

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. –
Quito, D.M., 15 de septiembre de 2022.

VISTOS. - El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes y los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Alí Lozada Prado, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión del 24 de agosto de 2022, **avoca** conocimiento de la causa N.º 1685-22-EP, **Acción Extraordinaria de Protección.**

1. Antecedentes procesales

1. El 1 de abril de 2022, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Santa Ana (“GAD de Santa Ana o entidad accionante”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida por el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el Cantón Portoviejo, provincia de Manabí. Los antecedentes del proceso son los siguientes:
2. El 15 de julio de 2021, Guillermo Enrique Contreras Chilan y otros¹ presentaron una demanda para la ejecución de silencio administrativo en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Santa Ana². Dicha demanda fue conocida por el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el Cantón Portoviejo, provincia de Manabí (“Tribunal Contencioso Administrativo”).³
3. El 25 de febrero de 2022, el Tribunal Contencioso Administrativo emitió sentencia en la que resolvió admitir parcialmente la petición de ejecución de silencio administrativo

¹ Los actores de la causa responden a los nombres de Jonathan Eduardo Vinces Loor, Ramiro Enrique Mieles Navarro, Eulices Florencio Cedeño Riera, Bruno Berley Ponce Reyes, Pedro Narciso García Yépez, José Javier Cedeño Quijije, Luis Cesar Soza Macías, Rudy Eliecer Cevallos Mera, Yolanda Marisol Cantos Macías, Ana Cristine Espinales Cedeño, Ángela Josefina Mejía Prado, José Damián Mendoza Moreira, Verónica Lourdes Mendoza Cedeño, Katty Auna Moreira Pazmiño, Elda Lleraldine Arteaga Cevallos, Sandra Naizimith Moreira Polanco, Ritha Nazarena Saltos Macías, Guillermo Enrique Contreras Chilan, Diana Celinda Vélez Macías, Wilson Martín Loor Álava, José Enrique Zambrano Zambrano, Carmen Leonor Pinargote Mendoza, María Elizabeth Delgado García, Yofrey Luther Mx Guanoluisa Guanoluisa, Mariela Verónica Moya Cedeño, Silvia Jacqueline Guevara Camacho, Carmen Insidelia Murillo Pinargote, Cecilia Hildalina Quijije Zambrano, Dominga Del Rosario Saltos Macias, Cristhian Oswaldo Sornoza Briones

² Los accionantes en su demanda mencionan que el 20 de diciembre de 2019, el GAD de Santa Ana aprobó la nueva estructura orgánica de gestión organizacional por procesos. Los accionantes sostienen que, a consecuencia de dicho cambio organizacional, sus cargos fueron reclasificados, pasando a tener una remuneración mayor. Sostienen que, pese a que se reconfiguró el cargo, el GAD de Santa Ana no actualizó los valores a pagar a cada uno, generando un perjuicio. Señalan que el 7 de abril de 2021 presentaron un reclamo administrativo, el cual no fue contestado por el GAD de Santa Ana, operando el silencio administrativo positivo.

³ La acción fue signada con el número 13802-2021-00374.

propuesto por los actores.⁴

2. Objeto

4. El artículo 94 de la Constitución del Ecuador, así como el artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), determinan que 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.
5. Respecto a los autos definitivos, esta Corte ha manifestado que *“es aquel que pone fin al proceso del que emana. Un auto que pone fin al proceso es aquel que se pronuncia de manera definitiva sobre la materialidad de las pretensiones, causando cosa juzgada material o sustancial; o aquel que, previo a pronunciarse sobre el fondo de las pretensiones, impide que el proceso continúe y que las pretensiones puedan ser discutidas en otro proceso”*.⁵
6. En la misma línea de ideas, la Corte ha sostenido que también pueden ser objeto de acción extraordinaria de protección, de manera excepcional, y cuando la Corte Constitucional, de oficio, lo considere procedente, los autos que, sin cumplir con las características antes señaladas, causan un gravamen irreparable.⁶ Respecto al gravamen irreparable, la Corte lo ha definido como *“aquel que genera una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal”*.⁷
7. En el caso *sub judice*, la sentencia impugnada proviene de un proceso de ejecución de silencio administrativo. Este tipo de procesos, por su naturaleza, tienen como objetivo la ejecución de un acto presunto de la administración que, por el transcurso del tiempo, ha conferido un derecho subjetivo en favor del administrado. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que *“no constituye un proceso de conocimiento, sino que busca hacer efectivo un derecho cierto (presunto) cuya satisfacción se asegura a través de la fuerza coercitiva de una sentencia”*.⁸ Por otra parte, este Tribunal no identifica que la sentencia impugnada genere un gravamen irreparable por la misma naturaleza del proceso antes

⁴ El Tribunal Contencioso Administrativo resolvió además *“declara[r] la ejecutabilidad del acto presunto, de fecha 7 de abril del 2021, y ordena a la Entidad Demandada, el pago de las diferencias remunerativas a cada uno de los accionantes, durante y hasta el tiempo que continúen ocupando dichos cargos, más los beneficios de Ley, incluidos aportes patronales y personales al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, los mismos que serán calculados pericialmente”*.

