Caso No. 283-23-EP

Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M., 12 de mayo de 2023.

VISTOS.- El Tribunal de la Sala de Admisión, conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín y el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, de conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 12 de abril de 2023, **avoca** conocimiento de la causa **No. 283-23-EP**, **acción extraordinaria de protección**. Agréguese al expediente constitucional los tres escritos presentados el 24 y 27 de marzo de 2023 por Freddy Walter Villao Quezada, en calidad de tercero con interés en la causa.

1. Antecedentes procesales

1. El 2 de agosto de 2021, Freddy Walter Villao Quezada, por sus propios derechos y por los que representa en calidad de procurador judicial en representación de 50 docentes y exdocentes ("**actores**"), presentó una acción de protección contra la Escuela Superior Politécnica del Litoral ("**ESPOL**") y la Procuraduría General del Estado ("**PGE**") por la falta de pago de valores correspondientes a fondos de reserva del periodo 2001-2009. El proceso fue signado con el No. 09332-2021-09729 y su sustanciación correspondió a la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil, provincia de Guayas ("**Unidad Judicial**").

2. Mediante sentencia de 10 de noviembre de 2021, la Unidad Judicial declaró improcedente la acción por considerar que de los hechos no se desprende que exista una vulneración de derechos. Frente a esta decisión, los actores interpusieron recurso de apelación.

3. En sentencia de mayoría de 8 de junio de 2022, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas ("**Sala de la Corte Provincial**") aceptó el recurso de apelación, revocó la sentencia subida en grado, declaró la vulneración de los derechos a la seguridad social, trabajo y vida digna, y dispuso el pago de los valores obligatorios del fondo de reserva de los periodos demandados. Respecto de esta decisión, la ESPOL interpuso recurso de aclaración, el cual fue negado en auto de 11 de julio de 2022.

4. El 11 de agosto de 2022, la ESPOL presentó acción extraordinaria de protección contra la sentencia de 8 de junio de 2022, dictada por la Sala de la Corte Provincial ("**demanda 1**"). El 16 de agosto de 2022, la PGE presentó acción extraordinaria de protección contra la sentencia de apelación de 8 de junio de 2022 ("**demanda 2**").

5. Mediante auto de 21 de marzo de 2023, la jueza constitucional Daniela Salazar Marín avocó conocimiento de la causa y, para continuar con su tramitación, dispuso que la PGE complete la demanda 2 según los numerales 5 y 6 del artículo 61 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**")[1]. El 28 de marzo de 2023 la PGE dio cumplimiento al requerimiento de la jueza sustanciadora.

[1] Art. 61.- Requisitos.- La demanda deberá contener: […] 5. Identificación precisa del derecho constitucional violado en la decisión judicial. 6. Si la violación ocurrió durante el proceso, la indicación del momento en que se alegó la violación ante la jueza o juez que conoce la causa.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso.
e-mail: comunicacion@cce.gob.ec

2. Objeto

6. La sentencia de 8 de junio de 2022 (objeto de las dos demandas de acción extraordinaria de protección) es susceptible de ser impugnada a través de acción extraordinaria de protección, conforme lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución ("**CRE**") y el artículo 58 de la LOGJCC.

3. Oportunidad[2]

3.1. Demanda 1 presentada por la ESPOL

7. La acción extraordinaria de protección fue presentada el 11 de agosto de 2022 contra la sentencia de la Sala de la Corte Provincial de 8 de junio de 2022, cuya solicitud de aclaración fue emitida el 11 de julio de 2022, y notificada el 14 de julio de 2022. Por lo tanto, este Tribunal encuentra que la demanda 1 fue presentada dentro del término establecido en el artículo 60 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 61, numeral 2 de dicha ley, y con el artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

3.2. Demanda 2 presentada por la PGE

8. El artículo 60 de la LOGJCC dispone que el término máximo para la presentación de la acción extraordinaria de protección será de veinte días contados desde la notificación de la decisión judicial a la que se imputa la violación del derecho. Por su parte, el artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional establece que el cómputo del término de veinte días establecido en el artículo 60 de la LOGJCC se realizará a partir de que la última decisión judicial a la que se imputa la violación del derecho constitucional, se encuentre ejecutoriada.

9. La demanda 2 se presentó el 16 de agosto de 2022, y la decisión objeto de la acción extraordinaria de protección es la sentencia de apelación de 8 de junio de 2022. Toda vez que la Sala de la Corte Provincial emitió el auto de aclaración de dicha sentencia el 11 de julio de 2022, que fue notificado el 14 de julio de 2022, la sentencia impugnada causó ejecutoría ese día. En consecuencia, desde tal fecha comenzó a correr el término previsto en el artículo 60 de la LOGJCC[3], siendo el 15 de agosto de 2022 el último día para la presentación de la acción extraordinaria de protección[4].

