

Quito, D.M., 16 de septiembre de 2020

**CASO No. 465-15-EP**

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

**SENTENCIA**

**Tema:** La presente sentencia analiza la acción extraordinaria de protección presentada en conjunto por Norma Susana Palomeque Quevedo y Blasco Alonso Palomeque Castro, en calidad de Directora Distrital 03D01 Azogues-Biblián del Ministerio de Educación y delegado del Procurador General del Estado, en contra de la sentencia de 9 de julio de 2014 emitida por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 3 con sede en Cuenca.

**I. ANTECEDENTES PROCESALES**

1. María Gabriela Reyes Idrovo presentó una acción de protección en contra de la Directora Provincial de Educación del Cañar por la presunta vulneración a su derecho a la libertad de trabajo y a no ser forzada a realizar trabajo gratuito, ante la falta de pago de bonificaciones en su calidad de educadora comunitaria. En la pretensión de la demanda, solicitó que se le extienda un nombramiento definitivo.
2. El proceso judicial recayó en conocimiento del Juzgado Tercero de la Niñez y Adolescencia del Cañar, mismo que, a través de la sentencia emitida el 12 de agosto de 2010, aceptó parcialmente la demanda disponiendo el pago de las bonificaciones no canceladas y que la actora continúe laborando como educadora comunitaria, sin que se le extienda nombramiento definitivo. Inconformes con esta decisión, la actora, el Ministerio de Educación y la Procuraduría General del Estado (“PGE”) interpusieron recurso de apelación.
3. El 30 de septiembre de 2010, la Sala Especializada de Garantías Penales y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Cañar confirmó la sentencia de primera instancia y estableció la improcedencia de que se emita nombramiento definitivo.
4. María Gabriela Reyes Idrovo, conforme al artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), presentó ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 3 con sede en Cuenca

(“**Tribunal Contencioso Administrativo**”) solicitud para la determinación del valor adeudado por las bonificaciones.

5. El 9 de julio de 2014, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo dispuso el pago de USD 5.850,00 por concepto de bonificaciones (Proceso No. 01801-2013-0238). El Ministerio de Educación solicitó aclaración y ampliación y que se declare la nulidad del proceso desde la sentencia, solicitud que fue rechazada mediante auto el 28 de agosto de 2014. Inconforme con esta decisión, el Ministerio de Educación interpuso recurso extraordinario de casación.
6. El 11 de septiembre de 2014, el Tribunal Contencioso Administrativo negó el recurso de casación por improcedente<sup>1</sup>. Inconforme con este auto, el Ministerio de Educación interpuso recurso de hecho, mismo que fue rechazado por improcedente mediante auto del Tribunal Contencioso Administrativo de 3 de octubre de 2014<sup>2</sup>.
7. El 24 de octubre de 2014, Norma Susana Palomeque Quevedo y Blasco Alonso Palomeque Castro, en calidad de Directora Distrital 03D01 Azogues-Biblián-Déleg del Ministerio de Educación y delegado del Procurador General del Estado, en conjunto, presentaron una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 9 de julio de 2014.

---

<sup>1</sup> El auto de 11 de septiembre de 2014 estableció: “*El artículo 19 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional textualmente ordena que “Reparación económica.- Cuando parte de la reparación, por cualquier motivo, implique pago en dinero al afectado o titular del derecho violado, la determinación del monto se tramitará en juicio verbal sumario ante la misma jueza o juez, si fuere contra un particular; y en juicio contencioso administrativo si fuere contra el Estado. Solo podrá interponerse recurso de apelación en los casos que la ley lo habilite” (Dado por Numeral 5. de Resolución de la Corte Constitucional No. 4, publicada en Registro Oficial Suplemento 22 de 25 de Junio del 2013.) 2.- De la lectura del mismo se tiene que la ley no contempla el Recurso de Casación para este tipo de causas.- Por lo expuesto, se niega el Recurso de Casación interpuesto”.*

<sup>2</sup> El auto de 3 de octubre de 2014 rechazó por improcedente el recurso de hecho, puesto que el “*Recurso de Hecho es presentado, en vista de que le fuera negado el Recurso de Casación, en razón de mandato expreso del art. 19 de la Ley de Garantías que ordena “Reparación económica.- Cuando parte de la reparación, por cualquier motivo, implique pago en dinero al afectado o titular del derecho violado, la determinación del monto se tramitará en juicio verbal sumario ante la misma jueza o juez, si fuere contra un particular; y en juicio contencioso administrativo si fuere contra el Estado. Solo podrá interponerse recurso de apelación en los casos que la ley lo habilite” (Dado por Numeral 5. de Resolución de la Corte Constitucional No. 4, publicada en Registro Oficial Suplemento 22 de 25 de Junio del 2013.) 3.- Con estos antecedentes se vuelve pertinente, primeramente determinar que el recurso de hecho es un recurso vertical de queja, contra el Tribunal que a criterio del recurrente, negó infundadamente el recurso de casación y que le permite llegar con el conocimiento del mismo al Tribunal de Casación. 5.- Al quedar claramente establecido de la lectura de la norma transcrita, que por disposición constitucional, se puede únicamente conceder recurso de apelación, existe impedimento de ley para la concesión del recurso de Hecho.- 6.- Además de lo señalado, al tener plenamente determinado que uno de los requisitos sustanciales que en forma obligatoria y conforme contempla el art. 2 de la Ley de Casación, para que el Recurso de Casación, pueda ser concedido, es que se trate de un juicio de conocimiento, lo que en la especie no se da, ya se trata de un juicio de ejecución de una sentencia constitucional, lo que delimita la concesión del de Hecho”.*

8. El 28 de octubre de 2014, el Tribunal Contencioso Administrativo emitió mandamiento de ejecución y dispuso que la entidad accionada en el término de 24 horas pague o dimita bienes y remitió el proceso a la Corte Constitucional para que se resuelva la acción.
9. El 28 de abril de 2015, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional concedió el término de cinco días para que los accionantes aclaren y completen la demanda.
10. El 15 de mayo de 2015, el Ministerio de Educación presentó un escrito dando cumplimiento a lo ordenado en auto de 28 de abril de 2015.
11. El 2 de junio de 2015, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional inadmitió a trámite la acción extraordinaria de protección por cuanto de la revisión del expediente se consideró que no se había dado cumplimiento a lo dispuesto.
12. El 10 de junio de 2015, el Ministerio de Educación solicitó la revocatoria del auto de 2 de junio de 2015, puesto que en el escrito en el que se cumplió lo dispuesto, por un *lapsus calami*, los accionantes numeraron al proceso como 467-15-EP en lugar de 465-15-EP y esto provocó que la Sala de admisión de la Corte Constitucional considere que no se había cumplido con lo dispuesto en la causa 465-15-EP.
13. El 17 de septiembre de 2015, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional avocó conocimiento y admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.
14. De conformidad con el sorteo llevado a cabo el 11 de noviembre de 2015, correspondió la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional Roxana Silva Chicaiza.
15. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, por sorteo realizado en sesión ordinaria de 09 de julio de 2019, correspondió el conocimiento del caso a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo; quien avocó conocimiento de la causa, solicitó informes y dispuso correr traslado a las partes, en auto de 3 de junio de 2020.

## II. COMPETENCIA

16. La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República (en adelante “CRE”); en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2, literal d) de la LOGJCC.

### III. ALEGACIONES DE LAS PARTES

#### 3.1. Fundamentos y pretensión de la acción:

17. En su acción extraordinaria de protección, los accionantes enunciaron, de forma breve, múltiples vulneraciones constitucionales que habrían ocurrido en la decisión de 9 de julio de 2014 a los derechos a la seguridad jurídica, debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas y derechos de las partes, defensa en las garantías de recurrir, contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa, ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, 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 y que se vulneró el principio de legalidad:

*“por negar los recursos planteados, cuanto por fijar montos más allá de la orden de la sentencia constitucional, así como arrogarse la atribución de realizar una liquidación [pericial] (...) no analizaron ninguna de las excepciones planteadas (...), y sobre todo no se realizó valoración de la prueba para determinar hasta cuándo presentó sus informes, y por tanto para determinar el monto”.*

18. De ahí que, conforme fue expuesto, la Sala de Admisión solicitó que los accionantes la aclaren y completen.

19. En su escrito de aclaración, los accionantes delimitan su acción a la presunta vulneración al debido proceso en las garantías de cumplimiento de las normas y derechos de las partes, juez competente con observancia del trámite propio de cada procedimiento y seguridad jurídica, ante la presunta falta del Procurador General del Estado en el proceso y, con ello, la falta de legítimo contradictor.

20. Los accionantes establecen que su acción se dirige a cuestionar que *“en toda demanda propuesta en contra del estado Ecuatoriano (sic), el legítimo contradictor es el Procurador General del Estado”*, y en el presente proceso *“los jueces que emitieron la sentencia materia de la presente impugnación, inobservaron un requisito SINE QUA NON, que vulnera el derecho al debido proceso al no haber contado dentro del proceso con el legítimo contradictor”*.

21. En cuanto a la seguridad jurídica sostienen que *“habiéndose vulnerado el debido proceso (...) también se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica, es decir la certeza que tienen los sujetos de derechos de acudir a la justicia y que su requerimiento será tramitado conforme al ordenamiento jurídico preestablecido”*.

#### 3.2. Argumentos de la parte accionada:

22. El 10 de junio de 2020, Natalia Larriva Calle, jueza del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo remitió a esta Corte un informe sobre el presente

caso en el que se detallan sus argumentos y menciona que se “*observo (sic) el debido proceso respecto de la acción y permitió que se ejerza la defensa pues se contestó por parte de la entidad accionada las pretensiones de la actora, se aperturó así mismo un término de prueba, es decir la Dirección Distrital 03D01 Azogues-Biblian-Déleg, en todo momento conoció de lo actuando y se le permitió contradecir y ejercer el derecho a la defensa*”.

23. Asimismo, menciona que todas las peticiones de las partes procesales fueron atendidas de manera pertinente, oportuna y con la fundamentación que la ley exige. Por lo que, sostiene que no se ha vulnerado ningún derecho constitucional.

#### **IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

24. Conforme quedó expresado, los accionantes en su demanda enunciaron vulneraciones a distintas garantías del derecho a la defensa que se relacionan con la valoración de la prueba por parte del Tribunal Contencioso Administrativo y la determinación de los montos de las bonificaciones no percibidas, cuestión que no puede ser objeto de revisión por parte de esta Corte Constitucional, por cuanto la acción extraordinaria de protección no constituye un recurso de alzada en el que sea posible la revisión de lo correcto o incorrecto de la apreciación de la prueba del proceso subyacente<sup>3</sup>.
25. Por otra parte, producto del mandato de aclaración emitido por la Sala de Admisión respecto de los derechos vulnerados y la decisión impugnada, los accionantes procedieron a delimitar y enfocar sus alegaciones únicamente en las presuntas vulneraciones a la seguridad jurídica, debido proceso en las garantías de cumplimiento de las normas y derechos de las partes y juez competente con observancia del trámite propio de cada procedimiento, exclusivamente en la decisión de 9 de julio de 2014 del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Por consiguiente, pese a enunciarse también el derecho a recurrir, ante la determinación expresa de los accionantes y la falta de argumento claro en la demanda inicial sobre este derecho, la Corte procederá a analizar únicamente la negativa del recurso de ampliación a través de los derechos antes mencionados.

#### **4.1. Sobre el derecho a la seguridad jurídica y el debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes**

26. El artículo 82 de la CRE reconoce el derecho a la seguridad jurídica en los siguientes términos:

---

<sup>3</sup> En sentencia 761-12-EP/19, la Corte Constitucional ha establecido que “*los fundamentos relacionados con la apreciación de la prueba constituyen en principio un asunto atinente a la sana crítica de la jueza o juez respecto de las pruebas actuadas por las partes procesales, y como tal escapa en este caso del ámbito material de la acción extraordinaria de protección*”.

*“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”.*

27. En decisiones anteriores<sup>4</sup>, esta Corte Constitucional ha establecido que el derecho a la seguridad jurídica implica que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas de juego que le serán aplicadas. Así, este derecho debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.
28. Por otra parte, el artículo 76 numeral 1 de la CRE establece que *“corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”*. En relación a esta garantía, esta Corte ha establecido que si bien parte importante del debido proceso depende de que se garantice el cumplimiento de las normas, esta se garantiza esencialmente ante la Función Judicial en sede ordinaria, pues la justicia constitucional constituye una vía extraordinaria y reactiva ante las insuficiencias del poder público para garantizar los derechos<sup>5</sup>.
29. De la revisión de la acción extraordinaria de protección y su aclaración se verifica que los accionantes fundamentan la vulneración de estos derechos en la supuesta falta de que la acción se plantee contra la PGE en calidad de legítimo contradictor y de que en el proceso se haya contado con esta.
30. A este respecto, es preciso mencionar que existe una diferenciación importante en el rol que la PGE cumple dependiendo de si la entidad demandada está dotada de personería jurídica o no. En decisiones anteriores, este Organismo Constitucional ha establecido que:

*“la Ley de la PGE diferencia entre las funciones que cumple dicha institución respecto de las entidades que tengan personería jurídica, de las que ejerce en relación a aquellas que carecen de esta. Así, cuando se trata de las primeras, la función de la PGE es ‘supervisar los juicios que involucren a las entidades del sector público que tengan personería jurídica [...] sin perjuicio de promoverlos o de intervenir como parte en ellos’. Mientras que cuando se trata de procesos que involucren entidades que carezcan de personería jurídica, la función de la PGE radica en ‘representar’ a estas”<sup>6</sup>.*

<sup>4</sup> Vid. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1706-13-EP/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 23.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1159-12-EP/19, 17 de septiembre de 2019, párr. 35. Asimismo, vid. Art. 3 literales b) y c) de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado. Registro Oficial 312 del 13 de abril de 2004.

31. En el presente caso, el Ministerio de Educación, al ser una cartera de Estado que integra la administración pública central y que depende de la Función Ejecutiva, de conformidad a los artículos 2 y 3 del Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, no cuenta con personería jurídica propia, razón por la que para salvaguardar el debido proceso era necesario que la demanda haya sido entablada también en contra de la PGE, a fin de que la institución sea representada en juicio y ejerza su derecho a la defensa.
32. Sin embargo, de la revisión del expediente se observa que efectivamente desde la presentación de la demanda María Gabriela Reyes Idrovo solicitó que se cuente con la PGE y se citó al Procurador General del Estado el 27 de septiembre de 2013 en la interpuesta persona del Director Regional de la PGE en Cuenca<sup>7</sup>. Asimismo, se verifica que el Director Regional de la PGE en Cuenca dio contestación a la demanda, propuso excepciones y presentó cuanto escrito consideró necesario para la defensa de los intereses de la institución demandada. De igual manera, es importante mencionar que la institución demandada también presentó múltiples escritos en defensa de sus intereses<sup>8</sup>.
33. Por lo que, en definitiva, esta Corte Constitucional considera que no se ha producido la falta de comparecencia de la PGE en el proceso, como se alega en la presente acción. Por otra parte, debe recordarse que, aunque contar con la PGE constituye una exigencia legal en ciertos supuestos, su omisión no acarrea automáticamente una vulneración constitucional. Es así que no existen las vulneraciones constitucionales alegadas en relación al derecho a la seguridad jurídica y a la garantía del cumplimiento de las normas.

#### **4.2. Sobre el debido proceso en la garantía del juez competente con observancia del trámite propio de cada procedimiento.**

34. El artículo 76 numeral 3 de la Constitución de la República reconoce que, entre otras garantías, para que exista debido proceso solo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento<sup>9</sup>.
35. En el presente caso, los accionantes también han alegado una vulneración a esta garantía, no en relación con la competencia del Tribunal Contencioso Administrativo, sino por cuanto consideran que la falta de la PGE como legítimo contradictor constituye una inobservancia del trámite propio del procedimiento.
36. Sin embargo, como se ha mencionado anteriormente, este Organismo Constitucional ha verificado que la PGE sí fue parte del juicio y se contó con ella

---

<sup>7</sup> Al efecto, la demanda y la sentencia de 9 de julio de 2014 hacen referencia a la PGE como legitimado pasivo. Asimismo, *vid.* razón de citación de 27 de septiembre de 2013

<sup>8</sup> Por ejemplo *vid.* escrito de 22 de enero de 2014.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 1754-13-EP/19, 19 de noviembre de 2019, párr. 24.

durante el desarrollo de todo el proceso subyacente. Por lo que, en definitiva, no se identifica la existencia de la vulneración alegada.

## V. DECISIÓN

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

1. Desestimar la presente acción extraordinaria de protección.
2. Devolver el expediente a la judicatura de origen.
3. Notifíquese y archívese.

Daniela Salazar Marín  
**PRESIDENTA (S)**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 16 de septiembre de 2020.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**