⁵ Corte Constitucional, sentencia No. 154-12-EP/19, párrafo 44.

⁶ Corte Constitucional, sentencia No. 154-12-EP/19, párrafo 45.

⁷ Corte Constitucional, sentencia No. 154-12-EP/19, párrafo 45.

⁸ Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional, auto de inadmisión de la causa No. 2975-21-EP.

descrito.

8. Por lo expuesto, este Tribunal observa que la sentencia impugnada no es objeto de acción extraordinaria de protección de conformidad con lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución en concordancia con lo dispuesto en el artículo 58 de la LOGJCC.

3. Decisión

9. Sobre la base de los antecedentes y consideraciones que preceden, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve INADMITIR a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1685-22-EP.
10. Esta decisión, de conformidad a lo dispuesto en el antepenúltimo inciso del artículo 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y del artículo 23 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, no es susceptible de recurso alguno y causa ejecutoria.
11. En consecuencia, se dispone notificar este auto, archivar la causa y devolver el proceso al juzgado de origen.

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

VOTO CONCURRENTE
Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

RAZÓN. - Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado con unanimidad, dejando constancia que hay un voto concurrente del juez constitucional Alí Lozada Prado, en sesión del Segundo Tribunal de Sala de Admisión, de 15 de septiembre de 2022. - Lo certifico.

Documento firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN

Caso N.º 1685-22-EP

Voto concurrente del juez constitucional Alí Lozada Prado

I. Antecedentes procesales

1. El 15 de julio de 2021, Guillermo Enrique Contreras Chilán, procurador común de los demandantes¹, presentó ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Portoviejo (en adelante, “el Tribunal Distrital”), una demanda de solicitud de ejecución de acto administrativo presunto regular² en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Santa Ana (en adelante, “el GAD Santa Ana”); y, la Procuraduría General del Estado (en adelante “la PGE”). El proceso fue signado con el N.º. 13802-2021-00374.

2. En sentencia de 25 de febrero de 2022, el Tribunal Distrital resolvió:

*admite parcialmente la petición de ejecución de silencio administrativo propuesto por los señores **Jonathan Eduardo Vincés Loor; Ramiro Enrique Mieles Navarro; Eulices Florencio Cedeño Riera; Bruno Berley Ponce Reyes; Pedro Narciso García Yépez; José Javier Cedeño Quijije; Luis Cesar Soza Macías; Rudy Eliecer Cevallos Mera; Yolanda Marisol Cantos Macías; Ana Cristine Espinales Cedeño; Ángela Josefina Mejía Prado; José Damián Mendoza Moreira; Verónica Lourdes Mendoza Cedeño; Katty Auna Moreira Pazmiño; Elda Lleraldine Arteaga Cevallos; Sandra Naizimith Moreira Polanco; Ritha Nazarena Saltos Macías; Guillermo Enrique Contreras Chilán; Diana Celinda Vélez Macías; Wilson Martín Loor Álava; José Enrique Zambrano Zambrano; Carmen Leonor Pinargote Mendoza; María Elizabeth Delgado García; Yofrey Luther Guanoluísa Guanoluísa; Mariela Verónica Moya Cedeño; Silvia Jacqueline Guevara Camacho; Carmen Insidelia Murillo Pinargote; Cecilia Hildalina Quijije Zambrano; Dominga Del Rosario Saltos Macías; Cristhian Oswaldo Sornoza Briones, en contra del GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN SANTA ANA, en la persona de su Representante Legal señor Orlando Onias García Cedeño, en su calidad de Alcalde; y, la representante judicial **Ab. Verónica Paola Mieles Solórzano**, en calidad su calidad de Procuradora Sindica, y declara la ejecutabilidad del acto presunto, de fecha **7 de abril del 2021**, y ordena a la Entidad Demandada, el pago de las diferencias remunerativas a cada uno de los accionantes, durante y hasta el tiempo que continúen ocupando dichos cargos, más los beneficios de Ley, incluidos aportes patronales y personales al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, los mismos que***

¹ Jonathan Eduardo Vincés Loor, Ramiro Enrique Mieles Navarro, Eulices Florencio Cedeño Riera, Bruno Berley Ponce Reyes, Pedro Narciso García Yépez, José Javier Cedeño Quijije, Luis Cesar Soza Macías, Rudy Eliecer Cevallos Mera, Yolanda Marisol Cantos Macías, Ana Cristine Espinales Cedeño, Ángela Josefina Mejía Prado, José Damián Mendoza Moreira, Verónica Lourdes Mendoza Cedeño, Katty Auna Moreira Pazmiño, Elda Lleraldine Arteaga Cevallos, Sandra Naizimith Moreira Polanco, Ritha Nazarena Saltos Macías, Diana Celinda Vélez Macías, Wilson Martín Loor Álava, José Enrique Zambrano Zambrano, Carmen Leonor Pinargote Mendoza, María Elizabeth Delgado García, Yofrey Luther Mx Guanoluísa Guanoluísa, Mariela Verónica Moya Cedeño, Silvia Jacqueline Guevara Camacho, Carmen Insidelia Murillo Pinargote, Cecilia Hildalina Quijije Zambrano, Dominga Del Rosario Saltos Macías, Cristhian Oswaldo Sornoza Briones.