10. Ahora bien, este Tribunal verifica que en el expediente judicial se encuentra un escrito de 16 de agosto de 2022 presentado por Juan Enmanuel Izquierdo Intriago, en calidad de director regional 1 de la PGE, en el cual solicita que la Sala de la Corte Provincial

> […] *tenga por ratificado el escrito contentivo de la Acción Extraordinaria de Protección suscrito por la Abogada María Eugenia Ferrín Viteri, presentado por la Ventanilla Virtual del Consejo de la*

[2] Cabe precisar que, pese a que las demandas de acción extraordinaria de protección fueron presentadas a la judicatura en agosto de 2022, el 30 de enero de 2023 la Sala de la Corte Provincial remitió el proceso a la Corte Constitucional, el cual fue recibido el 2 de febrero de 2023, de conformidad con el acta de sorteo de la causa.
[3] En concordancia con el artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.
[4] Considerando el feriado local de Guayaquil de 25 de julio de 2022, así como el feriado nacional de 12 de agosto de 2022.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso.
e-mail: comunicacion@cce.gob.ec

Judicatura el día lunes 15 de agosto de 2022, a las 15h51; y recibido en la Ventanilla de Recepción de Escritos de Guayaquil, el día martes 16 de agosto de 2022, a las 09h20[5].

11. De la revisión integral del expediente judicial, no se encuentra la acción extraordinaria de protección de 15 de agosto de 2022 a la que se refiere la PGE. No obstante, en respuesta al escrito de la PGE detallado en el párrafo precedente, la Sala de la Corte Provincial dispuso en auto de 19 de agosto de 2022 que se agregue al proceso la demanda de acción extraordinaria de protección de la PGE "*por haber sido presentada dentro del término dispuesto en el Art. 60 de la LOGJCC*", y que se remita el expediente completo a la Corte Constitucional.

12. Por su parte, se verifica también que la demanda de 16 de agosto de 2022 constante en el expediente[6] no está completa[7]. Por esta razón, y debido a las inconsistencias en el expediente físico con las demandas de la PGE, la jueza sustanciadora requirió que la PGE complete su demanda de acción extraordinaria de protección (párrafo 5 *ut supra*).

13. Sobre la base de lo expuesto, si bien a la Sala de la Corte Provincial no le corresponde determinar si la acción extraordinaria de protección fue presentada o no dentro del término previsto por la LOGJCC, este Tribunal de la Sala de Admisión estima que resulta favorable considerar que la demanda 2 de la PGE sí es oportuna.

4. Requisitos

4.1. Demanda 1 presentada por la ESPOL

14. En lo formal, de la lectura de la demanda 1, se verifica que cumple con los requisitos para ser considerada completa, establecidos en los artículos 59 y 61 de la LOGJCC.

4.2. Demanda 2 presentada por la PGE

15. Toda vez que la PGE respondió al requerimiento de la jueza sustanciadora mediante escrito de 28 de marzo de 2023, se verifica que la demanda 2 cumple con los requisitos para ser considerada completa, establecidos en los artículos 59 y 61 de la LOGJCC.

5. Pretensión y fundamentos

5.1. Demanda 1 presentada por la ESPOL

16. La ESPOL alega la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en sus garantías de presunción de inocencia, defensa y motivación; y a la seguridad jurídica, previstos en los artículos 75, 76, numerales 2 y 7, literales a), c) y l), y 82 de la CRE. Como pretensión, solicita que se declare la vulneración de los derechos alegados, que se deje sin efecto la sentencia impugnada y que se disponga que una nueva Sala de la Corte Provincial conozca el recurso de apelación.

17. Con respecto a la seguridad jurídica, la ESPOL plantea que la sentencia impugnada aplica normas y criterios extraídos del Código del Trabajo, pese a que esta normativa no es aplicable al caso y que en la contestación a la demanda del proceso de acción de protección se aclaró que "*el régimen*

[5] A fs. 95 del expediente judicial.
[6] A fs. 98 a 99 del expediente judicial.
[7] En su escrito de 28 de marzo de 2023 la PGE se refirió nuevamente a este hecho, reconociendo que la demanda de acción extraordinaria de protección presentada tiene 21 fojas, y no 3.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso.
e-mail: comunicacion@cce.gob.ec

jurídico que aplica a los [actores] *es el de la carrera administrativa especial como servidores públicos por mandato de la* [Ley Orgánica de Educación Superior]".

18. Adicionalmente, la demanda 1 argumenta que la sentencia impugnada toma como situaciones jurídicas "*inmovibles*" a pronunciamientos de funcionarios que no constituyen resoluciones administrativas ni decisiones judiciales en firme, lo cual vulnera su derecho a la seguridad jurídica. En concreto, la ESPOL señala que la Sala de la Corte Provincial otorga suficiencia a pronunciamientos dispersos que avalan que los actores tendrían derecho a cobrar una suma por una supuesta subaportación de fondos de reserva.

19. Como consecuencia de lo anterior, la ESPOL también argumenta que se vulneró el principio de presunción de inocencia, pues la sentencia de mayoría de la Sala de la Corte Provincial determinó la responsabilidad de esta institución "*sin que exista pronunciamiento en firme sobre este particular por parte de las autoridades competentes (sea el propio IESS o el Tribunal de lo Contencioso Administrativo)*".

20. La ESPOL argumenta que también se ha vulnerado su derecho a la seguridad jurídica toda vez que la pretensión de los actores de la acción de protección es la declaratoria de un derecho a cobrar una deuda, lo cual impide la impugnación –en vía administrativa u ordinaria– de una decisión que implica el pago de fondos públicos.

21. Por otro lado, la ESPOL manifiesta que la sentencia de mayoría de la Sala de la Corte Provincial incurre en el vicio de incoherencia decisional toda vez que esta encuentra, por un lado, que "*el IESS es el órgano llamado a garantizar el derecho a la seguridad social -derecho que fue el que se estimó lesionado, en su dimensión de obtener beneficio del fondo de reserva, vida digna y derecho al trabajo, según el acápite 9.3 de la sentencia-,* [pero] *se condena a la ESPOL por esta falta de tutela*".

22. Asimismo, la demanda 1 alega que la sentencia impugnada incurre en el vicio de inatinencia dado que los jueces de la Sala de la Corte Provincial equivocan el punto de controversia al confundir la finalidad de una acción de protección con una acción en la que se debe reconocer un derecho de cobro. Al respecto, la ESPOL argumenta que "*la discusión jurídica que se plantea en este caso debe ser analizada en un espacio que permita un debate y análisis de fondo, ya que requiere poner bajo la lupa sobre todo disposiciones legales, lo cual permitirá determinar si a los actores les asiste o no el derecho de cobrar una deuda*", y que por esta razón la sentencia impugnada desnaturaliza la acción de protección.

23. La ESPOL también considera que la sentencia de mayoría incurre en el vicio de incongruencia porque únicamente se refiere a las "*pruebas relevantes*" aportadas por los actores del proceso de acción de protección, mas no a aquellas pruebas aportadas por esta institución como contraparte, las cuales estima que son de enorme trascendencia para el caso.

24. Finalmente, la ESPOL expone que la Sala de la Corte Provincial ha vulnerado sus derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en su garantía de defensa puesto que negó su pedido para convocar a audiencia de apelación, principalmente porque "*hay ciertos hechos que se suscitaron en segunda instancia que llaman mucho la atención*". La demanda 1 al respecto especifica que los actores de la acción de protección desistieron de su pedido inicial de convocatoria a audiencia, que los jueces accionados hicieron caso omiso al pedido de convocatoria a audiencia realizado por el procurador judicial de la ESPOL, y que en la notificación de la sentencia de apelación únicamente fueron notificados con la sentencia de mayoría, sin el voto salvado.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso.
e-mail: comunicacion@cce.gob.ec

5.2. Demanda 2 presentada por la PGE

25. La PGE alega la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en sus garantías de defensa y motivación; y a la seguridad jurídica, previstos en los artículos 75, 76, numeral 7, literales a) y l), y 82 de la CRE. Como pretensión, solicita que se admita a trámite la acción extraordinaria de protección.

26. Para justificar los cargos sobre la garantía de motivación, la PGE manifiesta que en la sentencia impugnada la Sala de la Corte Provincial únicamente se refiere a los argumentos presentados por la parte accionante de la acción de protección, "*sin pronunciarse en lo más mínimo sobre los argumentos y pruebas presentadas por la entidad accionada, esto es por la ESPOL*". Por tanto, la PGE sostiene que la vulneración a la garantía de motivación "*tiene su trascendencia en el hecho de que no permite a las partes procesales identificar con suficiencia los puntos de debate aportados y discutidos*", lo cual provoca incertidumbre, pues "*no se tiene certeza si los jueces sometieron a análisis o no los argumentos expuestos por la ESPOL, tendientes a demostrar que en la presente causa NO existe vulneración de derechos constitucionales*".

27. En cuanto a la presunta vulneración de la garantía de defensa, la PGE señala que, pese a que la ESPOL solicitó ser escuchada en audiencia pública, la Sala de la Corte Provincial no respondió dicha petición. A criterio de la PGE, lo anterior "*resulta totalmente extraño* (dado) *que sí atendieron el desistimiento de la solicitud de ser escuchado en audiencia formulada por los accionantes* (de la acción de protección)".

