

Quito D.M., 19 de agosto de 2020

**CASO N° 8-15-CN**

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

**SENTENCIA N° 8-15-CN/20**

**Tema:** Esta sentencia analiza la consulta de norma planteada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, respecto de la duda razonable sobre la aplicación de la sentencia N°. 0005-2008-AA expedida el 5 de mayo del 2009 por la Corte Constitucional para el Período de Transición; y, la sentencia N°. 004-13-SAN-CC emitida por la Corte Constitucional el 13 de junio de 2013. También se establece que la falta de objeto de las consultas de norma constituye una excepción al principio de preclusión procesal, que puede ser revisada en fase de sustanciación por parte del Pleno de la Corte Constitucional.

**1. Antecedentes**

1. La Asociación de Tecnólogos Médicos del IESS (“**Asociación**”), amparada por el contrato colectivo de trabajo vigente desde el 1 de enero del año 1994, presentó una acción de protección en contra del Director General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**”) y la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”). Este proceso fue signado con el N°. 1730-2010 y su conocimiento recayó en el juez temporal encargado del Juzgado Octavo de Garantías Penales del Guayas, Ab. Galo Almeida Tapia, quien, con fecha 3 de enero de 2011, expidió sentencia declarando la vulneración de derechos laborales por parte del IESS a los miembros de la Asociación, disponiéndole al IESS que proceda a ordenar la satisfacción de los mismos.
2. En contra de la referida sentencia, se interpuso recurso de apelación por parte del IESS y la PGE.
3. La Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, con fecha 18 de mayo del 2011, resolvió rechazar el recurso de apelación, ratificando la declaración de vulneración a la garantía de intangibilidad de los derechos laborales de los miembros de la Asociación.
4. Con fecha 16 de diciembre del 2011, la Asociación presentó una acción contenciosa administrativa para que en sentencia se determine el monto de los daños por efecto de la declaración contenida en los fallos referidos en los párrafos 1 y 3 *supra*. Esta causa consta signada con el N°. 09801-2011-0956.
5. El conocimiento de la mencionada acción contenciosa administrativa recayó en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, integrado por los

jueces Kelvin Sánchez Romero, Ángel Ponce Sigchay y Bertha Guerrero Vargas (“**Tribunal consultante**”), quienes resolvieron suspender la tramitación de la causa mediante auto del 5 de febrero de 2015 y plantear una consulta de norma a la Corte Constitucional del Ecuador (“**Corte**”) sobre la aplicación a la causa de los criterios emitidos por la Corte en: (i) la resolución N°. 0005-18-AA<sup>1</sup> de fecha 5 de mayo de 2009; y, (ii) la sentencia N°. 004-13-SAN-CC de fecha 13 de junio de 2013.

6. El expediente N°. 09801-2011-0956, dentro del cual se planteó la consulta de norma referida en el párrafo 5 *supra*, fue recibido el 13 de abril de 2015 por parte del secretario general de esta Corte; dicho expediente fue remitido como anexo del oficio N°. 831-TDCAG-956-2011-FM, en cumplimiento del auto dictado por el Tribunal consultante el 5 de febrero de 2015.
7. Con fecha 13 de abril de 2015, el secretario general de la Corte certificó que no consta presentada otra demanda con identidad de objeto y acción.
8. La consulta de norma que nos ocupa fue admitida a trámite en auto del 23 de junio de 2015 emitido por la Sala de Admisión conformada por los jueces constitucionales de ese entonces, María del Carmen Maldonado, Antonio Gagliardo y Patricio Pazmiño. Posteriormente, la causa fue resorteada en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional el 11 de noviembre de 2015, correspondiendo su sustanciación al juez Francisco Butiñá Martínez.
9. El 5 de febrero de 2019, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional, los jueces constitucionales que conforman la Corte Constitucional actual, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República del Ecuador.
10. De conformidad con el sorteo de fecha 21 de febrero de 2019, le correspondió al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet la sustanciación de esta causa, quien avocó conocimiento el 11 de septiembre de 2019 y llamó a audiencia pública a las partes y terceros con interés mediante auto del 13 de septiembre de 2019.
11. El día 15 de octubre de 2019 tuvo lugar la audiencia pública de la causa, a la cual comparecieron en calidad de terceros interesados: representantes del IEISS, de la PGE, de la Presidencia de la República y de la Asociación. Adicionalmente, durante la sustanciación de la causa, las mencionadas entidades presentaron alegatos por escrito.
12. De la revisión del proceso constitucional se reprocha la falta de celeridad de los anteriores jueces de este Organismo para resolver la presente causa, cuya admisión data del año 2015.

## 2. Competencia

13. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente causa, de conformidad con el artículo 428 de la Constitución de la República del Ecuador (“**Constitución**”), en concordancia con los artículos 141, 142 y 143 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

---

<sup>1</sup> Se deja constancia que la nomenclatura “AA” era utilizada para identificar las acciones de inconstitucionalidad de actos normativos por la Corte Constitucional para el Período de Transición.

### 3. Consideraciones previas de la Consulta

14. La consulta de norma nace en el marco del proceso N°. 09801-2011-0956 (“juicio contencioso”), dentro del cual el Tribunal consultante tiene la tarea de determinar el monto de los daños ocasionados a los miembros de la Asociación por la vulneración de derechos laborales producida por el IESS, como fuere declarado por el Juez Octavo de Garantías Penales del cantón Guayaquil (“Juez”), dentro del proceso de acción de protección N°. 1730-2010; y, ratificado por la Sala de lo Laboral Niñez y Adolescencia del Guayas (párrs. 1 y 3 *supra*).
15. La sentencia que se pretende ejecutar por parte del Tribunal consultante declara la vulneración de derechos de los miembros de la Asociación, con fundamento en la existencia de beneficios laborales contemplados en un contrato colectivo de trabajo celebrado entre el IESS y los trabajadores de la Asociación<sup>2</sup>, y que no habrían sido satisfechos a partir de la vigencia de las resoluciones N°. 879, N°. 880 y N°. 882<sup>3</sup> dictadas y ejecutadas por el IESS, desde el mes de junio de 1996 y por tanto, el Juez declaró vulnerada la garantía de intangibilidad de los derechos laborales.

### 4. Objeto de la consulta y posturas de los sujetos procesales

#### 4.1. Objeto de la consulta

16. La petición de consulta normativa planteada por el Tribunal consultante se circunscribe a lo siguiente:

*CUARTO.- CONSULTA A LA CORTE CONSTITUCIONAL.- (...) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo No. 2 con Sede en Guayaquil tiene duda razonable respecto a la aplicación en esta causa de las sentencias emitidas por la Corte Constitucional; la sentencia No. 0005-2008-AAA del 5 de mayo del 2009 en la cual declara la constitucionalidad de las resoluciones 879, 880, y 882 emitidas por el Consejo Directivo del IESS las cuales no fueron observadas por los jueces constitucionales y que nos permita entrar a conocer el fondo del asunto que se litiga, o la sentencia No. 004-13-SAN-CC de fecha 13 de junio de 2013 en la cual la Corte Constitucional se pronuncia que para efectos de reparación integral por la vulneración de derechos el procedimiento se constituye en un proceso de ejecución, para lo cual este Tribunal debería simplemente disponer la cuantificación por la reparación integral de los derechos vulnerados dispuesto por los jueces constitucionales (...)(sic). (Énfasis añadido).*

#### 4.2. Fundamentos del Tribunal consultante

17. El Tribunal consultante menciona que el fallo judicial proveniente del proceso de acción de protección N°. 1730-2010 determina que los miembros de la Asociación deben ser resarcidos por los derechos vulnerados por el IESS, en virtud de sus resoluciones N°. 879, N°. 880 y N°. 882 y al respecto, señala que:

<sup>2</sup> El contrato colectivo se encuentra vigente desde el 1 de enero de 1994.

<sup>3</sup> Las resoluciones 879, 880, y 882 dictadas y ejecutadas por el IESS fijaron un nuevo régimen jurídico entre los empleados y obreros de la institución, según el cual se dividió en dos grupos al personal que prestaba sus servicios remunerados en la Institución, manteniendo a unos bajo el régimen del Código del Trabajo y a otros se los cambió al régimen de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, siendo estos últimos los presuntos afectados.

*la ratio decidendi de la Resolución No. 0005-2008-AAA (establece que los reclamos originados por el contrato colectivo) solo fueron procedentes hasta la fecha en que se dictó la Resolución No. 880, esto es el 14 de mayo de 1996 ya que los mismos provenían de contratación colectiva, cuando los accionantes estaban amparados por el Código de Trabajo (sic).*

**18.** Asimismo añadió que:

*según (Corte Constitucional) la pretensión laboral no tiene procedencia por la dictación y vigencia de las resoluciones 879, 880 y 882 del IESS, antes citadas (...). Por lo expuesto, surge duda razonable si al ejecutar los fallos dictados por los jueces de la acción de protección estaría infringiéndose el deber de vinculación con el fallo de la corte constitucional (No.005-2008-AAA), ya referido, todos ellos contienen decisiones jurisdiccionales adoptadas en sede constitucional, esto es normas jurídicas generales e individuales que son de aplicación obligatoria y que deberían ser consideradas por los jueces en cada caso sometidos a su juzgamiento (sic).*

**19.** En virtud de lo mencionado en el párrafo anterior, el Tribunal consultante tiene la duda razonable si puede abstenerse de ejecutar o si, por el contrario:

*(...) está vedado de hacerlo (por encontrarse tramitando) un proceso de ejecución (que debe limitarse a cuantificar la reparación económica), como (lo) ordena el Art 19 de la LOGJCC, y la sentencia 004-13-SAN-CC del 13 junio del 2013 publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 22 del 25 de junio de 2013. 3.4.*

### **4.3. Resumen de las posturas de los terceros interesados**

- 20.** *Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.*- El IESS, a través de su defensa técnica, realizó un recuento de los antecedentes fácticos que dieron lugar al juicio contencioso que originó la consulta. Así también mencionó que la sentencia que se pretende ejecutar en el juicio contencioso “*viola la constitución*” (sic)<sup>4</sup> por contener una declaratoria de violación de derechos con ocasión de las resoluciones N°. 879, N°. 880 y N°. 882, las cuales según la sentencia N°. 0005-2008-AA son legítimas y constitucionales.
- 21.** Asimismo advirtió que la demanda presentada en el juicio contencioso fue presentada “*de forma extemporánea*”<sup>5</sup> y que el proceso continuó su trámite como un “*juicio de conocimiento*”<sup>6</sup>. Sin embargo, con la expedición de la sentencia N°. 004-13-SAN-CC, el Tribunal consultante tuvo la duda de cómo proseguir con la causa, es decir como un juicio de conocimiento y aplicando la resolución N°. 0005-2008-AA, o si limitándose a la cuantificación de la reparación económica, conforme lo dispuso para estos casos la resolución N°. 004-13-SAN-CC.
- 22.** En virtud de ello, el IESS solicitó que se tenga en cuenta lo mencionado en el párrafo precedente para resolver la consulta; o, en su defecto, que se exhorte al Tribunal consultante para que tramite la causa N°. 09801-2011-0956 como un juicio de conocimiento y no como un proceso de ejecución.

<sup>4</sup> Minuto 11:23 del audio de la audiencia.

<sup>5</sup> Minuto 12:08 del audio de la audiencia.

<sup>6</sup> Minuto 12:53 del audio de la audiencia.

23. *Presidencia de la República:* La Presidencia realizó un recuento de los antecedentes de hecho que dieron lugar al proceso inferior y al respecto mencionó:
- Aquí no se discute si se aplica un procedimiento de ejecución dispuesto en acciones de protección, aquí se discute el cumplimiento de una sentencia expedida por la Corte Constitucional, eso es lo que está en el fondo.*<sup>7</sup>
24. En virtud de ello, solicitó que se declare improcedente la acción de protección “*ilegítimamente concedida*”<sup>8</sup> y el juicio contencioso, por motivo de que prima la sentencia N°. 0005-2008-AA.
25. *Procuraduría General del Estado:* En relación con la consulta, la PGE mencionó que la consulta de norma es “*impertinente e inadecuada*”<sup>9</sup>, por desnaturalizar la esencia de este tipo de procedimientos, al no cumplir ninguno de los presupuestos previstos en el artículo 428 de la Constitución y en el artículo 142 de la LOGJCC.
26. Asimismo, señaló que la consulta de norma inobserva los requisitos que de manera *sine qua non* debe tener toda consulta de norma para ser procedente de conformidad con la sentencia 0001-13-SCN-CC.
27. Por otra parte, mencionó que la consulta de norma bajo análisis se trata de una supuesta antinomia entre dos sentencias de la Corte Constitucional, cuando en realidad ninguna de ellas se contraponen, porque una proviene del ejercicio de una acción pública de inconstitucionalidad y la otra proviene de una acción por incumplimiento, la cual se refiere a temas de reparación económica.
28. Además, la PGE mencionó que los jueces de primer y segundo nivel que conocieron la acción de protección no observaron la sentencia N°. 0005-2008-AA que declaró la legitimidad de las resoluciones N°. 879, N°. 880 y N°. 882. Por otra parte, mencionó que la sentencia que se pretende ejecutar en el juicio contencioso no contempla una reparación económica y al respecto invocó la sentencia N°. 55-13-IS/19, que señala: “*no es factible declarar el incumplimiento de una medida de reparación que nunca fue ordenada en las sentencias constitucionales ni tampoco se ha demostrado una defectuosa ejecución de las mismas*”.
29. Sobre lo expuesto, la PGE solicitó que, para la resolución de esta consulta, la Corte Constitucional observe los requisitos que corresponden a la naturaleza de este procedimiento y, además solicitó que señale que no existe la antinomia alegada por el Tribunal consultante, sino más bien entre las sentencias N°. 0005-2008-AA y la sentencia que se dictó por los jueces que conocieron la acción de protección.
30. *Asociación de Tecnólogos Médicos del IESS.* - En su intervención, la Asociación, a través de sus abogados, solicitó que se declare improcedente la presente consulta por no cumplir con ninguno de los requisitos de rango constitucional y legal que regulan este tipo de procedimientos, de lo contrario “*el control concreto de constitucionalidad se va a convertir en pretexto para revisar el fondo del asunto que está en conocimiento de la función judicial y eso no puede hacer la Corte Constitucional (...)*”<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Minuto 23:57 del audio de la audiencia.

<sup>8</sup> Minuto 24:45 del audio de la audiencia.

<sup>9</sup> Minuto 27:54 del audio de la audiencia.

<sup>10</sup> Minuto 57:50 del audio de la audiencia.

31. Sobre la sentencia N° 0005-2008-AA, la Asociación, a través de su defensa, mencionó que en ella no se resuelve sobre la constitucionalidad de las resoluciones N° 879, N° 880 y N° 882, sino que negó la constitucionalidad de dos oficios que no guardan relación. En virtud de ello, requirió la inadmisión de la consulta.

## 5. Análisis constitucional

32. El objeto de la consulta se centra en la *duda razonable* del Tribunal consultante respecto de la aplicación de las siguientes decisiones:
- a) Sentencia N° 004-13-SAN-CC de fecha 13 de junio de 2013, expedida por el Pleno de la Corte Constitucional, publicada en el Registro Oficial Segundo Suplemento 22 de fecha 25 de junio de 2013; y,
  - b) Resolución N° 005-18-AA de fecha 5 de mayo de 2009 expedida por el Pleno de la Corte Constitucional para el periodo de transición, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 605 de fecha 4 de junio de 2009.
33. En ese sentido, es indispensable analizar *si el objeto de la consulta es susceptible de ser tratado mediante un proceso de consulta de norma*.
34. Al respecto, el artículo 428 de la Constitución, establece que la consulta a la Corte Constitucional por norma contraria a la “*Constitución o a los instrumentos internacionales de derechos humanos que establezcan derechos más favorables que los reconocidos en la Constitución*”, tiene por finalidad garantizar la constitucionalidad de la aplicación de normas jurídicas dentro de los procesos judiciales.
35. Bajo ese entendido, la consulta de norma, dentro del control concreto de constitucionalidad, constituye una herramienta jurisdiccional para los jueces que durante la tramitación de una causa tengan duda razonable y motivada sobre la inconstitucionalidad de una norma jurídica que deba ser aplicada en dicha causa; evento ante el cual, los jueces consultantes suspenderán la tramitación de la causa y remitirán la consulta a la Corte Constitucional. Lo anterior, es concordante con lo establecido en el artículo 141 de la LOGJCC, a saber: “*El control concreto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la constitucionalidad de la aplicación de las disposiciones jurídicas dentro de procesos judiciales*”.
36. Respecto al objeto de la consulta que nos ocupa, se observa que el Tribunal consultante pretende que se absuelva una duda respecto a la aplicación de dos decisiones jurisdiccionales, inobservando lo prescrito en las disposiciones invocadas en los párrafos precedentes, es decir la identificación del enunciado normativo cuya constitucionalidad se consulta.
37. En la misma línea, la Corte Constitucional ha establecido:
- (1) *as consultas de norma efectuadas dentro del control concreto de constitucionalidad, propuestas ante la Corte Constitucional, serán conocidas por la Sala de Admisión, la cual deberá verificar el cumplimiento de los requisitos (...) (i) Identificación del enunciado normativo pertinente cuya constitucionalidad se consulta. (ii) Identificación de los*

*principios o reglas constitucionales que se presumen infringido, y las circunstancias, motivos y razones por las cuales dichos principios resultarían infringidos. (iii) Explicación y fundamentación clara y precisa de la relevancia de la disposición normativa cuya constitucionalidad se consulta, respecto de la decisión definitiva de un caso concreto, o la imposibilidad de continuar con el procedimiento de aplicar dicho enunciado.<sup>11</sup>*