² Según los demandantes, el acto administrativo presunto se configuró ante el silencio administrativo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Santa Ana, entidad pública que no contestó su reclamo administrativo de 7 de abril de 2021, relacionado con el incremento de remuneraciones de conformidad con la reclasificación de cargos aprobada el 20 de diciembre de 2019, a propósito de una nueva estructura orgánica de gestión organizacional por procesos.

serán calculados pericialmente.

3. De la sentencia referida en el párrafo que antecede, el 1 de abril de 2022, el GAD Santa Ana (también, “la entidad pública accionante”), planteó acción extraordinaria de protección.

II. Objeto

4. La decisión judicial impugnada es susceptible de acción extraordinaria de protección, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República; y, 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”).

III. Oportunidad

5. La acción extraordinaria de protección se presentó el **1 de abril de 2022**, luego de ejecutoriada la sentencia dictada y notificada el **25 de febrero de 2022**. En consecuencia, la demanda se presentó dentro del término establecido en el artículo 60 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional³.

IV. Agotamiento de recursos

6. En contra de la sentencia impugnada, la legislación no prevé recursos ordinarios o extraordinarios, con lo que se cumple con el requisito establecido en el artículo 94 de la Constitución.

V. De las pretensiones y sus fundamentos

7. En su demanda, el accionante solicita a la Corte Constitucional, lo siguiente:

7.1. *“Se deje sin efecto la sentencia de fecha 25 de febrero de 2022 del Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el Cantón Portoviejo, en la cual resolvió admitir parcialmente la petición de ejecución de silencio administrativo propuesto por el señor Guillermo Enrique Contreras Chilán (en calidad de procurador común) y otros”.*

7.2. *“En consecuencia, pido que se disponga la reparación integral de los derechos constitucionales vulnerados, solventándose la grave violación de los derechos enumerados en el apartado VIII de esta acción, conforme el artículo 86, número 3, de la Constitución, en concordancia con los artículos 6, inciso primero, 18 y 61, número 8, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales*

³ Para la contabilización del plazo no se tomó en consideración el feriado de carnaval del lunes 28 de febrero y el 1 de marzo de 2022.

y Control Constitucional, para lo cual las medidas que se tomen deberán tender a dar protección y garantía, en especial, al derecho de defensa y seguridad jurídica, proscribiéndose que el mismo siga siendo afectado a partir de la expedición de la correspondiente sentencia constitucional”.

8. Para sustentar las presuntas vulneraciones a derechos constitucionales, el GAD Santa Ana expone el siguiente cargo:

8.1. En la audiencia celebrada el 10 de enero de 2022, a las 9h00, en la que se resolvió la demanda de silencio administrativo, el Tribunal Distrital vulneró los artículos 66.4⁴, 76 numerales 1 y 7, literales b), c) y h)⁵; y 82 de la Constitución⁶, al impedirle presentar la excepción previa relacionada con la falta de litis consorcio necesario, excepción que, a criterio del Tribunal Distrital, debía ser presentada en la contestación de la demanda, pese a que, cuando la entidad pública demandada fue citada, solo le fue señalada una fecha y hora para comparecer a audiencia, sin que se le requiriera contestación alguna.

9. El cargo presentado por el GAD de Santa Ana es completo; y, además, no se agota solamente en la consideración de lo injusto o equivocado de la sentencia, en la falta de aplicación o errónea aplicación de la ley, ni su fundamento se refiere a la apreciación de la prueba por parte del Tribunal Distrital.

VI. Relevancia

10. Si bien, como se concluyó en el párrafo que antecede, existe un cargo completo en contra de la sentencia impugnada, la entidad pública accionante no ha logrado referir que, con la admisión de la presente acción, se consiga alguno de los criterios de relevancia establecidos en el artículo 62.8 de la LOGJCC, esto es, *“solventar una violación grave de derechos, establecer precedentes judiciales, corregir la inobservancia de precedentes establecidos por la Corte Constitucional y sentenciar sobre asuntos de relevancia y trascendencia nacional”*. Adicionalmente, a priori, este tribunal de admisión no identifica la configuración de alguno de esos parámetros.

⁴ “Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas:

4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”.

⁵ “Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:

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; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra”.

⁶ “Art. 82.- 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”.

11. Por la consideración establecida en el párrafo precedente, la presente demanda incumple con lo dispuesto en el artículo 62.8 de la LOGJCC.

VII. Decisión

12. Por lo tanto, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve **inadmitir** a trámite acción extraordinaria de protección N.º 1685-22-EP.

13. Esta decisión no es susceptible de recurso alguno y causa ejecutoria de conformidad a lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y en el artículo 23 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

14. En consecuencia, se dispone a notificar este auto, archivar la causa y devolver el proceso al juzgado de origen.

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

RAZÓN. Siento por tal que el voto concurrente fue presentado en sesión del Segundo Tribunal de Sala de Admisión de 15 de septiembre de 2022. Lo certifico.

Documento firmado electrónicamente
Aida García Berni
SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN