo lo expuesto en este informe, se advierte que el proceso judicial ha sido sustanciado y resuelto por parte del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 1 y, que se encuentra en etapa de ejecución de la sentencia de fecha 16 de febrero de 2016, a las 16h13, y desde el decreto de fecha 20 de agosto de 2020, a las 12h48, hasta la presente fecha, no ha existido petición alguna de las partes procesales para proceder con la ejecución de la sentencia; cabe indicar que, la causa No. 17811-2013-1695 materia del presente informe, *no es una causa que proviene de una acción de garantías jurisdiccionales, sino de la justicia ordinaria-contenciosa administrativa; pues, deviene de un recurso subjetivo o de plena jurisdicción* de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa; por lo que la acción de incumplimiento de sentencia propuesta es improcedente.

(énfasis añadido)

4. Análisis del caso

4.1. Cuestión Previa

11. El artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República establece que una de las atribuciones de la Corte Constitucional es “conocer y sancionar el incumplimiento de

detalladas en la presente acción, así como también se dejará sin efecto el proceso en que se la dictó por haberse violado las garantías establecidas en el numeral 7 del Art. 76, de la Constitución de la República, y 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.”

las sentencias y dictámenes constitucionales”. De igual manera, el primer inciso del artículo 163 de la LOGJCC indica que “[l]as juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado. Subsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional”.

12. De la revisión integral del expediente y de la demanda de la accionante, este Organismo observa que en el presente caso se alega (i) el incumplimiento de la sentencia dictada el 16 de febrero de 2016, por el Tribunal Contencioso Administrativo 1 con sede en Quito, misma que proviene de un recurso de plena jurisdicción; y (ii) la inobservancia de los precedentes jurisprudenciales de esta Corte indicados en el párrafo 9 *ut supra*.
13. Respecto al alegado incumplimiento de la sentencia dictada el 16 de febrero de 2016, por el Tribunal Contencioso Administrativo 1 con sede en Quito (i), este Organismo identifica que dicho pronunciamiento proviene de un recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción en atención al artículo 3 de la derogada Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, el cual establecía que:

El recurso contencioso - administrativo es de dos clases: de plena jurisdicción o subjetivo y de anulación u objetivo. El recurso de plena jurisdicción o subjetivo ampara un derecho subjetivo del recurrente, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por el acto administrativo de que se trata.⁶

14. En atención a lo expuesto, esta Corte ha establecido que la decisión que no provenga “de una de las garantías constitucionales reconocidas en la Constitución ni en la LOGJCC, (...) no puede ser objeto de verificación a través de una acción de incumplimiento”.⁷ Es así que, este Organismo ha podido evidenciar que la sentencia dictada el 16 de febrero de 2016, por el Tribunal Contencioso Administrativo 1 con sede en Quito no es objeto de acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes, en la medida que proviene de un recurso de plena jurisdicción y no de un proceso constitucional.
15. Por lo tanto, al verificarse que la presente acción ha sido planteada respecto de una decisión que no es objeto de la garantía jurisdiccional de acción de incumplimiento de sentencia constitucional, esta no cumple con los requisitos del caso y consecuentemente no le corresponde a esta Corte emitir pronunciamiento alguno

⁶ Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Registro Oficial 722 de 09 de julio de 1991.

⁷ CCE, sentencias 64-21-IS/23, 24 de mayo de 2023, párr. 19; 28-19-IS/22, 31 de agosto de 2022, párr. 23; y 73-20-IS/21, 27 de octubre de 2021, párr. 26.

respecto al presunto incumplimiento, pues ello debe tramitarse en la vía ordinaria a través de los mecanismos existentes para el efecto.

16. Sobre la inobservancia de precedentes jurisprudenciales de esta Corte (ii), este Organismo ha considerado que “el objeto de la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales es garantizar la tutela judicial efectiva de las partes procesales en relación a la ejecución integral de las decisiones dictadas en materia constitucional”⁸ y “no puede ser utilizada para perseguir el 'cumplimiento' general de precedentes dictados por este Organismo”.⁹ En concordancia, en la sentencia 17-16-IS/21 se determinó que:

para que proceda la acción de incumplimiento respecto de una *sentencia constitucional*, esta debe contener un mandato de hacer o no hacer algo determinado y estar encaminada exclusivamente a *exigir la ejecución de una sentencia constitucional dictada en -un mismo- proceso constitucional*¹⁰

(énfasis añadido)

17. En ese sentido, como se indicó previamente, el alcance de esta garantía es proteger a las personas ante el incumplimiento total o parcial de obligaciones concretas dispuestas en una decisión constitucional:

De modo que, si las partes de un proceso judicial ordinario consideran inaplicada una norma jurídica que fue objeto de control constitucional por parte de la Corte y que consta en una sentencia con efectos generalmente obligatorios, deberán agotar los mecanismos de impugnación existentes, incluyendo la posibilidad de una acción extraordinaria de protección en caso de que la vulneración de derechos no haya sido subsanada por las instancias ordinarias.¹¹

18. En el caso concreto, de la revisión integral del expediente y de la demanda de la accionante, se evidencia que la misma no fue parte procesal de ninguno de los precedentes constitucionales citados como presuntamente inobservados, por lo que no le corresponde a este Organismo emitir pronunciamiento alguno respecto al presunto incumplimiento, pues aquello implicaría la desnaturalización de esta garantía jurisdiccional.

19. Sobre el pedido de medidas cautelares, de conformidad con lo señalado en el párrafo 5 *ut supra*, este Organismo observa que el mismo no reúne los requisitos establecidos en el artículo 27 de la LOGJCC,¹² ni justifica la necesidad de las mismas para evitar o

⁸ CCE, sentencia 37-14-IS/20, 22 de julio de 2020, párr. 19.

⁹ CCE, sentencia 3-15-IS/21, 13 de enero de 2021, párr. 21.

¹⁰ CCE, sentencia 17-16-IS/21, 13 de enero de 2021, párr. 14.

¹¹ CCE, sentencia 37-14-IS/20, 22 de julio de 2020, párr. 21.ii.

¹² CCE, sentencia 33-20-IS/20, 9 de junio de 2020, párr. 8.

detener incumplimiento alguno. Esto, tomando en consideración que se ha verificado que la sentencia cuyo incumplimiento se pretende no es objeto de esta garantía jurisdiccional, por lo cual dicho pedido se rechaza.

- 20.** Finalmente, este Organismo hace un llamado de atención al Ab. Édgar Alonzo Coral Almeida, defensa técnica de la señora Gladys Sulay Ruiz Armendariz y otros, por proponer la garantía jurisdiccional de acción de incumplimiento de sentencia constitucional en contradicción a las disposiciones constitucionales y legales previamente citadas.

5. 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 92-20-IS, por carecer de objeto.
- 2.** Llamar la atención al Ab. Édgar Alonzo Coral Almeida, defensa técnica de la accionante, en los términos expuestos en el párrafo 20 de la presente sentencia.
- 3.** Devolver el expediente al juzgado de origen.
- 4.** 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 siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria jurisdiccional de miércoles 12 de julio de 2023; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por:
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

9220IS-5a3e8



Caso Nro. 92-20-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes dieciocho de julio de dos mil veintitrés, 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



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 70-21-IS/23
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 12 de julio de 2023

CASO 70-21-IS

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

SENTENCIA 70-21-IS/23

Resumen: La Corte Constitucional analiza la acción de incumplimiento de la sentencia 048-15-SEP-CC, en la que se dispuso que se resuelva nuevamente un recurso de casación. La Corte desestima la acción al verificar que en una acción de incumplimiento no son pertinentes los cargos relativos a la errónea interpretación de la ley o a vulneraciones de derechos, que la parte dispositiva de la misma es lo suficientemente clara, por lo que no hay necesidad de interpretarla a la luz de su parte considerativa, y que en las sentencias 11-17-IS/21 y 69-21-IS/22 se estableció que la decisión cuyo cumplimiento se exige en esta causa se cumplió integralmente.

1. Antecedentes procesales

1. José Rolendio Loja Mendoza, abogado patrocinador de César Alberto Jacho Cayo y otros¹ presentó una demanda contencioso administrativa (recurso subjetivo o de plena jurisdicción) en contra del acto administrativo contenido en la resolución GGN-RE-468 de 13 de mayo del 2008 dictado por el Gerente General de la Corporación Aduanera del Ecuador (“CAE”), mediante el que se suprimió los cargos de inspectores del Servicio de Vigilancia Aduanera que desempeñaban sus patrocinados en la Unidad del Servicio de Vigilancia Aduanera.² Solicitó como pretensiones: **i)** que se declare la ilegalidad o nulidad del acto administrativo impugnado; **ii)** que se disponga el reintegro de los comparecientes a los cargos señalados; y, **iii)** se disponga el pago de las remuneraciones y de los aportes al IESS no percibidos desde la fecha de la separación hasta la que corresponda con la reincorporación.³
2. La Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo 1 con sede en Quito (“**Tribunal de instancia**”), en sentencia de 02 de diciembre de 2010, aceptó

¹ Manuel Roberto Soria Carrillo, Ernesto Fernando Villacís Heredia, Carlos Francisco Román Andino, Hugo Marcelo Ayala Alarcón, Fernando Ramiro Burbano Dávalos, Fausto Orlando Morejón Cifuentes, Julio Alfredo Álvarez Velásquez, Luis Enrique Paz Salazar, Edgar Efrén Erazo Figueroa, Asís Orlando Enríquez Ayala, Juan Eduardo Espinosa Zapata y Julio Marcelo Pérez Manobanda.

² En la demanda sostuvo que el competente para resolver la situación administrativa de los inspectores del Servicio de Vigilancia Aduanera de la CAE es el Directorio de dicha entidad pública y no el Gerente General, por lo que este último no fue competente para emitir el acto impugnado.

³ Este proceso fue signado con el número 17802-2008-18302.

la demanda, declaró nulo el acto impugnado y ordenó el reintegro de los demandantes a sus puestos de trabajo; disponiendo además el pago de las remuneraciones dejadas de percibir hasta que opere el reintegro. De esta decisión, la CAE interpuso recurso de casación.

3. La Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en sentencia de 6 de agosto de 2012 (“**Tribunal de casación 1**”), aceptó el recurso de casación presentado por la CAE, revocó la sentencia de primera instancia y rechazó la demanda. En contra de este fallo los accionantes presentaron acción extraordinaria de protección, que fue identificada con el número 1657-12-EP.
4. La Corte Constitucional, en sentencia 048-15-SEP-CC de 25 de febrero de 2015 (caso 1657-12-EP), decidió declarar la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica. Como medidas de reparación integral ordenó: **i)** dejar sin efecto la sentencia impugnada; y, **ii)** devolver el expediente a la Corte Nacional de Justicia para que otro tribunal resuelva el recurso de casación presentado por la CAE.
5. Un nuevo Tribunal de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“**Tribunal de casación 2**”), el 9 de diciembre de 2015 conoció el recurso de casación y decidió casar la sentencia declarando la validez del acto impugnado.⁴
6. Fausto Orlando Morejón Cifuentes y otros,⁵ el 12 de enero de 2016 presentaron acción extraordinaria de protección –caso identificado con el número 124-16-EP– en contra de la sentencia de 9 de diciembre de 2015, la que fue inadmitida por la Sala de Admisión de la Corte mediante auto de 15 de marzo de 2016.

⁴ El Tribunal de casación 2, en la sentencia mencionada, argumentó entre otras razones, la siguiente:

La Resolución No. GGN-RE-468 de 13 de mayo de 2008 suscrita por el Gerente General de la CAE, impugnada por los actores, se encuentra debidamente motivada, por cuanto señala los fundamentos de hecho y derecho que determinaron la necesidad de la supresión de puestos y señala tanto las disposiciones legales y reglamentarias establecidas para el efecto; es decir, se contó con el informe técnico de supresión de partidas para expedir la resolución correspondiente por parte de la autoridad nominadora y se le notificó con la acción de personal respectiva, por lo que esta Sala Especializada considera que el proceso de supresión de partidas llevado a cabo por la Corporación Aduanera Ecuatoriana estuvo apegado conforme a la normativa legal y reglamentaria vigente a la época. Así, que este Tribunal considera que la acción de personal con la cual se notificó a los servidores con la cesación de sus funciones por supresión de partidas también se encuentra de igual manera con la debida motivación, toda vez que se refiere expresamente a la Resolución No. GGN-RE-468, al informe técnico y al pronunciamiento de la SENRES.

⁵ Luis Enrique Paz Salazar, Carlos Francisco Román Andino, Edgar Efrén Erazo Figueroa, Juan Eduardo Espinosa Zapata y Julio Marcelo Pérez Manobanda.

7. El 29 de junio de 2021, César Alberto Jacho Cayo y otros⁶ (“accionantes”), presentaron una acción de incumplimiento de la sentencia 048-15-SEP-CC.

2. Competencia

8. De conformidad con lo establecido en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución de la República en concordancia con los artículos 162 al 165 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Fundamentos de la pretensión

9. Los accionantes señalan que el Gerente General de la CAE no tenía competencia para emitir la resolución impugnada que suprimió los puestos de los comparecientes pues, según los artículos 111, 121 numeral 1 y 124 letra h de la Ley Orgánica de Aduanas, el competente para emitir tales decisiones es el Directorio como autoridad nominadora. Por ello es que, en primera instancia se habría aceptado la demanda y se declaró nulo el acto impugnado. No obstante, ante la presentación del recurso de casación por parte de la CAE, el Tribunal de casación 1 aceptó el recurso de casación, desechando la demanda.
10. De ahí es que –sostienen– la sentencia 048-15-SEP-CC, que resolvió la acción extraordinaria de protección, declaró la vulneración del derecho a la seguridad jurídica y a la garantía de la motivación porque el Tribunal de casación 1 interpretó de forma errónea el artículo 121 de la Ley Orgánica de Aduanas “al darle un alcance y sentido diferente al que el legislador le dio al momento de aprobar esta norma jurídica en la que se incluye el término SITUACIÓN, el cual no fue analizado por el Tribunal de Casación”.
11. Sin embargo, el Tribunal de casación 2 –en la sentencia de 9 de diciembre de 2015– habría incurrido en el mismo error al interpretar de forma errónea el señalado artículo y aceptar el recurso de casación en contra del fallo de instancia que aceptó la demanda. De ahí que –señalan– para determinar el verdadero sentido del artículo 121 *ibíd.* –que establece la competencia del Directorio (y no del Gerente General) para suprimir los puestos– el Tribunal de casación 2 debió analizar el término “situación”,

⁶ Luis Enrique Paz Salazar, Julio Marcelo Pérez Manobanda y Ernesto Fernando Villacís Heredia.

que trata de la naturaleza del Servicio de Vigilancia Aduanera y que sirve para determinar el alta que equivale al momento de incorporarse para formar parte del SERVICIO ACTIVO, sea en calidad de Inspectores o Vigilantes, en nuestro caso específico, como Inspectores; y, la baja que significa la desvinculación de estas personas de las filas aduaneras, sea por razones personales, legales o reglamentarias, es decir, significa el paso al SERVICIO PASIVO, y que su significado debió ser cotejado con el mismo término utilizado dentro de las leyes Orgánicas de las FFAA y de la Policía Nacional [...].

12. Por el contrario –sostienen los accionantes– el Tribunal de instancia sí interpretó correctamente el artículo 121 de la Ley Orgánica de Aduanas al determinar que el Servicio de Vigilancia Aduanera se encuentra sometido a las normas y reglamentos aduaneros, cuyos grados y situación es de competencia del Directorio de la CAE –y no del Gerente General–; cuestión sobre la que existe precedentes constitucionales (resoluciones 011-99-TP y 228-RA-98.I.S) dictados por el Tribunal Constitucional y que debieron ser aplicados por el Tribunal de casación 2.
13. Agregan los accionantes que es errada la conclusión a la que arriba el Tribunal de casación 2 al concluir que en los procesos de supresión de puestos se excluye el ejercicio del derecho a la defensa, sin advertir que este se encuentra reconocido en la Constitución y en instrumentos internacionales de derechos humanos. Tanto más si el ejercicio de tal derecho –en el caso– resultaba trascendental dado que los servidores cesados no fueron sometidos a un proceso de evaluación previa que justifique su separación.
14. Por otro lado, denuncian que el Tribunal de casación 2, para dictar la nueva sentencia en casación, solo consideró la parte resolutive de la sentencia 048-15-SEP-CC, obviando la parte motiva de la misma y contradiciendo precedentes de la Corte Constitucional que exigen que para cumplir una sentencia en su integralidad se debe apreciar también lo desarrollado en las razones de la decisión. Omisión que supondría la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de la motivación y al derecho a la seguridad jurídica, establecidos –en su orden– en los artículos 75, 76 numeral 7 letra l) y 82 de la Constitución de la República.
15. Finalmente, los accionantes sostienen que la sentencia 048-15-SEP-CC no ha sido cumplida en su integralidad, pues el Tribunal de casación 2 no fundamentó su análisis en las razones para adoptar la decisión desarrolladas en dicho fallo constitucional (su parte considerativa), por lo que tampoco se ha cumplido con la reparación integral de los derechos declarados como vulnerados en la referida sentencia. En consecuencia, solicita se declare el incumplimiento de la sentencia 048-15-SEP-CC.

3.2. Informe de descargo

16. Fabián Patricio Racines Garrido, presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, mediante oficio 018-P-SCA-FRG-2023 de 15 de junio de 2023 –recibido en esta Corte el 19 de los mismos mes y año– se limitó a informar que la Sala de la referencia actualmente se encuentra conformada por jueces distintos de los que dictaron, en su momento, la sentencia de 9 de diciembre de 2015.

4. Planteamiento y resolución del problema jurídico

17. Al observarse que los accionantes consideran que el incumplimiento lo generó la nueva sentencia dictada por el Tribunal de casación 2, se plantea el siguiente problema jurídico: **la emisión de la sentencia de 09 de diciembre de 2015 por parte del Tribunal de casación 2 ¿implicó un incumplimiento de la sentencia 048-15-SEP-CC?**
18. Para responder a este problema jurídico se debe tener presente que en la sentencia 048-15-SEP-CC se resolvió expresamente lo siguiente:
1. Declarar la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación, y la seguridad jurídica, previstos en los artículos 76 numeral 7 literal 1, y 82 de la Constitución de la República.
 2. Aceptar la acción extraordinaria de protección presentada.
 3. Como medidas de reparación integral se dispone lo siguiente:
 - 3.1. Dejar sin efecto la sentencia expedida por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia del 06 de agosto de 2012 a las 10:30, dentro del recurso de casación N.º 66-2011.
 - 3.2 Devolver el expediente a la Corte Nacional de Justicia, a fin de que previo sorteo, se conforme el Tribunal que deberá conocer y resolver el recurso.
 4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.
19. Además, es conveniente tomar en cuenta a las sentencias 11-17-IS/21 y 69-21-IS/22 de esta Corte. Tales sentencias se emitieron en casos en que otros accionantes del proceso de origen (Fausto Orlando Morejón Cifuentes, en el primer caso, y Carlos Francisco Román Andino, en el segundo) exigieron el cumplimiento de la misma sentencia objeto de esta acción de incumplimiento, es decir, de la sentencia 048-15-SEP-CC. En las mencionadas sentencias se desestimaron las pretensiones de las demandas al establecer el cumplimiento de las dos medidas de reparación dispuestas en la sentencia 048-15-SEP-CC. Por lo tanto, al responder el problema jurídico planteado se considerarán los razonamientos esgrimidos en las sentencias 11-17-IS/21 y 69-21-IS/22.

- 20.** Para iniciar con el análisis propiamente dicho, se debe considerar que en los cargos resumidos de los párrafos 9 a 13 *supra*, los accionantes fundamentan el incumplimiento de la sentencia 048-15-SEP-CC en una supuesta errónea interpretación del artículo 121 de la Ley Orgánica de Aduanas y una presunta vulneración del derecho a la defensa configuradas en el fallo dictado el 9 de diciembre de 2015 por el Tribunal de casación 2.
- 21.** Al respecto, es de advertir que los problemas de interpretación y posibles vulneraciones a derechos constitucionales no pueden ser conocidos mediante una acción de incumplimiento; más bien, podrían encuadrarse en otro tipo de acciones. Así, el objeto exclusivo de la acción de incumplimiento es garantizar el cumplimiento de las sentencias emitidas en garantías jurisdiccionales y decisiones dictadas por la Corte Constitucional. Por ende, pretender un análisis relativo a la corrección en la motivación o a la declaración de vulneración de derechos constitucionales, implicaría desnaturalizar dicha garantía. En consecuencia, los cargos desarrollados en aquellos párrafos son improcedentes.
- 22.** Por otro lado, en los cargos sintetizados en los párrafos 14 y 15 *supra*, los accionantes sostiene que el Tribunal de casación 2 –en la sentencia de 9 de diciembre de 2015– no habría considerado las razones de la decisión (parte considerativa) de la sentencia 048-15-SEP-CC, y se habría limitado a verificar solo su parte dispositiva.
- 23.** Al respecto, la Corte ha señalado que “toda decisión jurisdiccional constituye un conjunto sistemático y armónico, cuya parte considerativa no está aislada de la decisión, sino que forman parte de una unidad”.⁷ Por lo que, “para establecer el cumplimiento o no de una sentencia, *en ocasiones* corresponde examinar no solo la parte resolutive de la decisión, sino analizarla a la luz de la parte motiva de la misma”.⁸ Sin embargo, en el caso de la sentencia 048-15-SEP-CC, su parte dispositiva es lo suficientemente clara, sin que sea necesario interpretarla en atención a su parte considerativa.
- 24.** Finalmente cabe recordar que en la sentencia de 11-17-IS/21, de 30 de junio de 2021, la Corte estimó que las dos medidas de reparación ordenadas fueron cumplidas en su totalidad. Al respecto, se señaló lo siguiente:

28. Toda vez que la sentencia No. 048-15-SEP-CC fue notificada a las partes el 16 y 17 de marzo de 2015, la sentencia dictada el 6 de agosto de 2012 por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia quedó sin efecto de

⁷ CCE, sentencia 66-12-IS/19, 17 de septiembre de 2019, párr. 19

⁸ *Ibid.* párr. 20

forma inmediata a partir de dicho momento. En consecuencia, la primera medida de reparación ordenada en la sentencia No. 048-15-SEP-CC ha sido cumplida en su integralidad. [...]

30. De la revisión del proceso se observa que el 8 de mayo de 2015, se realizó un nuevo sorteo del recurso, recayendo la competencia en los jueces Cynthia Guerrero Mosquera, Pablo Tinajero Delgado y Patricio Saquicela Rodas. El 9 de diciembre de 2015, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, conformada por los jueces referidos, dictó otra sentencia sobre el recurso de casación presentado por el SENAE.

31. De lo anterior se sigue que la decisión, que ordenó que por sorteo se conforme un nuevo Tribunal de la Corte Nacional de Justicia a fin de que conozca y resuelva el recurso, ha sido cumplida en su integralidad.

25. En el mismo sentido, en la sentencia 69-21-IS/22, 14 de septiembre de 2022, consta lo que sigue:

30. En tal virtud, la sentencia de 06 de agosto de 2012 quedó sin efecto a partir de la notificación de la sentencia No. 048-15-SEP-CC a las partes; es decir, el 17 de marzo de 2015. Ergo, esta Corte verifica que la primera medida de reparación ordenada en la sentencia constitucional impugnada se cumplió en su integralidad [...]

32. De la revisión del proceso se encuentra que el 08 de mayo de 2015, se realizó un nuevo sorteo del recurso de casación y, como consecuencia, la competencia para su resolución recayó en el tribunal conformado por la jueza Cynthia Guerrero Mosquera y los jueces Pablo Tinajero Delgado y Patricio Saquicela Rodas. En esta línea, el 09 de diciembre de 2015, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, conformada por la jueza y los jueces señalados, se declaró competente para conocer y resolver el recurso, aceptó el recurso de casación y casó la sentencia de 02 de diciembre de 2010 declarando válida la resolución No. GGN-RE-0468.

33. Por lo anterior, este Organismo constata que la segunda medida de reparación ordenada en la sentencia constitucional impugnada ha sido cumplida en su integralidad.

26. En consecuencia, en las sentencias citadas, esta Corte ya verificó que las medidas de reparación ordenadas en la sentencia 048-15-SEP-CC fueron cumplidas, sin que existan en la parte motiva de esta última, otras medidas pendientes que cumplir. En tal razón, lo que corresponde es desestimar la demanda porque no existen medidas de reparación pendientes de cumplimiento.

5. 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 70-21-IS.
2. Notifíquese, publíquese, 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 siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria jurisdiccional de miércoles 12 de julio de 2023; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

7021IS-5a60b



Caso Nro. 70-21-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles diecinueve de julio de dos mil veintitrés, 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



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 112-21-IS/23
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 12 de julio de 2023

CASO 112-21-IS

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

SENTENCIA 112-21-IS/23

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento al verificar que el argumento y la pretensión de la demanda son contrarios al objeto de esta garantía, conforme a lo establecido en la LOGJCC.

1. Antecedentes procesales

1. El 22 de diciembre de 2015, Industrial Pesquera Santa Priscila S.A. (la “**compañía**”) presentó una acción de protección en contra del entonces Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (el “**MAGAP**”), impugnando la resolución administrativa de fecha 7 de diciembre de 2015, dictada dentro del recurso de apelación RA-093-2015-(1483).¹ El proceso fue signado con el número 24331-2015-02083.
2. El 4 de enero de 2016, la jueza de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Santa Elena mediante sentencia, declaró sin lugar la acción de protección. La compañía interpuso recurso de apelación.

¹ La compañía sostuvo ser la legítima propietaria del predio rústico consistente en mil quinientas cincuenta y dos hectáreas, con treinta centésimas, de terreno con infraestructura de camaronera, ubicada en la jurisdicción de la parroquia Chanduy del cantón Santa Elena; inmueble que a tal fecha tenía una garantía a la propiedad, otorgada en diciembre de 2014, dentro del proceso administrativo 039-SE-2014 de la Dirección Distrital Occidental de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria –STRA- e inscrita en el Registro de la Propiedad del cantón Santa Elena con fecha 29 de enero de 2015 y catastrada en la Municipalidad de dicho cantón. Indicó que el señor Washington Wilfrido Tixi Ramírez adujo ser el propietario de un predio de 484,38 hectáreas de las cuales 266,15 hectáreas se encuentran sobrepuestas en las 1552,30 hectáreas de la compañía, por lo que impugnó en sede administrativa, ante la Dirección Distrital Occidental de la STRA, la presentación de títulos del prenombrado ciudadano, al amparo de lo regulado en los artículos 34 y 35 de la Ley de Tierras Baldías y Colonización. Indica que el 13 de julio de 2015, la STRA resolvió en favor de la compañía, ante lo cual el señor Tixi Ramírez presentó una apelación. La Coordinación General de Asesoría Jurídica del MAGAP dio la razón al referido ciudadano con fecha 7 de diciembre de 2015, mediante la resolución administrativa que se impugnó en la acción de protección.

3. El 29 de enero de 2016, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena dictó sentencia, aceptando el recurso de apelación por lo que revocó la sentencia de primera instancia; y, en consecuencia, declaró con lugar la acción de protección propuesta; de tal modo, se dejó sin efecto y sin ningún valor jurídico la resolución administrativa de 7 de diciembre de 2015 dictada dentro del recurso de apelación RA-093-2015-(1483). Como reparación integral, se ratificó la validez de la resolución administrativa de 13 de julio de 2015, dictada por la Dirección Técnica de Área del Distrito Occidental de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, dentro del procedimiento de Presentación de Títulos 23-2015, para que surta todos sus efectos legales; además se ordenó remitir oficios al Registro Municipal de la Propiedad del cantón Santa Elena, para que inscriba la referida resolución administrativa de 13 de julio de 2015, y dicha sentencia, debiendo disponerse la cancelación de la inscripción de todo acto o título que sea contrario a la misma.

4. El 27 de octubre de 2021, el señor Washington Wilfrido Tixi Ramírez, quien en la causa se había presentado como *amicus curiae*, compareció como parte coadyuvante y mediante escrito solicitó que la Corte Constitucional declare la inejecutabilidad de la sentencia de 29 de enero de 2016. Mediante auto de 12 de noviembre de 2021, la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Santa Elena negó lo solicitado:

[...] por improcedente por cuanto consta del expediente y en mérito de la contestación al traslado que contesta el accionante INDUSTRIAL PESQUERA SANTA PRISCILA S.A. así como la parte demandada MINISTERIO DE AGRICULTURA GANADERIA ACUACULTURA Y PESCA (MAGAP), en el cual coinciden en señalar que la sentencia de fecha 29 de enero del 2016, las 11h52 emitida por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena se encuentra ejecutada así como también consta en autos la cancelación de inscripción en el Registro de la Propiedad y Mercantil del Cantón Santa Elena.- [...] Consecuentemente, esta judicatura advierte que se encuentra EJECUTADA en su totalidad la sentencia de fecha 29 de enero del 2016, las 11h52 pronunciada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena sin que haya nada por sustanciar. Una vez notificado este auto, se dispone el ARCHIVO de la presente causa [...]

5. El 9 de noviembre de 2021, el señor Washington Wilfrido Tixi Ramírez (el “**accionante**”) presentó ante la Corte Constitucional una acción de incumplimiento de la sentencia de 29 de enero de 2016. En la misma fecha, mediante sorteo electrónico, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.

6. En atención al orden cronológico de despacho de causas, el 3 de julio de 2023 la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento del caso.

2. Competencia de la Corte Constitucional

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales, de conformidad con lo previsto en los artículos 436 número 9 de la Constitución de la República (“**CRE**”); y 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

3. Fundamentos de las partes

8. El accionante presenta su acción como parte coadyuvante a la luz del segundo inciso del artículo 12 de la LOGJCC, pues afirma tener interés directo en que se declare la imposibilidad e inejecutabilidad del cumplimiento de la sentencia de segunda instancia expedida dentro de la acción de protección 24331-2015-02083.
9. Menciona que la sentencia en cuestión es:

[...]esta sentencia que carece de motivación jurídica, además de ser indeterminada, inejecutable y genérica en su parte argumentativa y resolutive, ya que *NI esta sentencia, NI la resolución administrativa* emitida por la Dirección Técnica de Área del Distrito Occidental de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, dentro del trámite de Presentación de Títulos *No. 23-2015 DETERMINAN LINDEROS, CÓDIGOS CATASTRALES, FICHAS REGISTRALES o COORDENADAS GEOGRÁFICAS GEOREFERENCIADAS* que fijen la ubicación *EXACTA E INEQUÍVOCA de las 266,15 HAS.*, que la compañía Industrial Pesquera Santa Priscila, aduce que le pertenecen (énfasis corresponde al original).

10. Indica también que:

La desnaturalización de la Acción de Protección cometida por los operadores de justicia mediante las sentencias expedidas dentro del presente proceso constitucional, deben entrar en una categoría de **INEJECUTABLES**, que es precisamente lo que se pretende mediante la presente **ACCIÓN DE INCUMPLIMIENTO**, y que sea la Corte Constitucional del Ecuador mediante la adecuada valoración de los elementos normativos y fácticos, que la declare como tal, indicando que **NO ES POSIBLE PARA LOS JUECES Y LA CORTE CONSTITUCIONAL ORDENAR SU CUMPLIMIENTO VIA ACCIÓN DE INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS** (énfasis corresponde al original).

11. Como pretensión, anota: “solicito señores Jueces de la Corte Constitucional se sirvan declarar la **INEJECUTABILIDAD** de la sentencia expedida por la Sala Única de la Corte Provincial de Santa Elena y categorizarla como **DECISIÓN INEJECUTABLE**”.

4. Cuestión previa

12. En el número 9 del artículo 436 de la CRE, se establece como una atribución de la Corte Constitucional el: “Conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales”.
13. Esta Magistratura ha expresado en su jurisprudencia que la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales constituye uno de los mecanismos a disposición de la Corte Constitucional para verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en las mismas.²
14. Así, el alcance de esta garantía jurisdiccional es el proteger a las personas ante el incumplimiento total o parcial de obligaciones concretas dispuestas en una decisión constitucional, es decir, garantizar la tutela judicial efectiva de las partes procesales en relación con la ejecución integral de las decisiones dictadas en materia constitucional.³
15. La LOGJCC prescribe en su artículo 162 que las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento. Asimismo, el artículo 163 de la referida ley dispone que los jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias que, en materia constitucional, hayan dictado.
16. Además, menciona que, de manera subsidiaria, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, procede una acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional.
17. Al examinar el presente caso, se desprende que la jueza ejecutora, conforme lo reseñado en el párrafo 4 *ut supra*, verificó el cumplimiento integral de la sentencia de 29 de enero de 2016, lo cual fue corroborado por las partes procesales del proceso originario, en los memoriales presentados a partir de la petición presentada por el accionante el 27 de octubre de 2021.
18. Conforme se evidencia de los argumentos y de la pretensión, es evidente que el accionante pretende que la Corte Constitucional revise la sentencia materia de esta acción y la declare inejecutable; lo cual escapa al alcance de la acción de incumplimiento, pues como ha quedado anotado, lo que persigue dicha garantía

² CCE, sentencia 15-14-IS/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 20.

³ CCE, sentencia 4-19-IS/22, 8 de junio de 2022, párr. 9.

jurisdiccional es que las sentencias y dictámenes se cumplan, mas no, revertir fallo alguno.

19. Ciertamente, la jurisprudencia constitucional ha determinado que una medida de reparación es inejecutable o inaplicable cuando presenta imposibilidades de cumplimiento de carácter legal y/o fáctico;⁴ no obstante, esto no implica que, la Corte deba hacer una valoración *a priori* de la sentencia, para determinar si las medidas de reparación que los jueces constitucionales dictaminan están revestidas de juridicidad.
20. Conforme a la LOGJCC,⁵ procede incoar una acción de incumplimiento cuando la sentencia no ha sido ejecutada en un plazo razonable o cuando no se la ha ejecutado integral o adecuadamente. En la especie, tanto la jueza ejecutora, como la compañía accionante y el MAGAP como entidad accionada, no han manifestado en momento alguno del proceso, que las medidas de reparación no han podido ser ejecutadas sobre la base de dificultades legales o fácticas, de ahí que procesalmente, la sentencia se tiene por cumplida, con la anuencia de las partes procesales.
21. Esta Corte colige que el accionante cuestiona la sentencia de marras, en función de una supuesta ilegalidad de lo dispuesto por los jueces provinciales; incluso, conforme se reseñó en el párrafo 9 *ut supra*, asevera que el fallo habría vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos.
22. El pretender que la Corte se pronuncie sobre la corrección del argumento de una sentencia constitucional, y consecuentemente la invalide declarando inejecutables sus medidas de reparación, no solo que es improcedente en una acción de incumplimiento, sino que contraría su naturaleza. Por lo tanto, este Organismo no puede revisar la pertinencia de la argumentación de la sentencia, en los términos alegados por el accionante, máxime cuando contaba, en su momento, con otros mecanismos adecuados.⁶

⁴ CCE, sentencia 37-15-IS/20, 27 de febrero de 2020, párr. 25.

⁵ Artículo 164, número 1.

⁶ El accionante no propuso una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia en análisis. El MAGAP y la Procuraduría General del Estado sí lo hicieron. El caso fue signado con el 0569-16-EP y fue inadmitido el 3 de mayo de 2016.

- 23.** Por lo expuesto, al no cumplirse los supuestos de la LOGJCC y al perseguir desnaturalizar el objeto de la acción de incumplimiento,⁷ no es procedente declarar la inejecutabilidad de sentencia planteada en la presente causa.

5. 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 propuesta.
- 2.** Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

⁷ En ese mismo sentido, dado que en el presente caso la pretensión del accionante no comporta que este Organismo realice un análisis de fondo sobre el cumplimiento de una sentencia, se prescinde de la verificación del cumplimiento de los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para ejercer la acción de cumplimiento directamente ante la Corte Constitucional, conforme a lo sintetizado en la sentencia 103-21-IS/22.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria jurisdiccional de miércoles 12 de julio de 2023; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por:
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

11221IS-5a3e3



Caso Nro. 112-21-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes dieciocho de julio de dos mil veintitrés, 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



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 174-22-IS/23
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 12 de julio de 2023

CASO 174-22-IS

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

SENTENCIA 174-22-IS/23

Resumen: La Corte Constitucional desestima la demanda por el incumplimiento de los requisitos previstos en la sentencia 103-21-IS/22, y de lo dispuesto en las sentencias 55-18-IS/23, 60-19-IS/23 y 114-21-IS/23 cuando se ha dictado un auto de archivo en fase de ejecución de una sentencia de garantías jurisdiccionales.

1. Antecedentes procesales

1.1. Proceso de acción de protección¹

1. El 01 de marzo de 2021, Pablo Rodrigo Herrera Alvarado (“**accionante**”) inició una acción de protección² en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Piñas (“**GAD de Piñas**” o “**entidad pública accionada**”), representado por Jaime Wilson Granda Romero y Francisco Aguirre Murillo, en sus calidades de alcalde y procurador síndico, respectivamente.
2. El 08 de abril de 2021, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Piñas, provincia de El Oro (“**Unidad Judicial**”) rechazó la acción de protección presentada por el accionante, por improcedente.³ En contra de esta sentencia, el accionante interpuso recurso de apelación de manera oral en la audiencia.

¹ Proceso 07308-2021-00080.

² A decir del accionante, este inició sus labores en el GAD de Piñas el 28 de febrero de 2017. El 01 de abril de 2017, suscribió la legalización de su contrato de servicios ocasionales y, a partir del 01 de agosto de 2018, laboró en esa Corporación Municipal con nombramiento provisional mediante acción de personal 048-UTHMP2018 en calidad de servidor público municipal 12, en el puesto de Especialista de Talento Humano, con una remuneración mensual unificada de USD \$ 1.676. Este acto administrativo fue emitido por el alcalde del GAD de Piñas. Sostiene que la condición jurídica de dicho nombramiento provisional, con relación a su temporalidad, es “hasta que finalice el Concurso Público de Méritos y Oposición llevado a cabo para ocupar el puesto vacante”. El 01 de marzo de 2021, el alcalde del GAD de Piñas expidió la Resolución 037-AC-GADM-P-2021, con la que se le cesó de sus funciones por remoción, indicando que el accionante no cumple con el perfil para desempeñar dicho cargo, ya que cuenta con el título de ingeniero en comercio internacional. En virtud de aquello, mediante oficio 036-PS-GADMP-2021, de 26 de febrero de 2021, el procurador síndico municipal sugirió que se aplique la cesación inmediata del nombramiento provisional, por infringir el ordenamiento jurídico.

³ [...] En este sentido me permito señalar que en el presente caso si existe la correspondiente vía a seguirse como es la administrativa, donde puede comparecer el accionante. Además la presente Acción de

3. El 03 de septiembre de 2021, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de El Oro (“**Sala Especializada de lo Penal**”) (i) aceptó el recurso de apelación, al verificarse la vulneración de los derechos constitucionales al trabajo, a la estabilidad laboral, a la seguridad jurídica y al debido proceso en las garantías de motivación y defensa; (ii) revocó la sentencia dictada por la Unidad Judicial; (iii) y, declaró con lugar la acción de protección.
4. Como medidas de reparación integral: (i) se dejó sin efecto los siguientes actos administrativos: a) oficio 069-AC-GADM-P-20231, de 12 febrero 2021; b) oficio 094-AC-GADM-P-2021, de 18 febrero 2021;⁴ c) memorándum AC10, de 19 de febrero de 2021; d) oficio 108-AC-GADM-P-2021, de 23 febrero 2021; y, e) resolución 037-AC-GADM-P-2021, de 1 marzo de 2021, todos suscritos por Jaime Wilson Granda Romero, alcalde del GAD de Piñas; (ii) se ordenó que la entidad pública accionada, a través de sus representantes legales, de forma inmediata reintegre al accionante al puesto de trabajo que venía desempeñando en dicha entidad o en otro similar con la misma remuneración; (iii) se dispuso el pago de haberes dejados de percibir desde el momento que se produjo la vulneración de derechos constitucionales, disponiendo que el monto deberá ser calculado y cuantificado conforme el artículo 19 de la LOGJCC, desde la fecha de separación hasta el día de su reintegro, lo cual deberá ser determinado por la autoridad judicial competente; y, (iv) se dispuso que la entidad pública accionada proceda con los pagos de los beneficios sociales al IESS.

1.2.Fase de ejecución⁵

5. En auto ampliatorio⁶ de fecha 30 de septiembre de 2021, el juez de la Unidad Judicial, en acatamiento a lo dispuesto en el artículo 21 inciso primero de la LOGJCC, ordenó

Protección deducida no es procedente por cuanto se refiere a aspectos de mera legalidad, es decir que existen las vías judiciales ordinarias para la reclamación de los derechos, particularmente la vía administrativa. Por las consideraciones anotadas en líneas anteriores y de las constancias procesales consta que el legitimado activo NO HA DEMOSTRADO QUE LA VIA ORDINARIA NO ES LA ADECUADA, como repito lo estipula el Art. 42.4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Por consiguiente y por cuanto existe la vía ordinaria ante el Tribunal Contencioso Administrativo para hacer efectivo cualquier derecho que pueda tener el actor, ya que se trata de un aspecto de legalidad, sin tener que profundizar en otros análisis de la acción incoada.

⁴ En lo que concierne al inciso antepenúltimo, se dejó sin efecto lo siguiente: “Siendo una necesidad institucional dispongo a usted hacerse cargo de la coordinación de los proyectos que tenemos con el convenio con el MIES”; el resto del contenido de este oficio quedó vigente y válido por no corresponder al accionante.

⁵ Proceso 09802-2021-01056.

⁶ Se amplió el auto de fecha 29 de septiembre del 2021, que dispuso: “Incorpórese a los autos la resolución dictada en segunda instancia, la misma que se pone en conocimiento de las partes procesales con la recepción del proceso, y el correspondiente Ejecutorial del mismo”.

que, por medio de secretaría, se oficie a la entidad pública accionada,⁷ para que de manera inmediata dé cumplimiento a la resolución emitida por la Sala de lo Penal.

6. A través de acción de personal 0017-UTHMP2021, de fecha 04 de octubre de 2021, el accionante fue reintegrado al GAD de Piñas en el cargo de especialista de Talento Humano, percibiendo la remuneración de USD. \$1.676.
7. Mediante auto de 11 de octubre de 2021, el Tribunal Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil (“**Tribunal Contencioso**”), provincia del Guayas, dispuso el inicio del proceso de ejecución y designó como perito al CPA Heistyn Cajamarca Altamirano.
8. En auto de fecha 20 de octubre de 2021, se incorporó la documentación “acción de personal” suscrita por el procurador síndico municipal del GAD de Piñas, con la que demuestra que se ha incorporado al accionante en un puesto similar y con la misma remuneración. Con lo que, a criterio del juez de la Unidad Judicial, se ha dado cumplimiento con lo ordenado mediante auto de fecha 30 de septiembre del 2021.
9. En auto de fecha 27 de octubre de 2021, se agregaron los escritos y anexos de 11 y 13 de octubre de 2021, presentados por la parte actora, y el escrito y anexos de 14 de octubre de 2021, por parte del procurador síndico del GAD de Piñas, en el cual informa que ha cumplido con un pago a favor del señor Herrera Alvarado.
10. En el mandamiento de ejecución, de 23 de noviembre de 2021, el Tribunal Contencioso, con base en la liquidación detallada en el ordinal sexto de este auto resolutivo, ordenó que el GAD de Piñas cancele los siguientes rubros: **(i)** al accionante, por concepto de reparación económica, consistente en las remuneraciones, beneficios (décimo tercer y cuarto sueldo y fondos de reserva) e intereses que dejó y pudo percibir en el tiempo que estuvo separado de la institución, el valor de USD \$12.809,19;⁸ **(ii)** por concepto de aportes individuales al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, el valor de USD \$1.368,08 mismos que deberán ser transferidos, de forma directa, a la referida entidad de seguridad social; y, **(iii)** por concepto de honorarios periciales, el valor de USD \$400, que deberán ser pagos de forma directa al CPA Heistyn Cajamarca Altamirano.

⁷ Conforme consta del proceso fs. 204 y 205, los oficios han sido entregados de manera personal por parte de la actuario del despacho a los representantes del GAD de Piñas.

⁸ Auto de fecha 20 de diciembre de 2021: “Debido a que, de la revisión del Mandamiento de Ejecución, emitido el 23 de noviembre de 2021 (fs. 253), se evidencia que, se ordenó el pago por concepto de remuneraciones dejadas de percibir más beneficios sociales, por la cantidad de \$12.809,19, obviándose incluir el pago por concepto de intereses, se dispone que la entidad accionada, a más de los valores establecidos en el referido auto, pague al Ing. Pablo Herrera Alvarado, el valor de \$298.06 (DOSCIENTOS NOVENTA Y OCHO CON 06/100 DÓLARES AMERICANOS), por concepto de intereses”.

11. En una providencia de fecha 07 de diciembre de 2021, la Sala Especializada de lo Penal dispuso que se incorporen los escritos presentados por el delegado provincial de El Oro y el Defensor del Pueblo del Ecuador, informando el seguimiento de la sentencia emitida. De su contenido, se desprende que la parte accionada ha dado cumplimiento a esta.
12. El 30 de marzo de 2022, el accionante presentó un reclamo manifestando que el GAD de Piñas ha cumplido la sentencia de segunda instancia en forma parcial, ya que, si bien ha sido reintegrado a la Corporación Municipal bajo la misma denominación y percibiendo la misma remuneración, en lo relacionado a sus funciones, a su parecer, estas no le han sido restituidas. Respecto de este escrito, con fecha 13 de abril de 2022, el procurador síndico de la entidad pública accionada señaló que ha cumplido a cabalidad con la sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Penal, puesto que el accionante ha sido reintegrado a su puesto de trabajo con la misma remuneración, por lo que solicitó el archivo de la causa.
13. Con relación al reclamo presentado por el accionante, el juez de la Unidad Judicial estableció que los GAD Municipales gozan de autonomía política, administrativa y financiera, haciendo alusión a lo previsto en los artículos 5 y 6 del COOTAD, por lo que ninguna autoridad o función del Estado puede interferir en su autonomía política y administrativa, más aún cuando se ha demostrado plenamente que la sentencia emitida por el superior ha sido cumplida a cabalidad. En consecuencia, en auto de fecha 19 de abril de 2022, no atendió lo solicitado por el accionante por improcedente y, en virtud de que ha concluido la ejecución del proceso, ordenó el archivo de la causa.

2. Proceso ante la Corte Constitucional

14. El 13 de septiembre de 2022, Pablo Rodrigo Herrera Alvarado presentó una acción de incumplimiento de la sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Penal, ante la Corte Constitucional.
15. En virtud del sorteo electrónico de 13 de septiembre de 2022, la sustanciación correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien avocó conocimiento mediante auto de 24 de mayo de 2023 y solicitó informes a la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Piñas, al Alcalde y Procurador Síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Piñas y al Defensor del Pueblo, respecto al cumplimiento de la sentencia en cuestión. Sin embargo, dentro del término concedido para el efecto, solamente el GAD de Piñas y la Defensoría del Pueblo presentaron el respectivo informe.

3. Competencia

16. De conformidad con lo establecido en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución, en concordancia con los artículos 162 al 165 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

4. Decisión cuyo incumplimiento se alega

17. La sentencia cuyo incumplimiento se demanda es la emitida el 03 de septiembre de 2021, por la Sala Especializada de lo Penal que, como medidas de reparación, dispuso:

(i) dejar sin efecto los siguientes actos administrativos: a) oficio 069-AC-GADM-P-20231, de 12 febrero 2021; b) oficio 094-AC-GADM-P-2021, de 18 febrero 2021;⁹ c) memorándum AC 10, de 19 de febrero de 2021; d) oficio 108-AC-GADM-P-2021, de 23 febrero 2021; y, e) resolución 037-AC-GADM-P-2021, de 1 marzo de 2021, todos suscritos por Jaime Wilson Granda Romero, alcalde del GAD de Piñas; (ii) ordenar que la entidad pública accionada, a través de sus representantes legales, de forma inmediata reintegre al accionante al puesto de trabajo que venía desempeñando en dicha entidad o en otro similar con la misma remuneración; (iii) el pago de haberes dejados de percibir desde el momento que se produjo la vulneración de derechos constitucionales, disponiendo que la determinación del monto deberá ser calculado y cuantificado conforme el artículo 19 de la LOGJCC, desde la fecha de separación hasta el día de su reintegro, lo cual deberá ser determinado por la autoridad judicial competente; y, (iv) que la entidad pública accionada proceda con los pagos de los beneficios sociales al IESS.

5. Argumentos de los sujetos procesales

5.1. Fundamentos de la acción

18. En su demanda de acción de incumplimiento, de fecha 13 de septiembre de 2022, el accionante manifestó que:

[...] el incumplimiento PARCIAL de la sentencia se origina cuando no se me asignan las funciones que me corresponden en legal y debida forma para el cargo de ESPECIALISTA DE TALENTO HUMANO conforme consta del Manual de Puestos del GAD Municipal

⁹ En lo que concierne al inciso antepenúltimo, se deja sin efecto lo siguiente “Siendo una necesidad institucional dispongo a usted hacerse cargo de la coordinación de los proyectos que tenemos con el convenio con el MIES”; en lo demás del contenido de este oficio, queda vigente y válido por no corresponder al accionante.

de Piñas; y más bien, por orden expresa del Alcalde, [...] ordenó que salga de la institución y fui ubicado en otro edificio perteneciente a la misma Municipalidad, asignándome funciones que NO me corresponden en función de la acción de personal y de mi nombramiento provisional contenido en la Acción de Personal Nro. 0017-UTHMP2021.

19. Añade que solicitó el cumplimiento integral de la sentencia, tanto al Alcalde del GAD de Piñas cuanto al Juez de la Unidad Judicial, el cual, ante dicho reclamo, emitió el auto de fecha 20 de octubre de 2021.

20. Además, manifiesta que presentó

[...] innumerables oficios dirigidos al Alcalde del cantón Piñas, a efectos que se me asignen las funciones que me corresponden al cargo de ESPECIALISTA DE TALENTO HUMANO (sic), pero sin embargo (sic) hasta la presentación de esta demanda, no es atendida mi petición, por lo cual considero que la sentencia de fecha 03 de septiembre de 2021, a las 08h40 emitida por la SALA ESPECIALIZADA DE LO PENAL, PENAL MILITAR, PENAL POLICIAL Y TRÁNSITO DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE EL ORO (sic), no ha sido cumplida en su totalidad.

Juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Piñas, provincia de El Oro

21. El juez de la Unidad Judicial no presentó el informe, dentro del término concedido para el efecto.

5.2. Contestación a la acción de incumplimiento

Alcalde y Procurador Síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Piñas

22. El 02 de junio de 2023, Juana Teresa Feijóo Jaramillo y Darwin Augusto Méndez Beltrán, en sus calidades de alcaldesa y procurador síndico del GAD de Piñas, presentaron su informe en el que indicaron lo siguiente:

[...] acatando el fallo de reparación integral, el GADM de Piñas, a través de acción de personal No. 0017-UTHMP2021, de 04 de octubre de 2021, que en archivo debidamente certificado se adjunta en una foja útil, restituye al hoy accionante al cargo de especialista de talento humano; y, como reparación económica, la ejecución del fallo [...] para cancelar los siguientes rubros: *6.1. Al accionante ING. PABLO RODRIGO HERRERA ALVARDO, por concepto de reparación económica, consistente en las remuneraciones y beneficios (Décimo tercer y cuarto sueldo y fondos de reserva), más intereses, que dejó y pudo percibir en el tiempo que estuvo separada de la institución, el valor de \$12.809,19 (DOCE MIL OCHOCIENTOS NUEVE CON 19/100 DÓLARES AMERICANOS), que deberán ser depositados en la cuenta No. 010257097 de BANECUADOR, para que luego*

sean consignados a la cuenta 009010999954 que éste Tribunal mantiene en dicha entidad financiera. 6.2. Por concepto de Aportes Individuales al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, el valor de \$1.368,08 (MIL TRESCIENTOS SESENTA Y OCHO CON 08/100 DÓLARES AMERICANOS), mismos que deberán ser transferidos, de forma directa, a la referida entidad de seguridad social; en este caso, se demuestra el pago conforme el detalle de OPIS tramitadas en el SPI-SP y planillas de ajuste del IESS debidamente certificados que en 9 fojas se anexa (énfasis en el original).

23. Por otro lado, señalaron que se verifica en archivos de procuraduría síndica la existencia de un proceso contencioso administrativo signado 09802202200150, donde el accionante demanda la restitución de funciones del cargo que ostenta, bajo la modalidad de nombramiento provisional. En esta acción judicial, se tiene señalado para el 18 de julio de 2023, a las 10h30, la audiencia preliminar.

24. Sobre el punto anterior, alegaron que:

[...] se verifica administrativamente que el hoy accionante Ing. Pablo Rodrigo Herrera Alvarado, especialista de talento humano, tiene asignadas las funciones establecidas en el Manual de Descripción y Valoración y Clasificación de Puestos de los Servidores del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Piñas (se adjunta archivo digital - página 37-) resultando improcedente la pretensión, más aún cuando ha activado otro mecanismo judicial (contenciosa administrativa No. 09802202200150) para el mismo fin.

Defensoría del Pueblo

25. El 6 de junio de 2023, la Defensoría del Pueblo - Delegación Provincial de El Oro presentó su informe, en el que señaló que:

se evacuaron las diligencias [...] que fueron puestas a conocimiento de la autoridad competente que solicitó dicho seguimiento, así como también se concluyó e informó del cumplimiento parcial y no total de la sentencia; y, posterior a ello se realizó el archivo del expediente defensorial una vez que la autoridad solicitante del seguimiento del cumplimiento de sentencia archivara el mencionado caso judicial; ante lo cual y conforme a lo solicitado por la señora Jueza de la Corte Constitucional Dra. Karla Andrade Quevedo se emite el presente Informe de acciones realizadas en el Seguimiento de Cumplimiento de Sentencia.

6. Cuestiones previas

26. Tomando en consideración que los argumentos del accionante alegan el cumplimiento parcial de la sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Penal, habiéndose declarado por parte del juez ejecutor el archivo de la causa al verificarse su cumplimiento integral, corresponde a este Organismo plantear el siguiente problema jurídico:

6.1.¿Es objeto de una acción de incumplimiento una demanda presentada dentro de una causa que fue archivada por el juez ejecutor de instancia, al haberse verificado su cumplimiento integral?

27. De conformidad con los artículos 163 y 164 de la LOGJCC y el 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, solo subsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional.¹⁰

28. En este contexto, sobre los requisitos para ejercer la acción de incumplimiento a petición de la persona afectada y directamente ante la Corte Constitucional, en la sentencia 103-21-IS/22 de 17 de agosto de 2022, se estableció lo siguiente:

36. [E]l ejercicio de la acción de incumplimiento de forma directa ante la Corte Constitucional está sujeto a que el juez o jueza de instancia (i) haya negado el requerimiento previo realizado por la persona afectada o (ii) no haya cumplido oportunamente su deber de remitir el expediente y el correspondiente informe a la Corte Constitucional.

29. Además, en las sentencias 55-18-IS/23, 60-19-IS/23 y 114-21-IS/23, de 19 de abril, 26 de abril y 4 de mayo de 2023, respectivamente, se determinó que si un auto de archivo dictado en fase de ejecución de una sentencia de garantías jurisdiccionales no es impugnado oportunamente por cualquiera de las partes procesales, esta Corte se ve impedida, a través de la acción de incumplimiento, de verificar el cumplimiento de las medidas dictadas en una sentencia, salvo en aquellos casos excepcionales como, por ejemplo, frente a actos ulteriores, siempre que se cumplan los requisitos mencionados en el párrafo *supra*.¹¹

30. En este caso, de la revisión del expediente constitucional, se encuentra que:

a. El 13 de septiembre de 2022, Pablo Rodrigo Herrera Alvarado presentó directamente ante esta Corte una demanda de acción de incumplimiento de la sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Penal después de que esta fue archivada por el juez ejecutor.

b. Del expediente de la acción de protección 07308-2021-00080, si bien el accionante presentó un escrito reclamando por el supuesto incumplimiento, no se desprende que haya realizado un requerimiento al juez constitucional de instancia

¹⁰ CCE, sentencia 1401-17-EP/21, 27 de octubre de 2021, párr., 47; y, sentencia 46-17-IS/21, 4 de agosto de 2021, párr.23.

¹¹ CCE, sentencia 37-21-IS/23, 24 de mayo de 2023.

para que remita el expediente de su caso y el correspondiente informe a esta Corte, por considerar que existía incumplimiento o cumplimiento defectuoso.

- c. No se encuentra que, frente al auto que dispuso el archivo de la causa de fecha 19 de abril de 2022, se haya interpuesto recurso alguno, impugnándolo.¹²
 - d. La demanda de incumplimiento presentada el 13 de septiembre de 2022, hace referencia nuevamente a un supuesto incumplimiento parcial de la sentencia porque, a su decir, no se le asignaron las funciones que le corresponden para el cargo de especialista de talento humano, lo cual ya fue atendido por el juez ejecutor previo a archivar la causa. Por tanto, no se advierte una alegación de acto ulterior cuyo cumplimiento pueda ser revisado, en los términos especificados en el párrafo 29 *supra*.
31. De ahí que, al no cumplirse los requisitos establecidos por la jurisprudencia constitucional, no procede la revisión del cumplimiento de las medidas de reparación dispuestas por la Sala Especializada de lo Penal en la sentencia de 03 de septiembre de 2021, una vez que se archivó el proceso de origen.

7. Decisorio

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 174-22-IS.
2. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹² CCE, sentencia 37-21-IS/23, 24 de mayo de 2023, párr. 25.

“25. La impugnación realizada al auto de archivo, no debe entenderse como la interposición de un recurso procesal previsto en el Código Orgánico General de Procesos, sino como un escrito dirigido al juez ejecutor, cuestionando el incumplimiento, cumplimiento defectuoso o tardío de cualquier medida dispuesta en una sentencia, a efecto de que el juez pueda verificar el cumplimiento integral de las medidas dispuestas en una sentencia y, consecuentemente, pueda ordenar el archivo. Incluso, el accionante podría presentar este escrito sin ningún límite temporal, pero con la obligación de justificar el retardo o la existencia de un acto ulterior.”

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria jurisdiccional de miércoles 12 de julio de 2023; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

17422IS-5a3e4



Caso Nro. 174-22-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes dieciocho de julio de dos mil veintitrés, 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



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 2096-17-EP/23
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 12 de julio de 2023

CASO 2096-17-EP

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

SENTENCIA 2096-17-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Rocafuerte en contra de una resolución dictada por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, en el marco de un trámite de negociación obligatoria del “Noveno Contrato Colectivo de Trabajo”, iniciado por el Comité Central Único de Trabajadores de dicho Gobierno Autónomo. Este Organismo verifica que no existió, en la resolución adoptada por el Tribunal, una vulneración del derecho al debido proceso en las garantías de juez imparcial y defensa; y, en el auto de aclaración de dicha resolución, una vulneración del plazo razonable.

1. Antecedentes procesales

1.1. Antecedentes del proceso

1. El 28 de diciembre de 2016, el Comité Central Único de Trabajadores del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Rocafuerte (“**Comité**”) presentó, ante la Dirección Regional del Trabajo y Servicio Público de Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas (“**Dirección Regional del Trabajo**”), el “Proyecto del Noveno Contrato Colectivo de Trabajo”.¹ Solicitó que se notifique al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Rocafuerte, provincia de Manabí (“**GAD**”) y a la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”).

¹ El Comité señaló:

“[v]endrá a su conocimiento señor Director que con fecha 16 de septiembre del 2016, los trabajadores del GAD Municipal del Cantón Rocafuerte, nos reunimos en Asamblea General para discutir y aprobar el texto del Noveno Contrato Colectivo a negociarse entre el GAD Municipal del Cantón Rocafuerte y los Trabajadores al amparo de lo que establece el numeral 13 del Art. 326 de la Constitución de la República y para elegir al Comité Central Único que representará a los Trabajadores en la respectiva negociación conforme lo dispone el Art. 221 del Código del Trabajo, en tal virtud y de acuerdo a lo que establece el Art. 222 y 223 del Código del Trabajo y conforme lo determina el Art. 224 del Estatuto Obrero solicitamos se notifique a nuestro empleador GAD Municipal del Cantón Rocafuerte y al Procurador General del Estado con el contenido del Proyecto del Contrato Colectivo para que en el término contenido en la Ley se inicie la negociación correspondiente”.

2. El 30 de diciembre de 2016, el Director Regional de Trabajo avocó conocimiento de la causa y dispuso que, conforme el artículo 227 del Código del Trabajo (“CT”),² se notifique al GAD para que, en el término de tres días, presente su contestación; señale correo electrónico; y, designe los vocales principales y suplentes que actuarán en el Tribunal de Conciliación y Arbitraje. De igual manera, ordenó que se registre la designación y aceptación de los vocales principales y suplentes de la parte actora, y que se notifique al Procurador General del Estado.³
3. El 11 de enero de 2017, el Tribunal de Conciliación y Arbitraje (“Tribunal”) avocó conocimiento de la causa y dispuso que la parte demandada complete la contestación haciendo referencia sobre la aceptación de los vocales principales y suplentes designados. Al respecto, el GAD completó el escrito de contestación y comunicó que los vocales designados aceptaron la nominación a los cargos.⁴
4. El 16 de enero de 2017, el Tribunal dispuso que se tenga en cuenta la designación y aceptación de Leopoldo Fernando Segovia Macías y Walter Leónidas García en calidad de vocales principales, y Katherine Zambrano Arteaga y Tatiana Zambrano Román en calidad de vocales suplentes, designados por el GAD.
5. El 18 de enero de 2017, el Tribunal convocó a los trabajadores y al empleador, así como a la PGE, a la audiencia de conciliación, conforme el art. 230 del CT.
6. El 23 de enero de 2017, se realizó la audiencia de conciliación en donde el Tribunal conoció y aceptó la negativa de los vocales designados por el GAD a continuar formando parte del mismo; verificó la inexistencia de conciliación entre las partes respecto a varios artículos del Proyecto del Noveno Contrato Colectivo de Trabajo;⁵ y, ordenó que, en el término de seis días, las partes presenten propuestas de acuerdos y los documentos de respaldo.
7. El 13 de febrero de 2017, el Tribunal notificó a los trabajadores y al empleador con la conclusión del término de prueba.

² Código del Trabajo, artículo 227 “[r]ecibida la reclamación, el Director Regional del Trabajo respectivo, dentro de las siguientes veinticuatro horas, dispondrá se notifique al requerido concediéndole tres días para contestar”.

³ Expediente para la negociación del contrato colectivo, foja 53.

⁴ Expediente para la negociación del contrato colectivo, foja 85 y 86.

⁵ El GAD y los trabajadores mantuvieron desacuerdo respecto a la aprobación de los artículos 18, 19, 20, 23, 24, 25, disposición transitoria primera y tercera del proyecto del Noveno Contrato Colectivo.

8. El 29 de marzo de 2017, el Tribunal aprobó el contenido del Noveno Contrato Colectivo.⁶ Además, estableció que su vigencia sería desde el 1 de enero de 2016 hasta el 31 de diciembre de 2017. Al respecto, María Gioconda Calderón Santana, apoderada especial del alcalde del cantón Rocafuerte, interpuso un recurso de aclaración.
9. El 11 de mayo de 2017, el Tribunal corrió traslado al comité con el recurso de aclaración para que se pronuncie al respecto.
10. El 16 de mayo de 2017, el comité se pronunció respecto al recurso de aclaración.
11. El 31 de mayo de 2017, el Tribunal convocó a sus miembros para una sesión que se desarrollaría el 5 de junio de 2017 para resolver el recurso de aclaración.
12. El 5 de junio de 2017, el Tribunal aclaró que:
 - 12.1 El contenido de las cláusulas aprobadas se sujeta a los mandatos constitucionales relacionados con la protección de los derechos laborales;
 - 12.2 Los vocales delegados por el empleador para formar parte del Tribunal desistieron de la designación por ser funcionarios municipales; y,
 - 12.3 Se corrige el error relacionado con la omisión de incorporar los artículos 21 y 22 presentado por el Comité.⁷

⁶ El Tribunal aprobó el contenido de los artículos del 1 al 17, 21, 22, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41 y la segunda disposición transitoria del Noveno Contrato Colectivo, los cuales no estaban en discusión entre el GAD y el Comité. Aprobó de igual manera el texto de los artículos 18, 19, 20, 23, 24, 25 y las disposiciones transitorias primera y segunda, luego de haber analizado la prueba aportada por el GAD y el Comité.

⁷ El Tribunal determinó:

“[e]s importante así mismo, dejar constancia que a la audiencia en la que se dictó el fallo correspondiente únicamente comparecen el Presidente del Tribunal y los dos vocales de la parte actora por cuanto la parte accionada señaló vocales tal como consta en fojas 101 hasta fojas 103, que son funcionarios activos de la institución, lo cual constituye una prohibición expresa determinada en el Art. 474 del Código del Trabajo, razón por la que ellos de manera voluntaria desistieron de formar parte de este Tribunal tal como quedó constancia en el acta de la audiencia [...] En lo referente a la motivación de la sentencia, es necesario conminar a la parte accionada a que lea detenidamente el texto del fallo en el cual dentro de la moción presentada por el vocal de la parte actora, esto es, se establece el fundamento legal por el cual se presenta la propuesta y la misma fue aceptada totalmente y por unanimidad por todos los miembros del tribunal [...] En virtud del presente auto de aclaración, se deja constancia que por un error involuntario de tipeo en el fallo del 29 de marzo del 2017, se omitió incluir los artículos 21 y 22 del proyecto”.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

- 13.** El 27 de junio de 2017, el GAD⁸ presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la resolución de 29 de marzo de 2017 y el auto de aclaración de 5 de junio de 2017. Dichas decisiones fueron emitidas por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje.
- 14.** El 31 de octubre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional ordenó que se aclare y complete la demanda.⁹ El 15 de noviembre de 2017, la entidad accionante aclaró y completó la demanda.
- 15.** El 20 de febrero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda.¹⁰
- 16.** El 17 de febrero de 2022, por sorteo, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, quien, en atención a la resolución cronológica de las causas, avocó conocimiento del caso el 16 de septiembre de 2022 y requirió un informe de descargo debidamente motivado al Tribunal de Conciliación y Arbitraje y a la Dirección Regional del Trabajo y Servicio Público de Portoviejo.
- 17.** El 28 de septiembre de 2022, el Director Regional de Trabajo y Servicio Público de Portoviejo del Ministerio de Trabajo presentó su informe.
- 18.** El 2 de noviembre de 2022, la jueza sustanciadora de la causa dispuso a la Dirección Regional de Trabajo y Servicio Público de Portoviejo del Ministerio de Trabajo que, en el término de 5 días, presente una copia certificada del Noveno Contrato Colectivo legalizado entre el GAD y el Comité.
- 19.** El 14 de noviembre de 2022, la Dirección Regional de Trabajo y Servicio Público de Portoviejo del Ministerio de Trabajo ingresó a esta Corte un escrito acompañado del mencionado Contrato.
- 20.** El Tribunal, a pesar de la notificación respectiva, no envió informe alguno.

⁸ La demanda la propuso Dimas Pacífico Zambrano Vaca (alcalde) y Camilo Patricio Palomeque Vera (procurador síndico) del GAD.

⁹ La Sala de Admisión dispuso que los legitimados aclaren y completen la demanda de conformidad al artículo 61 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

¹⁰ La Sala de Admisión estuvo compuesta por las ex juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra y Marien Segura Reascos, y el ex juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán.

2. Competencia

- 21.** En los artículos 94 y 437 de la Constitución y el artículo 191 numeral 2 literal d) de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos del accionante

- 22.** La entidad accionante alega la vulneración de sus derechos en la decisión de 29 de marzo de 2017, así como el auto de aclaración del 5 de junio de 2017 dictadas por el Tribunal.
- 23.** Alega que en la tramitación de la causa y en las decisiones impugnadas se vulneraron sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías de (i) cumplimiento de normas y derechos de las partes; (ii) que las pruebas obtenidas y actuadas en contra de la Constitución no tendrá validez alguna; (iii) a la defensa, (iv) a presentar los argumentos de los que se crea asistida; (v) a ser juzgado por un juez independiente; y, (vi) a la motivación, así como a la seguridad jurídica.¹¹
- 24.** Asimismo, solicita que se acepte la demanda de acción extraordinaria de protección; se declare la vulneración de los derechos constitucionales antes señalados; se declare la nulidad de la resolución del 29 de marzo de 2017 y, se disponga como medida reparación integral que el proyecto del Noveno Contrato Colectivo de Trabajo sea discutido nuevamente.
- 25.** La entidad accionante alega que, en la audiencia de conciliación y en la tramitación de la causa, el Tribunal “descalificó” a los vocales designados por el GAD, al estar inmersos en las inhabilidades contenidas en el artículo 474 del Código del Trabajo. Sostiene que, ante esta circunstancia, el Tribunal debía designar de oficio a dos vocales para que actúen en su representación. Así mismo, argumenta que, al no haberse designado a los vocales, haberse realizado la audiencia de conciliación y continuar con la tramitación de la causa sin la presencia de los representantes del GAD en el Tribunal provocó su indefensión.

¹¹ Contenidos en los artículos 75; 76.1, 4 y 7 literales a, b, c, h, k y l; y, 82 de la Constitución, respectivamente.

Respecto a la resolución de 29 de marzo de 2017

- 26.** La entidad accionante alega la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva. Sostiene que, el Tribunal “descalificó a los dos vocales designados por la entidad demandada, debió designarlos de oficio, en la forma que establece el Art. 473 del Estatuto Obrero, para que las partes actuaran en igualdad de condiciones. Como no los designó y efectuó la audiencia de conciliación solamente con la participación de los vocales de los Trabajadores, se dejó en absoluta indefensión a la entidad Municipal, violando de este modo el derecho a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses y el derecho al debido proceso”.
- 27.** Sobre el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes, la entidad accionante manifiesta que “el Tribunal de Conciliación y Arbitraje dejó de aplicar las normas determinadas en los Artículos 231, 474, 475, 480 y 481 del Código del Trabajo. En efecto, no designó a los dos vocales para que actúen en representación de la entidad Municipal, realizó audiencias y diligencias sin convocarlos y sin la presencia de ellos”.
- 28.** Por otra parte, señala que el Tribunal tampoco “observó ni aplicó lo determinado en la Tercera Disposición Transitoria del Mandato Constituyente 8, que en su parte pertinente impide incluir en los Contratos Colectivos cláusulas que contengan privilegios y beneficios desmedidos y exagerados, como ha ocurrido con la aprobación del Art. 18 del Contrato Colectivo, que contempla una indemnización de 150 Remuneraciones Básicas Unificadas por despido intempestivo, lo cual es contrario a la disposición citada y a lo dispuesto en el Art 188 del Código del Trabajo”.
- 29.** En relación al derecho al debido proceso en la garantía de defensa, la entidad accionante determinó que:
- cuando el Tribunal no aplicó lo dispuesto en el Artículo 473 del Código del Trabajo, es decir no designó a los vocales que debían actuar en representación de la entidad pública demandada, violó las garantías básicas del debido proceso, en la garantía del derecho a la defensa, al dejar en absoluta indefensión a la entidad que representamos, situación que invalida todo lo actuado por el Tribunal.
- 30.** En relación al derecho al debido proceso en la garantía de motivación, la entidad accionante establece que “al no tomar en cuenta nuestras pruebas y no valorarlas en conjunto, deviene en que la Resolución adoptada por el Tribunal carezca de la suficiente motivación, a la que se refiere el Art. 76 numeral 7 literal l) de la Carta Fundamental”.

31. En cuanto al derecho a la seguridad jurídica, la entidad accionante estableció que

[e]l Tribunal de Conciliación y Arbitraje, al dejar de aplicar las normas que conforman el ordenamiento jurídico ecuatoriano, específicamente los Art. 231, 473, 474, 475, 480 y 481 del Código del Trabajo; el Art. 115 del Código de Procedimiento Civil; el Artículo 164, incisos 2 y 3 del Código Orgánico General de Procesos; y, el Art. 6 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, violó el derecho constitucional a la seguridad jurídica.

Respecto al auto de aclaración de 5 de junio de 2017

32. Respecto a esta decisión, la entidad accionante alega la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva. Indica que esta vulneración ocurrió “cuando el Tribunal se reunió para analizar y resolver la petición de aclaración formulada por nuestra representada, sin la presencia de los dos vocales que el Tribunal debió designar para que representaran a la entidad demandada”.

33. De igual manera, la entidad accionante alega la vulneración de su derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas dado que se “resolvió la aclaración solicitada por nuestra representada después de DOS MESES de haberle presentado, cuando la norma pertinente (Arts. 231 y 481 CT) establece el término de DOS DÍAS” (mayúsculas en original).

3.2. Argumentos de la accionada

34. El 28 de septiembre de 2022, el Director Regional de Trabajo y Servicio Público de Portoviejo del Ministerio de Trabajo presentó su informe en el que señaló que la “Dirección Regional de trabajo y Servicio Público de Portoviejo procedió a legalizar el Noveno Contrato Colectivo entre el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Rocafuerte y el Comité Central Unico (sic) de Trabajadores, mismo que se convocó mediante providencia, el 06 de julio de 2018; a las 10:26, y se firmó el 11 de julio de 2018, a las 17:00”.

4. Cuestión previa

35. Conforme al artículo 94 de la Constitución y 58 de la LOJGCC, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y el debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.

- 36.** En el caso *sub judice*, la entidad accionante impugna la resolución de 29 de marzo de 2017 y el auto de aclaración de 5 de junio de 2017. Dichas decisiones fueron dictadas por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje de la Dirección Regional del Trabajo por Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas en el marco de la negociación del Noveno Contrato Colectivo entre el GAD y el Comité.
- 37.** Respecto a las decisiones que se adoptan en este tipo de procesos, la Corte Constitucional ha señalado que “si bien los Tribunales de Conciliación y Arbitraje no pertenecen a la Función Judicial del Estado, administran justicia en esa materia, por tanto, sus resoluciones tienen carácter jurisdiccional”.¹² Así, las decisiones dictadas en dicha materia son susceptibles de acción extraordinaria de protección.¹³

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

- 38.** La Corte ha expresado que, en las acciones extraordinarias de protección, los accionantes tienen la obligación de desarrollar argumentos completos (tesis, base fáctica y justificación jurídica)¹⁴ que le permitan analizar la violación de derechos.
- 39.** La entidad accionante alega la vulneración de su derecho al debido proceso en las garantías de que las pruebas obtenidas y actuadas en contra de la Constitución no tendrán validez alguna y a presentar los argumentos de los que se crea asistida (ver párrafo 23 *supra*). No obstante, la entidad accionante no desarrolla una base fáctica que demuestre cual es la acción del tribunal que vulnera su derecho y una justificación jurídica que demuestren cómo las acciones del Tribunal habrían vulnerado sus derechos. En tal virtud, pese a realizar un esfuerzo razonable, esta Corte se ve imposibilitada de formular un problema jurídico al respecto.
- 40.** Por otra parte, esta Corte observa que la entidad accionante presenta alegaciones generales respecto a las decisiones impugnadas, sosteniendo la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías de

¹² CCE, sentencia 1943-12-EP/19, 25 de septiembre de 2019, párr. 31; sentencia 86-11-IS/19, 16 de julio de 2019, párr. 19; sentencia 790-17-EP/21, 22 de septiembre de 2021, párr.48.

¹³ CCE, sentencia 028-11-SEP-CC, caso 431-10-EP, 21 de septiembre de 2011; sentencia 108-18-SEP-CC, caso 1905-15-EP, 21 de marzo de 2018; sentencia 241-12-SEP-CC, caso 384-12-EP, 5 de julio de 2012; sentencia 131-13-SEP-CC, caso 125-13-EP, 19 de diciembre de 2013; sentencia 098-14-SEP-CC, caso 844-13-EP, 4 de junio de 2014; sentencia 161-14-SEP-CC, caso 542-13-EP, 7 de octubre de 2014; sentencia 230-14-SEP-CC, caso 1823-10-EP, 17 de diciembre de 2014; sentencia 176-15-SEP-CC, caso 1838-12-EP, 27 de mayo de 2015; sentencia 325-17-SEP-CC, caso 375-12-EP, 4 de octubre de 2017; sentencia 045-18-SEP-CC, caso 373-16-EP, 31 de enero de 2018; sentencia 065-18-SEP-CC, caso 650-16-EP, 21 de febrero de 2018; sentencia 101-18-SEP-CC, caso 1978-16-EP, 14 de marzo de 2018; y, sentencia 1943-12-EP/19, 25 de septiembre de 2019.

¹⁴ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

cumplimiento de normas y derechos de las partes; a ser juzgado por un juez independiente; y, a la defensa (ver párrafos 25, 26, 27 y 29 *supra*). Las razones que el accionante esgrime para justificar la vulneración de estos derechos es que la falta de designación de los vocales que representan al GAD dentro del Tribunal habría generado que este no sea imparcial dejándole en indefensión dentro del proceso. En vista de esto, esta Corte analizará la supuesta vulneración a la luz del derecho al debido proceso en la garantía de juez imparcial y en la garantía de defensa. En tal virtud, se formulan los siguientes problemas jurídicos

¿Se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de juez imparcial del GAD en el proceso de negociación del contrato colectivo cuando el Tribunal aceptó el desistimiento de sus dos vocales y continuó la tramitación de la causa sin designar a sus suplentes?

¿Se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de defensa del GAD en el proceso de negociación del contrato colectivo cuando el Tribunal aceptó el desistimiento de sus dos vocales y continuó la tramitación de la causa sin designar a sus suplentes?

41. Ahora bien, la entidad accionante también alega la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación en la resolución del 29 de marzo de 2017 (ver párrafo 30 *supra*). Esta Corte encuentra que la entidad accionante se limita a señalar que el Tribunal omitió valorar las pruebas presentadas durante el proceso, hecho que habría generado la vulneración del derecho. Al respecto, esta Corte observa que los argumentos de la entidad accionante se encaminan a cuestionar la corrección e incorrección del Tribunal en su resolución. Cabe destacar que la acción extraordinaria de protección no es apta para corregir el razonamiento de la judicatura o subsanar inconformidades. En esta línea de ideas, esta Corte, incluso realizando un esfuerzo razonable, no puede formular un problema jurídico respecto a este argumento.
42. De igual manera, la entidad accionante alega la vulneración del derecho a la seguridad jurídica por parte del Tribunal en virtud de que se habrían inobservado las normas infra constitucionales (ver párrafo 31 *supra*). Al respecto, esta Corte observa que el cargo no es completo pues solo se alega la mera inaplicación de normas, sin que se argumente cual fue la transgresión constitucional. En esta línea de ideas, esta Corte, incluso realizando un esfuerzo razonable, no puede formular un problema jurídico respecto a este argumento.

- 43.** Por otra parte, respecto al cargo expuesto en el párrafo 28 *supra*, relacionado con el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, el argumento del accionante se encamina a reflejar la existencia de una contradicción entre el artículo 18 del noveno contrato colectivo y lo dispuesto en el mandato constituyente 8 y el artículo 188 del CT. Al respecto, esta Corte observa que (i) se cuestiona la constitucionalidad del artículo 18 del contrato colectivo; y, (ii) se refiere a una contradicción entre normas infra constitucionales, sin que se justifique la relevancia constitucional. Es decir, el argumento de la entidad accionante es incompleto por lo que no se formula un problema jurídico al respecto.
- 44.** Otro de los cargos de la entidad accionante responde a la vulneración del derecho a la seguridad jurídica dado que no se notificó a la Procuraduría General del Estado acorde a lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado (ver párrafo 31 *supra*). Al respecto, esta Corte observa que la entidad accionante no desarrolla un argumento completo. En esta línea de ideas, esta Magistratura, incluso realizando un esfuerzo razonable, no puede formular un problema jurídico respecto a este argumento.
- 45.** Finalmente, la entidad accionante señala que el auto de aclaración emitido el 5 de junio de 2017 vulneró su derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes (ver párrafos 32 y 33 *supra*). Según la entidad accionante, el Tribunal atendió su recurso dos meses después de interpuesto el mismo, cuando lo correcto habría sido hacerlo en dos días. Al respecto, esta Corte observa que el argumento de la entidad se relaciona con una posible vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva relacionada con que el Tribunal excedió el plazo razonable para emitir el auto que resolvía el recurso de aclaración. Por tal motivo, se reconduce el análisis y se formula el siguiente problema jurídico.

¿Se vulneró el derecho a ser juzgado en un plazo razonable de la entidad accionante cuando el Tribunal excedió el plazo para dictar el auto que resolvía el recurso de aclaración?

6. Resolución de los problemas jurídicos

- 6.1. Primer problema jurídico: ¿Se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de juez imparcial del GAD en el proceso de negociación del contrato colectivo cuando el Tribunal aceptó el desistimiento de sus dos vocales y continuó la tramitación de la causa sin designar a sus suplentes?**

- 46.** La entidad accionante afirma que se vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez independiente cuando el Tribunal aceptó el desistimiento de sus dos vocales y continuó a tramitación de la causa sin designar a sus suplentes.
- 47.** Al respecto, el artículo 76 (7) (k) de la CRE dispone que una garantía del debido proceso es “[s]er juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto”.
- 48.** Ahora bien, esta Corte ha señalado que el derecho al juez imparcial reviste relevancia constitucional, exclusivamente cuando se evidencien graves vulneraciones al debido proceso que no fueron corregidas oportunamente en la sustanciación del proceso de origen, lo que requiere que los accionantes hayan agotado todos los mecanismos procesales contemplados en el ordenamiento jurídico adjetivo, a fin de subsanar los vicios acusados.¹⁵ Por otra parte, esta magistratura ha señalado que el principio de imparcialidad “exige que el juzgador ofrezca las suficientes garantías para excluir cualquier duda legítima respecto a su imparcialidad de modo que no solo sea imparcial, sino que también lo parezca ante la sociedad”.¹⁶
- 49.** Al respecto, el Código del Trabajo en el artículo 474 determina que el “[e]l Tribunal de Conciliación y Arbitraje estará compuesto por cinco vocales: el inspector del trabajo, quien lo presidirá, dos vocales designados por el empleador y dos por los trabajadores. Los suplentes serán dos por cada parte”. Dicho artículo determina de igual manera que los vocales no pueden tener interés directo con la empresa o negocio.
- 50.** Por otra parte, el artículo 480 del mismo código determina que:

“[p]ara cada reunión del tribunal se convocará a los vocales principales y a los suplentes. Si faltare alguno de los principales, lo reemplazará en esa sesión uno de sus suplentes, en orden de nombramiento. El tribunal podrá sesionar y resolver siempre que se encuentren presentes, por lo menos, tres de sus vocales. Pero, en todo caso, las resoluciones serán aprobadas con tres votos conformes”.

- 51.** Ahora bien, en el caso *sub judice*, la entidad accionante en su escrito de comparecencia al proceso designó como vocales principales a Leopoldo Fernando

¹⁵ CCE, sentencia 1259-17-EP/23, 11 de enero de 2023, párr. 46; sentencia 502-17-EP/22, 5 de mayo de 2022, párr. 40. En el mismo sentido, ver sentencia 28-15-EP/20, 22 de julio de 2020, párrs. 32 y 33; sentencia 1043-15-EP/21, 27 de enero de 2021, párr. 41; y, sentencia 1517-16-EP/21, 27 de enero de 2021, párrs. 26 y 27.

¹⁶ CCE, sentencia 2137-21-EP/21, 29 de septiembre de 2021, párr. 144.

Segovia Macías y Walter Leónidas García García y como vocales suplentes a Katherine Zambrano Arteaga y Tatiana Zambrano Román.¹⁷ Todos ellos, eran funcionarios del GAD.

- 52.** Por otra parte, el 11 de enero de 2017, el Tribunal solicitó al GAD que “complete la contestación a la reclamación referente a la aceptación a su cargo por parte de los vocales principales y suplentes que ha designado”. Este requerimiento fue cumplido por parte del GAD mediante escrito de 13 de enero de 2017.¹⁸
- 53.** Ahora bien, en la audiencia de conciliación las personas designadas como vocales por parte del GAD se inhibieron de participar dado que se encontraban inmersos en las inhabilidades contempladas en el artículo 474 del Código del Trabajo.¹⁹
- 54.** De la revisión del expediente del proceso de origen, esta Corte pudo constatar que a fojas 117 a 120 del expediente del proceso colectivo consta el acta de la audiencia de conciliación, de 23 de enero de 2017, mediante la cual se dejó constancia de las inhabilidades en las que incurrieron los vocales designados por parte del GAD. En dicha audiencia, la representante del GAD, al tomar la palabra mencionó:

[s]eñor director regional del trabajo señores representantes del alcalde, señores miembros del tribunal, quiero dejar constancia la inhabilidad expresa de los vocales que han designado el GADM Rocafuerte para que puedan intervenir como tales en este organismo

¹⁷ Dirección Regional del Trabajo y Servicio Público de Portoviejo, foja 62.

¹⁸ En el proceso consta que “[d]e conformidad a lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 228 del Código del Trabajo concordante con lo dispuesto en el artículo 474 ibídem se designa como vocales principales al Ab. Leopoldo Fernando Segovia Macías...Walter Leónidas García García y, como Vocales suplentes la Ing. Katherine Zambrano Arteaga...Tatiana Zambrano Román...Quienes suscriben el presente escrito en fe de aceptación a la designación”. Dirección Regional del Trabajo y Servicio Público de Portoviejo, foja 85.

¹⁹ En el acta de la audiencia consta:

“[e]n Portoviejo, a los veinte tres días del mes de enero del dos mil diecisiete, a las doce horas diez minutos, en el despacho de la Dirección Regional del Trabajo y Servicio Público de Portoviejo, previa la convocatoria que consta a fojas 98 del expediente, se reúne el Tribunal de Conciliación y Arbitraje que conocerá y resolverá la reclamación de contrato colectivo entre el Comité Central Único de los Trabajadores del GAD Municipal del cantón Rocafuerte y su Empleador. Presidido por el Abg. José Herrera Falcones, en su calidad de Presidente del Tribunal de Conciliación y Arbitraje, e integrado por la Ab. Lourdes Mendoza Cedeño y Sr. Gregorio Cruz Mendoza vocales principales de la parte actora, y *Leopoldo Segovia Macías y Walter García en calidad de vocales principales de la parte demandada junto con la Ab. Calderón Santana María en calidad de procuradora sindical del GADM Rocafuerte* y Estando presentes los Señores Zambrano Delgado José Enrique, Zambrano Mendoza Olimpo, Muñoz Macías Prudencio, Cedeño Delgado Fulton y Cedeño Cobeña Edison representante del Comité Central Único de Trabajadores junto con su Abogado patrocinador el Ab. Félix Alcívar Mera, en este estado de la diligencia el presidente del tribunal otorga la palabra a los señores *Leopoldo Segovia Macías y Walter García García quienes se abstiene de intervenir en este proceso por estar inmersos en el artículo 474 del Código de Trabajo*” (énfasis añadido).

que conoce la reclamación y que expresamente han aceptado ser vocales son funcionarios municipales y no podían aceptar tal designación, mucho menos intervenir la ley establece que si un vocal intervine a sabiendas que tiene interés directo del negocio o empresa infringe la ley y comete el delito penal de prevaricato, concretamente el de con función (sic). El código del trabajo establece (sic) un término para que las partes nombremos vocales y acepten ser parte de este tribunal, temiendo que se encuentra precluido por lo tanto el tribunal debe funcionar conforme lo establece la ley respetando la resolución que ustedes como tal adopten respecto a la integración de este tribunal que por sus características tiene el tribunal superior (sic).

- 55.** Es decir, el GAD aceptó que inobservó lo dispuesto en el artículo 474 del Código del Trabajo y designó como vocales titulares y suplentes a personas inhabilitadas para desempeñar el cargo. Por tal motivo, este organismo aceptó que la causa prosiga sin la participación de sus delegados.
- 56.** Por lo tanto, el Tribunal, siguiendo lo determinado en el artículo 480 del mismo Código, se instaló con 3 de sus miembros y siguió la tramitación de la causa hasta emitir su resolución con el voto favorable de tres de sus miembros.
- 57.** En esta línea de ideas, el hecho de que el Tribunal se haya conformado únicamente con tres miembros y sin la participación de los delegados del GAD responde a un error propio de la entidad accionante. Por otra parte, el hecho de que el Tribunal haya emitido su resolución con los tres miembros presentes, se ampara en lo dispuesto en el artículo 480 del Código del Trabajo.
- 58.** A la luz del análisis previo, esta Corte no evidencia una vulneración al debido proceso en la garantía de juez imparcial dado que (i) la ausencia de los representantes del GAD ante el Tribunal respondió a su propia negligencia; (ii) el Tribunal actuó de conformidad con lo determinado en la ley; (iii) la entidad accionante no agotó todos los mecanismos procesales contemplados en el ordenamiento jurídico adjetivo, a fin de subsanar los vicios acusados, pues son ellos quienes pidieron que continúe el proceso con la presencia de 3 de los 5 miembros del Tribunal; y, (iv) a partir de la petición de la entidad accionante, el Tribunal ofreció suficientes garantías para excluir cualquier duda legítima respecto a su imparcialidad.

6.2. Segundo problema jurídico: ¿Se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de defensa del GAD en el proceso de negociación del contrato colectivo cuando el Tribunal aceptó el desistimiento de sus dos vocales y continuó la tramitación de la causa sin designar a sus suplentes?

59. El derecho a la defensa contempla el cumplimiento de varias garantías que se relacionan entre sí y por medio de las cuales se materializa el efectivo cumplimiento del mismo. La Corte Constitucional, en referencia al artículo 76 numeral 7 literales a), b), c) y h) de la Constitución, ha señalado que:

El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: a) Nadie podrá ser privado en ninguna etapa o grado del procedimiento; b) contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa; c) ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones; h) presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes.²⁰

60. Sobre este derecho, la Corte ha señalado que:

“[e]l debido proceso garantiza principalmente que las partes en un proceso, en igualdad de condiciones, puedan exponer sus posiciones, presentar sus argumentos o las pruebas que respalden sus pretensiones, y ser oídas por los tribunales. Este derecho se ve vulnerado cuando existe indefensión, esto es, cuando a la parte se le impide realizar uno de los mecanismos de defensa antes indicados”.²¹

61. En esta línea de ideas, esta Corte ha determinado que se verifica una violación a este derecho cuando, por acción u omisión imputable a la autoridad jurisdiccional, un sujeto procesal (i) se ve impedido de comparecer al proceso o a una diligencia determinante del mismo; (ii) no contó con el tiempo suficiente para preparar una defensa técnica adecuada; o (iii) no tuvo la oportunidad procesal de hacer uso de los mecanismos de defensa que le faculta la ley.²²

62. La entidad accionante sostiene que el Tribunal, luego de haber “*descalificado*” a los vocales nominados por el GAD, de oficio debió nombrar a los nuevos delegados que representen a la parte empleadora, por lo que, la falta de dicha designación le vulneró su derecho a la defensa.

63. Al respecto, esta Corte observa que el GAD formó parte del proceso. Tanto es así que compareció a la audiencia de conciliación, formuló sus argumentos respecto a la conformación del Tribunal y la excusa de sus delegados y defendió su posición respecto al proyecto del noveno contrato colectivo. Respecto de esta acta, se verifica que en ella consta la firma del presidente del Tribunal, de los vocales designados por los trabajadores y del procurador síndico del GAD, así como de los miembros del

²⁰ CCE, sentencia 789-16-EP/21, 3 de febrero de 2021, párr. 25.

²¹ CCE, sentencia 1159-12-EP/19, 17 de septiembre de 2019, párr. 31.

²² CCE, sentencia 1027-15-EP/20, 14 de octubre de 2020, párr. 28; sentencia 1152-15-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 26.

Comité. Existe, así, constancia de que tanto la parte trabajadora como el empleador comparecieron a dicha diligencia.

- 64.** Por otra parte, la Corte observa que el GAD mediante escrito presentado el 31 de enero de 2017, anunció la prueba que consideraba pertinente para la negociación del contrato colectivo.²³ Dichas pruebas fueron consideradas por parte del Tribunal en la resolución emitida el 29 de marzo de 2017.²⁴
- 65.** Finalmente, la entidad accionante, tuvo la oportunidad de presentar su recurso de aclaración,²⁵ el cual fue atendido por el Tribunal mediante auto de 5 de junio de 2017.²⁶
- 66.** Con base en lo mencionado, esta Corte observa que el GAD (i) no se vio impedido de comparecer al proceso; (ii) contó con el tiempo suficiente para preparar una defensa técnica adecuada y presentar sus propuestas sobre los puntos en desacuerdo con las debidas justificaciones; y, (iii) tuvo la oportunidad procesal de hacer uso de los mecanismos de defensa que le faculta la ley. Se debe tomar en cuenta que la ausencia de los vocales delegados no limitó ni excluyó la participación de la parte demandada durante todo el proceso.
- 67.** En este contexto, esta Corte observa que el Tribunal no excluyó ni limitó el ejercicio del derecho a la defensa del GAD, a pesar de que no contó con vocales ante el Tribunal, por cuanto participó en todas las diligencias y presentó los recursos que consideró necesarios para precautelar los derechos constitucionales.
- 68.** Adicionalmente, esta Magistratura observa que los vocales del Tribunal de Conciliación y Arbitraje son parte de un órgano colegiado (imparcial) que tiene como propósito resolver, como en este caso, sobre los puntos no conciliados en la negociación de los contratos colectivos. Por ende, aunque los vocales son designados por las partes, estos no son parte procesal. En consecuencia, dichos vocales no ejercen el derecho a la defensa de ninguna de las partes. Así, la falta de vocales designados por la entidad accionante, no implica vulneración de su derecho a la defensa porque estos vocales no son encargados de ejercer tal derecho.
- 69.** En tal virtud, en el proceso de negociación del contrato colectivo de trabajo llevado a cabo por el Tribunal no se vulneró el derecho a la defensa del GAD.

²³ Dirección Regional del Trabajo y Servicio Público de Portoviejo, fojas 135 a 144.

²⁴ Dirección Regional del Trabajo y Servicio Público de Portoviejo, fojas 287 a 231.

²⁵ Dirección Regional del Trabajo y Servicio Público de Portoviejo, fojas 314 a 321.

²⁶ Dirección Regional del Trabajo y Servicio Público de Portoviejo, fojas 363 a 374.

6.3. Tercer problema jurídico ¿Se vulneró el derecho a ser juzgado en un plazo razonable de la entidad accionante cuando el Tribunal excedió el plazo para dictar el auto que resolvía el recurso de aclaración?

- 70.** El derecho a la tutela judicial efectiva está reconocido en el artículo 75 de la CRE. Este dispone que “toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses”. Respecto al plazo razonable, esta Corte ha determinado que “el plazo razonable puede ser un eje transversal en el resto de elementos de la tutela efectiva (podría vulnerarse el derecho al plazo razonable en el acceso a la justicia, el debido proceso y en la ejecutoriedad de la sentencia), que puede tener un análisis autónomo”.²⁷
- 71.** En la misma línea, esta Magistratura señaló que el plazo razonable, por tener un contenido propio, podría ser analizado como un elemento autónomo.²⁸ En tal virtud, el análisis que se realizará en el presente caso es del plazo razonable como elemento autónomo.
- 72.** Esta Corte ha indicado que “no por la mera consideración de la demora de una causa, se configura una vulneración del plazo razonable pues corresponde hacer un análisis caso a caso atendiendo a sus particularidades en función de los criterios que ha desarrollado esta Corte”.²⁹
- 73.** De esta forma, la jurisprudencia de este Organismo ha establecido que para analizar la posible vulneración del plazo razonable se deben tener en cuenta los siguientes parámetros: i) complejidad del asunto; ii) la actividad procesal del interesado, iii) la conducta de las autoridades judiciales; y, iv) la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso.³⁰
- 74.** En relación con la complejidad del asunto, esta Magistratura ha determinado que se debe observar la complejidad de la prueba, la pluralidad de sujetos procesales o la cantidad de víctimas, las características del recurso, entre otros.³¹

²⁷ CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 126

²⁸ CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 126; sentencia 1553-16-EP/21, 16 de junio de 2021, párr. 47.

²⁹ CCE, sentencia 3169-17-EP/22, 14 de diciembre de 2022, párr. 63; sentencia 1553-16-EP/21, 16 de junio de 2021, párr.50

³⁰ CCE, sentencia 3169-17-EP/22, 14 de diciembre de 2022, párr. 63, sentencia 2936-17-EP/21, 15 de diciembre de 2021, párr. 40

³¹ CCE, sentencia 1553-16-EP/21, 16 de junio de 2021, párr. 51

- 75.** En el caso *sub judice*, esta Corte observa que la resolución del recurso no revestía complejidad puesto que no había pruebas que evacuar y únicamente existían 2 sujetos procesales. En tal virtud, no se justifica que el recurso haya sido resuelto por fuera del plazo establecido en el inciso tercero del artículo 231 del CT.³²
- 76.** Con respecto a la actividad procesal del interesado, la Corte ha indicado que este criterio se orienta a verificar si la diligencia procesal de los accionantes fue activa en el impulso de la causa y si no incurrió en acciones dirigidas a entorpecer la tramitación del proceso.³³
- 77.** En el caso *sub judice*, este Organismo observa que, desde la interposición del recurso de aclaración, la entidad accionante no impulsó de forma activa la causa, pero tampoco se observa que se hayan incurrido en acciones dirigidas a entorpecer la tramitación del proceso.
- 78.** Por otra parte, esta Corte nota que, conforme lo mencionado en el párrafo 73 *supra*, el Tribunal no actuó diligentemente pues demoró 2 meses en emitir el auto que resolvía el recurso de aclaración.
- 79.** Finalmente, pese a la demora injustificada del Tribunal para resolver el recurso propuesto por la entidad accionante, dicha actuación no afectó la situación jurídica de las partes involucradas en el proceso. Esto, debido a que, incluso resolviendo el recurso en el tiempo estipulado en el artículo 231 del CT, la situación no habría variado pues la resolución de 29 de marzo de 2017 resolvió el fondo de las pretensiones de las partes. Es decir, el recurso de aclaración no podía alterar lo ya resuelto por parte del Tribunal.
- 80.** En consecuencia, esta Corte verifica que la actuación del Tribunal al resolver el recurso de aclaración no vulneró el plazo razonable, como elemento autónomo, de la entidad accionante.

7. 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:

³² Código del Trabajo, artículo 231, inc. 3 “La resolución causará ejecutoria, pero podrá pedirse aclaración o ampliación dentro de dos días, disponiendo de otros dos días el tribunal para resolver”.

³³ CCE, sentencia 1553-16-EP/21, 16 de junio de 2021, párr. 55, CCE, sentencia 3169-17-EP/22, 14 de diciembre de 2022, párr. 68.

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección 2096-17-EP.
2. Disponer la devolución del expediente al Tribunal de Conciliación y Arbitraje.
3. 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 siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria jurisdiccional de miércoles 12 de julio de 2023; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz, por uso de una licencia por comisión de servicios. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

209617EP-5a60c



Caso Nro. 2096-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles diecinueve de julio de dos mil veintitrés, 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



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 356-18-EP/23
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 12 de julio de 2023

CASO 356-18-EP

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

SENTENCIA 356-18-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional desestima una acción extraordinaria de protección debido a que se constata que la sentencia impugnada no vulnera los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación, al verificar que la Sala atendió los argumentos relevantes del Ministerio de Transporte y Obras Públicas; ni a la seguridad jurídica, al fundamentar su decisión en una norma clara que le permitía *prever las reglas del juego* dentro del caso concreto.

1. Antecedentes procesales

1. El 12 de septiembre de 2017, Leyla Irina Espinel De la Vega (“**demandante**”) presentó una acción de protección en contra del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (“**MTOP**”).¹ La causa recayó en la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Latacunga provincia de Cotopaxi (“**Unidad Judicial**”). Juicio 05202-2017-01483.²
2. El 26 de septiembre de 2017, la Unidad Judicial inadmitió la acción.³ En contra de esta decisión, la demandante interpuso recurso de apelación. Este fue aceptado mediante sentencia, de mayoría, de 22 de diciembre de 2017 dictada por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Cotopaxi

¹ La demanda de acción de protección impugnó el memorando MTOP-CGAD-2017-567- ME de 17 de julio de 2017. Dicho acto habría terminado la relación laboral entre la demandante y el MTOP. Según la demandante, su destitución no habría contemplado la norma expresa contenida en la disposición décimo primera de la reforma a la LOSEP, que prescribe “[l]as personas que a la presente fecha hayan prestado ininterrumpidamente por cuatro años o más, sus servicios lícitos y personales en la misma institución, ya sea con contrato ocasional o nombramiento provisional, o bajo cualquier otra forma permitida por esta ley, y que en la actualidad continúen prestando sus servicios en dicha institución, serán declaradas ganadoras del respectivo concurso público de méritos y oposición si obtuvieren al menos el puntaje requerido para aprobar las pruebas establecidas por el ministerio del Trabajo”. A su juicio, se habría vulnerado su derecho al trabajo, a la seguridad jurídica, y al debido proceso.

² En el proceso también intervino la Procuraduría General del Estado.

³ Según la Unidad Judicial, “si la accionante indica que el acto administrativo es ilegal por supuesto que tenía la vía legal para probar que el acto con el cual se le notifica con la terminación del nombramiento provisional es nulo, o ilegítimo y no inadecuadamente accionar el órgano jurisdiccional mediante una Acción de Protección [...] conociendo que la accionante no ha participado en ningún curso [sic] de méritos y oposición para considerarse de carrera, su nombramiento provisional no genera estabilidad laboral”.

(“Sala”),⁴ en la cual se revocó la sentencia dictada por la Unidad Judicial y se aceptó la acción de protección.⁵

3. El 5 de enero de 2018, el MTOP (“**entidad accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección (“**Demanda 1**”) en contra de la sentencia dictada por la Sala el 22 de diciembre de 2017 (“**sentencia impugnada**”).
4. El 22 de enero de 2018, la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia impugnada.
5. Mediante auto de 1 de marzo de 2018, la Sala de Admisión de este Organismo admitió a trámite la demanda presentada por el MTOP, pero omitió pronunciarse sobre la admisibilidad de la demanda presentada por la PGE.⁶
6. Una vez posesionados los jueces constitucionales de la conformación 2019-2022, el Pleno del Organismo efectuó el sorteo de la causa y le correspondió la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. El 16 de enero de 2023, la jueza ponente avocó conocimiento de la causa y dispuso a la Sala que remita su informe de descargo, el cual fue ingresado mediante escrito de 23 de enero de 2023.
7. Posteriormente, el 14 de marzo de 2023, la jueza ponente, mediante memorando CC-JHM-2023-62 informó al Pleno de la Corte Constitucional sobre la irregularidad en la fase de admisión de la causa 356-18-EP y solicitó que se autorice conocer, en fase de admisión, la demanda de acción extraordinaria de protección presentada por la PGE, el 22 de enero de 2018, en contra de la sentencia dictada por la Sala (“**Demanda 2**”).
8. El 12 de abril de 2023, en sesión del Pleno se aprobó la solicitud y se dispuso que se resuelva la admisibilidad de la demanda pendiente.

⁴ A juicio de la Sala,

“correspondía administrativamente a la institución convocar a concurso público de méritos y oposición conforme la [LOSEP] y su Reglamento, para regularizar su situación laboral en el evento que gane dicho concurso conforme la Transitoria Undécima de la [LOSEP] [...] [d]emostrado que ha sido la vulneración de los derechos del legitimado activo al cesarle en sus funciones sin un juicio previo, sin notificarle a tiempo, ni darle el derecho a la defensa, sin motivar adecuadamente el acto administrativo emanado, y rompiendo con el mismo la tutela efectiva y la seguridad jurídica; cesando en funciones y quebrantando su derecho al trabajo; frente a la inminencia del daño grave e irreparable se debe reponer temporal o definitivamente las cosas al estado anterior a la violación de los derechos constitucionales”.

⁵ La Sala ordenó reincorporar a la accionante, llamar a concurso de méritos y oposición, y pagar los haberes dejados de percibir.

⁶ La Sala de Admisión estaba conformada por los entonces jueces constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, y Alfredo Ruiz Guzmán.

9. El 12 de mayo de 2023, el Tribunal de Sala de Admisión, conformado por las juezas constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Teresa Nuques Martínez, y el juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, inadmitió a trámite la demanda presentada por la PGE.
10. En consecuencia, a esta Corte le corresponde pronunciarse únicamente respecto de la demanda que fue admitida; es decir, aquella presentada el 5 de enero de 2018 por el MTOP.

2. Competencia

11. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la CRE; 58 y siguientes de la LOGJCC.

3. Alegaciones de las partes

3.1. Del MTOP⁷

12. Según la entidad accionante, la sentencia impugnada vulnera su derecho a la defensa (artículo 76 numeral 7 de la CRE), a “que la administración pública constituye un servicio para la comunidad” (artículo 227 de la CRE), “el principio de la no subsidiariedad” (artículo 173 de la CRE), el derecho a la seguridad jurídica, y el artículo 426 de la Constitución.

3.1.1. Sobre la vulneración del derecho a la defensa

13. La entidad accionante afirma que la Sala no analizó “*in extenso*, como debía hacerlo, las normas y principios legales que sustentaron las actuaciones institucionales, y que Sí fueron considerados tanto por [la Unidad Judicial y el voto salvado de la Sala]” (énfasis en el texto original).
14. A juicio de la entidad accionante, la Sala habría inobservado el Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público (“RLOSEP”) que en el literal b del artículo 17 prescribe que “los nombramientos provisionales son los otorgados para la ocupación temporal de los puestos y no generan derecho a estabilidad del servidor”. La entidad accionante agrega que:

⁷ La demanda se encuentra de fojas 51 a 54 del expediente de la Sala.

en el caso concreto, las actuaciones institucionales se realizaron en estricto apego a la normativa legal. Por tanto, se ha violentado el derecho del Ministerio de Transporte y Obras Públicas a aplicar el [RLOSEP].

[Además] a la fecha en que fue presentada la [acción], no se había dictado aún el Reglamento para aplicar la Disposición Transitoria Segunda de la Ley Orgánica Reformatoria a las Leyes que rigen en el sector público, siendo una "mera expectativa" la posibilidad de que, [...] quienes hayan prestado ininterrumpidamente por cuatro años o más sus servicios en la misma institución, con contrato ocasional, nombramiento provisional u otra figura permitida por la ley, sean declarados ganadores del respectivo Concurso Público de Méritos y Oposición. (énfasis eliminado del texto original)

3.1.2. Sobre el principio de subsidiariedad

15. La entidad accionante afirma que “los actos administrativos dictados por cualquier autoridad del Estado, en ejercicio de sus atribuciones pueden ser impugnados tanto en la vía administrativa [...], mas no por la vía CONSTITUCIONAL” (énfasis en el original). Agrega que, al haberse aceptado la acción de protección subyacente, se habría causado un daño grave al Estado ecuatoriano.

3.1.3. Sobre el derecho a la seguridad jurídica

16. Según la entidad accionante, se habría vulnerado su derecho, “al existir normas constitucionales claras y previas, cuya aplicación corresponde a la justicia común”.

3.1.4. Sobre el artículo 426 de la Constitución

17. La entidad accionante afirma que la presente acción “es la única manera en que se puede reparar el daño gravísimo ocasionado a los derechos del estado ecuatoriano” (se eliminó el énfasis del texto original).
18. Con base en las consideraciones expuestas, la entidad accionante solicita que se acepte su acción y se deje sin efecto la sentencia dictada por la Sala.

3.2. De la Sala

19. En su escrito, la Sala luego de hacer un recuento de los antecedentes y actuaciones del proceso, indicó que: “no hay vulneración de derecho constitucional alguno, dado que la administración violó derechos constitucionales protegidos en la esfera constitucional [...] la sentencia impugnada es totalmente clara en explicar los hechos que llevaron a aceptar la impugnación”.⁸

⁸ Este informe ingresó el 23 de enero de 2023, de manera virtual.

4. Análisis constitucional

4.1. Planteamiento de los problemas jurídicos

- 20.** Conforme al artículo 94 de la Constitución, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y el debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.
- 21.** Los problemas jurídicos de una acción extraordinaria de protección se determinan, principalmente, en función de los cargos relacionados con la presunta vulneración de derechos constitucionales formulados por la parte accionante en contra del acto procesal objeto de la acción. Es decir, de las acusaciones que se dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional.⁹
- 22.** En este sentido, este Organismo ha determinado que un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos:
- (i) una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa; (ii) una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión judicial de la autoridad judicial cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental; tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción; y, (iii) una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata. No obstante, si un cargo carece de dichos elementos, no se puede, sin más, rechazar el mismo. En aquellos casos, la Corte Constitucional debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental.¹⁰
- 23.** Con base en el preámbulo expuesto, se verificará si el MTOP cumple o no con exponer una argumentación clara y completa, que le permitan a este Organismo formular problemas jurídicos a resolver.
- 24.** La entidad accionante alega la vulneración del principio de subsidiariedad de la administración. No obstante, su cargo no es claro respecto de las razones por las que un acto administrativo debería ser impugnado exclusivamente, a través de la vía contenciosa administrativa y no la vía constitucional. Por ello, a pesar de hacer un esfuerzo razonable, este Organismo no encuentra que sea posible formular un problema jurídico a resolver.

⁹ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16; sentencia 752-20-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 31; y, sentencia 2719-17-EP/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 11.

¹⁰ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

- 25.** Del cargo transcrito sobre la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, se observa que la entidad accionante lo fundamenta indicando que existen normas constitucionales claras y previas, y no expone la actuación u omisión judicial en la que habría incurrido la Sala y habría vulnerado el derecho. Tampoco se identifica una justificación jurídica que exponga las razones por las que se habría vulnerado el derecho de manera directa e inmediata. Si bien esta Corte está obligada a realizar un esfuerzo razonable antes de descartar el análisis del cargo, también pone a consideración que los cargos deben ser mínimamente completos. En el presente caso, a pesar de realizar un esfuerzo razonable, no se encuentra que se pueda plantear un problema jurídico a resolver por lo que se descarta el análisis del cargo expuesto.
- 26.** En sentido similar, se constata que el cargo resumido en el párrafo 17 *supra* no se refiere a actuaciones u omisiones de la judicatura accionada. Sino que, indica razones por las que esta acción es idónea para reparar los derechos alegados como vulnerados. En consecuencia, no se identifica un problema jurídico a resolver en el presente cargo, a pesar de realizar un esfuerzo razonable.
- 27.** Sobre el cargo expuesto en el párrafo 13 *supra*, la entidad accionante alega que la Sala no analizó las normas y principios legales en las que el MTOP sustentó sus actuaciones. Por ello, si bien se afirma la vulneración del derecho a la defensa, esta Corte observa que se expone una presunta incongruencia frente a las partes, al no haberse considerado las alegaciones del MTOP respecto de la normativa con la que habría sustentado su decisión.
- 28.** En consecuencia, se reconduce el análisis del cargo a la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, al existir una presunta incongruencia frente a las partes. El problema expuesto se analizará con base en el siguiente problema jurídico: ¿La Sala vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación del MTOP al no considerar las normas y principios legales alegados por el MTOP en los cuales habría sustentado su actuación?
- 29.** En cuanto al cargo señalado en el párrafo 14 *supra*, la omisión judicial cuestionada es la inobservancia de la temporalidad de los nombramientos provisionales. Pues el MTOP, a su juicio, habría actuado de conformidad con la normativa legal. A criterio de la entidad accionante, “el Reglamento para aplicar la Disposición Transitoria Segunda de la Ley Orgánica Reformatoria a las leyes que rigen el sector público” no habría sido dictado a la fecha de presentación de la acción de protección. Por ello, la declaratoria de ganadores dentro de un concurso de méritos y oposición habría constituido una mera expectativa.

30. Si bien la entidad accionante no afirma la vulneración de algún derecho sobre el cargo antedicho, esta Corte, al realizar un esfuerzo razonable, encuentra que el mismo está relacionado con el derecho a la seguridad jurídica.¹¹ Esto, debido a que la sentencia impugnada se habría fundamentado en un “*Reglamento*” que no se habría dictado a la fecha de presentación de la acción de protección. Conviene precisar que, a pesar de que la entidad accionante hace referencia a un *reglamento*, aquella entidad se referiría a los *acuerdos* que debía emitir el Ministerio de Trabajo para aplicar la Ley Reformativa.¹² Para efectos de este análisis se usará el concepto *Acuerdos*, a pesar que no es el término usado tanto por la entidad accionante como por la Sala durante la sustanciación de la causa, sin que aquella formalidad constituya un obstáculo en el análisis.
31. Con base en las consideraciones expuestas, se reconduce el análisis del cargo sobre la base del siguiente problema jurídico: ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante al haberse fundamentado en Acuerdos que no se habrían dictado a la fecha de presentación de la acción de protección?

4.2. Resolución de los problemas jurídicos

4.2.1. ¿La Sala vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación del MTOP al no considerar las normas y principios legales alegados por el MTOP en los cuales habría sustentado su actuación?

32. El artículo 76 numeral 7 literal l de la CRE prescribe 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”. Constituyendo, este último, el criterio rector que da cuenta de una argumentación jurídica mínimamente completa.
33. Este Organismo ha indicado que hay incongruencia:

cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica, o bien, no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales (incongruencia frente a las partes), o bien, no se ha contestado alguna cuestión que el sistema jurídico –ley o la jurisprudencia– impone abordar en la resolución de los problemas jurídicos conectados

¹¹ El cual es alegado por la entidad accionante, aunque sin exponer un argumento completo.

¹² Ley Orgánica Reformativa a las Leyes que rigen el Sector Público. Disposición transitoria segunda. “En el plazo de ciento ochenta días contados desde la publicación de esta Ley Orgánica en el Registro Oficial, el Ministerio del Trabajo deberá emitir los Acuerdos Ministeriales necesarios para la debida aplicación de lo dispuesto en la misma”.

con cierto tipo de decisiones – véanse, párrs. 104ss.–, generalmente, con miras a tutelar de manera reforzada un derecho fundamental (incongruencia frente al Derecho).¹³

- 34.** Toda vez que el cargo antedicho hace referencia a la falta de análisis de las alegaciones presentadas por el MTOP, esta sentencia se circunscribirá a la presunta incongruencia frente a las partes. Además, se recuerda que este vicio se configura cuando se deja de contestar un argumento relevante de las partes. Esto es, aquellos que “apuntan a resolver el problema jurídico en sentido opuesto a la respuesta dada por el juzgador”.¹⁴ En consecuencia, no toda falta de contestación a un argumento implica la vulneración automática de esta garantía.
- 35.** En el caso bajo análisis, de la revisión del proceso se observa que el MTOP no presentó argumentos durante la sustanciación del recurso de apelación, pues únicamente asistió a la audiencia la PGE. Sin embargo, se toma nota del artículo 24 de la LOGJCC,¹⁵ en tanto la Sala debe resolver sobre los méritos del expediente, por lo que deben observarse las alegaciones de dicha institución ante la Unidad Judicial.
- 36.** Siendo así, el MTOP alegó ante la Unidad Judicial, que:¹⁶
- a) Concluyó el nombramiento provisional con base en el artículo 17 literal e) del Reglamento a la LOSEP, el nombramiento provisional es otorgado para la ocupación temporal de un puesto y no genera estabilidad;
 - b) El artículo 83 literal h de la LOSEP excluye a los nombramientos provisionales del sistema de carrera en el servicio público;
 - c) Mientras no se dicten los acuerdos que ordena la disposición transitoria segunda de la Ley reformativa a las leyes que rigen el sector público (“Ley Reformativa”), no se puede aplicar dicha disposición;
 - d) El artículo 12 de la Ley Reformativa incluye la mera posibilidad de ser declarado ganador de un concurso de méritos y oposición, y que esta posibilidad no ha sido negada a la accionante;
 - e) El MTOP ha actuado en el marco de la ley, pues debe considerarse el decreto 135 dictado por el entonces presidente de la República sobre la optimización y

¹³ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 86.

¹⁴ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 87.

¹⁵ LOGJCC, artículo 24 “[l]a Corte Provincial avocará conocimiento y resolverá por el mérito del expediente”.

¹⁶ Fojas 101 a 104 de la Corte Provincial.

austeridad del gasto público y el artículo 227 de la CRE que constituye a la administración pública como un servicio a la comunidad;

- f) La acción sería improcedente porque no se desprende violación de derechos, al no haber comprobado la accionante su ocurrencia, y la impugnación puede realizarse “judicialmente, lo que equivale a la subsidiariedad”. Es decir, ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, debido a que la acción de protección “cabe únicamente cuando el ordenamiento jurídico no establece ninguna vía de impugnación de los actos emitidos por el accionado”;
- g) Todos los actos administrativos se presumen legítimos de conformidad con el artículo 68 del Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (“ERJAFE”).

37. Toda vez que el MTOP alega que no se habrían considerado sus alegatos sobre la base jurídica que justificó la terminación de la relación laboral, se verifica que aquellos estarían contenidos en los literales a, c y d. Siendo así, corresponde verificar si la Sala los habría observado y se habría pronunciado sobre los mismos, sin que el presente análisis implique una revisión de la (in)corrección de la sentencia impugnada.

38. Sobre el literal a) y d), en el considerando sexto de la sentencia, la Sala indica que:

no se trata de una destitución del funcionario público, sino de la cesación de funciones sin un trámite administrativo previo, a costa de pensar que por haber sido contratado en el año 2011 primero por contrato ocasional y luego por nombramiento provisional, esta calidad tenga que estar permanente, o peor aún, lejos de considerar que debe cumplirse con la convocatoria de concurso y merecimientos, esto esté ausente del criterio y se afecte derechos adquiridos del trabajador como garantía laboral y se le pretenda cesar para ocupar un cargo en las mismas condiciones; ya que, el Art. 17 de la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP), establece las clases de nombramientos para el ejercicio de la función pública [...] para el caso nos hallamos frente al caso b) de referido Art. 17 de la LOSEP, siendo correcto el conceder el nombramiento a la persona que se halla ocupando el cargo por más de cuatro años, y/o llamar a concurso, para legitimar el acto; hechos que no se han suscitado. En esa virtud, correspondía administrativamente a la institución convocar a concurso público de méritos y oposición conforme la Ley Orgánica del Servicio Público y su Reglamento, para regularizar su situación laboral en el evento que gane dicho concurso conforme la Transitoria Undécima de la LOSEP.

39. Por otro lado, respecto del literal c), la Sala refiere que: “se cesa en funciones sin trámite previo, lo que vulnera el derecho a la defensa y por ende el debido proceso y el derecho al trabajo, acareando [sic] una inseguridad jurídica, a más del incumplimiento de norma expresa constante en la Transitoria Undécima de la LOSEP”.

40. Por último, se observa que las alegaciones sintetizadas en los literales a, e, f y g no serían relevantes pues hacen referencia, de manera general, a varias disposiciones normativas que no buscaría resolver el problema jurídico de manera opuesta al juzgador. En consecuencia, la Sala no podría verse obligada a contestar los mismos, ni su falta de contestación podría considerarse vulneratoria del derecho analizado.
41. Con base en las consideraciones expuestas, se observa que la Sala atendió las alegaciones relevantes expuestas por el MTOP y la normativa referida por dicha institución para justificar sus actuaciones –la terminación de la relación laboral de la accionante–. Por lo que, la Sala no ha incurrido en incongruencia frente a las partes. En consecuencia, se descarta la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

4.2.2. ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante al haberse fundamentado en Acuerdos que no se habría dictado a la fecha de presentación de la acción de protección?

42. El artículo 82 de la Constitución señala que “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”. En virtud de este derecho, las personas cuentan con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que les permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas.¹⁷
43. En procesos provenientes de acción de protección, este Organismo ha indicado que
- en el contexto de una acción de protección, el derecho a la seguridad jurídica no se vulnera cuando la argumentación realizada por los jueces de instancia está sustentada en el análisis de derechos constitucionales, así se puedan tener discrepancias con las conclusiones que se arriben en la sentencia. Solo se ve afectada la esfera de protección constitucional de este derecho cuando los jueces y juezas ignoran su calidad de juzgadores constitucionales y resuelven una acción de protección sin analizar la posible vulneración de derechos constitucionales, desnaturalizando su objeto y usándola para resolver cuestiones de otra naturaleza que tienen sus propios mecanismos judiciales adecuados.¹⁸
44. Por un lado, sobre la existencia de normas jurídicas previas, se observa que la Sala fundamentó su decisión en que “el hecho de haber cesado en funciones a un servidor que se encontraba cobijado con el derecho al trabajo y estabilidad, constituye una violación a la seguridad jurídica en los términos del Art. 82 de la Constitución, que se

¹⁷ CCE. Sentencia 2152-1 I-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 22

¹⁸ CCE. Sentencia 1357-13-EP/20, 8 de enero de 2020, párr. 47.

fundamenta en el respecto a la Constitución, y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.¹⁹

45. Por otro lado, a juicio de la Sala, en el marco de la acción de protección:

les corresponde verificar si el acto u omisión impugnado vulnera o no derechos constitucionales; para ello, es indispensable realizar un recorrido [de] las normas que regulan las relaciones propias de cada caso [...] para el caso nos hallamos frente al caso b) de referido Art. 17 de la LOSEP, siendo correcto el conceder el nombramiento a la persona que se halla ocupando el cargo por más de cuatro años, y/o llamar a concurso, para legitimar el acto; hechos que no se han suscitado. En esa virtud, correspondía administrativamente a la institución convocar a concurso público de méritos y oposición conforme la [LOSEP y el RLOSEP], para regularizar su situación laboral en el evento que gane dicho concurso conforme la Transitoria Undécima de la LOSEP.

46. Por último, sobre este punto, la Sala indica que se “vulnera el derecho a la defensa y por ende al debido proceso y al derecho al trabajo, acareando [sic] una inseguridad jurídica, a más del incumplimiento de norma expresa constante en la Transitoria Undécima de la LOSEP”.²⁰

47. La Sala habría considerado que la normativa aplicable era la disposición transitoria undécima de la LOSEP. En particular, dicha disposición transitoria prescribía que:

Las personas que a la presente fecha hayan prestado ininterrumpidamente por cuatro años o más, sus servicios lícitos y personales en la misma institución, ya sea con contrato ocasional o nombramiento provisional, o bajo cualquier otra forma permitida por esta Ley, y que en la actualidad continúen prestando sus servicios en dicha institución, serán declaradas ganadoras del respectivo concurso público de méritos y oposición si obtuvieren al menos el puntaje requerido para aprobar las pruebas establecidas por el Ministerio del Trabajo.

48. En consecuencia, sin que esta Corte decida sobre la correcta o incorrecta aplicación de la ley, se verifica que la sentencia impugnada se habría fundamentado directamente en la disposición transitoria undécima de la ley, y no en un *acuerdo* o *reglamento*. Pues a la fecha de la sustanciación de la acción de protección aquel texto normativo no habría existido. Sin embargo, dicha disposición transitoria, al ser clara, es de aquellas cuyos efectos la ciudadanía puede prever.

49. De modo que, se constata que no se habría vulnerado el derecho de la entidad accionante a la seguridad jurídica, pues, la normativa referida por la Sala para fundamentar la sentencia impugnada estaba vigente previo a la presentación de la

¹⁹ Foja 34 del expediente de la Sala.

²⁰ Foja 35 *ibid.*

acción de protección. Al mismo tiempo, aquella disposición normativa le habría otorgado, a la entidad accionante, una noción razonable de las *reglas de juego* que serían aplicables a la controversia de origen.

- 50.** Por otro lado, sobre el análisis de la vulneración de derechos constitucionales, la Sala, en la sentencia impugnada expone que:

[...] respecto a los derechos constitucionales en discusión y si estos fueron o no vulnerados mediante la resolución emitida por los representantes del [MTO], (derecho al trabajo, a la seguridad jurídica, a una tutela efectiva, al debido proceso), tenemos que [...] no se trata de una destitución del funcionario público, sino de la cesación de funciones sin un trámite administrativo previo, [...] lejos de considerar que debe cumplirse con la convocatoria de concurso y merecimientos, esto esté ausente del criterio y se afecte derechos adquiridos del trabajador [...] ya que, el Art. 17 de la [LOSEP] [...] siendo correcto el conceder el nombramiento a la persona que se halla ocupando el cargo por más de cuatro años, y/o llamar a concurso, para legitimar el acto; hechos que no se han suscitado. En esa virtud, correspondía administrativamente a la institución convocar a concurso público de méritos y oposición conforme la [LOSEP] y su Reglamento, para regularizar su situación laboral en el evento que gane dicho concurso conforme la Transitoria Undécima de la LOSEP.²¹

[la Sala, bajo el principio *iura novit curia*, también afirmó que]

Se ha violentado también el derecho a la defensa, [...] pues, no se le siguió un trámite administrativo previo [...] Demostrado que ha sido la vulneración de los derechos [...] al cesarle en sus funciones sin un juicio previo, sin notificarle a tiempo, ni darle el derecho a la defensa, sin motivar adecuadamente el acto administrativo emanado, y rompiendo con el mismo la tutela efectiva y la seguridad jurídica [...].²²

- 51.** En definitiva, la disposición transitoria undécima de la LOSEP, a criterio de la Sala de la Corte Nacional, sería clara respecto de la situación jurídica de las personas que habrían laborado por cuatro años o más bajo el régimen de nombramiento provisional –sin que aquello constituya un pronunciamiento de esta Corte respecto de dicha norma–. Además, sin que este Organismo se refiera a la corrección o incorrección de la decisión, la disposición normativa referida fue la normativa que la Sala consideró sería aplicable para la resolución del caso concreto y con base en la cual, efectivamente, se fundamentó la decisión. Así como también se evidencia que la Sala habría realizado un análisis sobre la vulneración de derechos constitucionales sin usar la garantía para resolver cuestiones ajenas al ámbito constitucional. Por lo que, la sentencia impugnada no vulnera el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante al estar fundamentada en una norma vigente y al analizar la vulneración de derechos constitucionales.

²¹ Foja 34 y vuelta, *ibid.*

²² Foja 36 del expediente de la Sala.

5. 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 356-18-EP.
2. Devolver los expedientes al juzgado de origen.
3. 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 siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria jurisdiccional de miércoles 12 de julio de 2023; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

035618EP-5a3e6



Caso Nro. 0356-18-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes dieciocho de julio de dos mil veintitrés, 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**



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



ABG. JAQUELINE VARGAS CAMACHO
DIRECTORA - SUBROGANTE

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

www.registroficial.gob.ec

IM/AM

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.