38. Si bien el principio de preclusión como institución del derecho procesal impide la revisión de admisibilidad de una causa fuera de la fase correspondiente, asegurando el respeto a las etapas existentes en un proceso y ocasionando que el cierre sucesivo de estas no hagan posible volver a revisarlas nuevamente<sup>12</sup>. Esta Corte ya ha mencionado que este principio no es absoluto y que se puede revisar excepcionalmente cuestiones de admisibilidad en fase de sustanciación, por razones tales como “errores manifiestos que afecten la validez del proceso”<sup>13</sup>, o cuando en acciones extraordinarias de protección el accionante ha impugnado un acto que no es objeto de la acción referida<sup>14</sup>.
39. Así, en el presente caso, se observa una circunstancia excepcional que obliga a este Organismo a establecer una excepción al principio de preclusión procesal, en el sentido de que, ante la ausencia de norma respecto de la cual efectuar el control concreto de constitucionalidad no es posible efectuar un análisis de los méritos o el fondo de las consultas de normas efectuadas por los jueces y juezas.
40. Es decir, el Pleno de la Corte Constitucional puede verificar en fase de sustanciación que las consultas de normas cumplan lo prescrito en el artículo 428 de la Constitución, en relación con la materia que puede ser objeto de consulta y revisar que los jueces y/o juezas consultantes no se extralimiten en sus solicitudes; pues tal extralimitación impide a esta Corte emitir un pronunciamiento sobre el fondo de dichas consultas, al no poder obviar los límites materiales establecidos constitucional y legalmente para la resolución de las causas.
41. Bajo ese contexto, como quedó expuesto en párrafos anteriores, la consulta de norma bajo análisis no busca garantizar la constitucionalidad de la aplicación de disposiciones jurídicas dentro de un proceso judicial, sino que pretende que este Organismo absuelva una duda respecto a la aplicación de dos decisiones jurisdiccionales. Lo cual constituye una desnaturalización del procedimiento de consulta de norma. Por lo anterior, esta Corte se encuentra impedida de emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la misma por no existir objeto sobre el cual efectuar el control constitucional pertinente; debiendo en ese sentido rechazarse la consulta, por impropio.
42. Por lo expuesto, se hace un llamado de atención a los integrantes de la Sala de Admisión, que en aquella época omitieron realizar una valoración diligente de la presente causa, así como a los jueces que tuvieron a su cargo la sustanciación oportuna de la misma.

---

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 001-13-SCN-CC de fecha 6 de febrero de 2013, correspondiente al caso No. 0535-12-CN.

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 037-16-SEP-CC de fecha 3 de febrero de 2016, correspondiente al caso No. 0977-14-EP.

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador Sentencia No. 185-15-SEP-CC de fecha 10 de junio de 2015, correspondiente al caso No. 0925-11-EP.

<sup>14</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 0154-12-EP/19 de fecha 20 de agosto de 2019, correspondiente al caso No. 0154-12-EP.

43. También se llama la atención a los jueces Kelvin Sánchez Romero, Ángel Ponce Sigchay y Bertha Guerrero Vargas integrantes del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, que plantearon la consulta de norma que nos ocupa, por desnaturalizar este mecanismo en desconocimiento de las disposiciones que lo regulan y manteniendo innecesariamente suspendida la tramitación de la causa desde el año 2015.
44. Por otra parte, las alegaciones de los terceros interesados –párr. 20 y 31 *supra*- en relación con: (i) el procedimiento que debió dársele al proceso judicial que originó la consulta, y (ii) la viabilidad de las pretensiones materiales de las partes; se hace notar que ello corresponde ser tratado en el proceso judicial, y resuelto por los jueces en cuyo conocimiento se encuentre la sustanciación de la causa, y no por este Organismo.
45. Finalmente, se considera pertinente enfatizar que los jueces tienen el deber de adoptar sus decisiones en respeto a los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso consagrados en los artículos 75 y 76 de la Constitución, los cuales comprenden no solo el acceso al sistema judicial, sino también, el desarrollo del proceso con la debida observancia de normas constitucionales y legales que corresponden a cada trámite. Estos elementos son de carácter fundamental para la administración de justicia, y constituyen derechos sustanciales que deben ser observados por todas las juezas y jueces en el marco de un proceso judicial y en todas sus etapas.

## 6. Decisión

46. 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. **Rechazar** por improcedente la consulta de norma planteada por Tribunal Contencioso Distrital de lo Contencioso Administrativo N°. 2 de Guayaquil.
  2. **Dejar** a salvo las acciones a que hubiere lugar para que los sujetos procesales resuelvan y solventen sus pretensiones.
  3. **Devolver** el proceso al Tribunal de origen.
  4. Notifíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**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, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alf Lozada Prado,

Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Ramiro Ávila Santamaría, en sesión ordinaria de miércoles 19 de agosto de 2020.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**