28. Con respecto al derecho a la seguridad jurídica, que según la PGE conlleva a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, la demanda expone que la parte accionante de la acción de protección ya demandó a la ESPOL ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo (proceso No. 09802-2019-00952), "*reclamando el mismo pago de diferencia de fondos de reserva, que hoy por hoy exigen les sea reconocido a través de la presente acción de protección, es decir, solicitaron la declaración de un derecho*". Precisa que en el proceso contencioso administrativo se aceptó la excepción previa de caducidad del derecho de los actores, por lo que con la demanda de acción de protección "*se está sometiendo a ESPOL a un doble juzgamiento sobre los mismos hechos*".

29. La PGE añade que también se vulnera el derecho a la seguridad jurídica por inobservancia de la sentencia No. 1679-12-EP/20, pues "*los accionantes* (de la acción de protección) *hacen una reclamación cuyas pretensiones son meramente patrimoniales, es decir, escapan de ser una vulneración de derechos constitucionales*".

6. Admisibilidad

6.1. Demanda 1 presentada por la ESPOL

30. La LOGJCC, en su artículo 62, establece los requisitos de admisibilidad para la acción extraordinaria de protección. El cumplimiento de estos requisitos se examina en los párrafos siguientes.

31. El octavo numeral del artículo 62 de la LOGJCC impone al Tribunal de la Sala de Admisión la carga de verificar que la admisión de una acción extraordinaria de protección permita 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.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso.
e-mail: comunicacion@cce.gob.ec

32. Este requisito de admisibilidad busca asegurar que la Corte Constitucional emita pronunciamientos de fondo únicamente en aquellos casos que revistan una clara relevancia constitucional generada por la verificación de alguno de los cuatro objetivos incluidos en el numeral 8 del artículo 62 de la LOGJCC. Este numeral, en conjunto con los otros requisitos de admisión y causales de inadmisión, permite que al decidir sobre la admisión de una acción extraordinaria de protección, la Corte resguarde el carácter excepcional de esta acción y evite actuar como una instancia adicional.

33. Del análisis de la demanda, este Tribunal de la Sala de Admisión considera que los cargos especificados en la sección 5.1 *ut supra* no permitirían alcanzar ninguno de los objetivos ni criterios de relevancia especificados en el numeral 8 del artículo 62 de la LOGJCC por cuanto los asuntos mencionados en los referidos cargos no son de trascendencia nacional. En segundo lugar, las supuestas vulneraciones de derechos constitucionales analizadas en dichos cargos no se refieren a alguna característica peculiar, en términos de intensidad o frecuencia, que permitan calificarla como grave o corregir una posible inobservancia de precedentes constitucionales.

34. Por lo tanto, se considera que los cargos presentados en la demanda 1 carecen de relevancia, por lo que no se observa que admitir a trámite la presente acción permitiría alcanzar alguno de los referidos objetivos. En consecuencia, este Tribunal de la Sala de Admisión verifica que la demanda 1 incumple el octavo requisito previsto en el artículo 62 de la LOGJCC.

6.2. Demanda 2 presentada por la PGE

35. El numeral 1 del artículo 62 de la LOGJCC dispone que la Sala de Admisión debe verificar la existencia de un argumento claro sobre el derecho violado y la relación directa e inmediata, por acción u omisión de la autoridad judicial, con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso. De conformidad con el párrafo 18 de la sentencia No. 1967-14-EP/20, 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; y (iii) una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata.

36. Adicionalmente, en la sentencia No. 1943-15-EP/21, la Corte Constitucional precisó que cuando el argumento de una vulneración de derechos se basa en la presunta inobservancia de un precedente constitucional, para que sea considerado claro deberá reunir los elementos mínimos comunes detallados en el párrafo precedente y, dentro de la justificación jurídica, deben incluirse al menos los siguientes elementos: (i) la identificación de la regla de precedente; y (ii) la exposición de por qué la regla de precedente es aplicable al caso.

37. Con respecto al cargo expuesto en el párrafo 29 *ut supra* sobre la presunta inobservancia del precedente constitucional contenido en la sentencia No. 1679-12-EP/20, se verifica que la PGE no identifica con claridad cuál es la regla de precedente y tampoco expone por qué el precedente en cuestión es aplicable a su caso, por lo cual se encuentra que el cargo en cuestión no cumple con el primer requisito del artículo 62 de la LOGJCC.

38. Por otro lado, conforme se expuso en los párrafos 31 y 32 *ut supra* con relación al numeral octavo del artículo 62 de la LOGJCC, este Tribunal de la Sala de Admisión observa que los cargos presentados en la demanda 2 carecen de relevancia, pues considera que admitir a trámite la presente

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso.
e-mail: comunicacion@cce.gob.ec

acción no permitiría alcanzar alguno de los referidos objetivos. En consecuencia, este Tribunal de la Sala de Admisión verifica que la demanda 2 incumple el octavo requisito previsto en el artículo 62 de la LOGJCC.

7. Decisión

39. 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 las Acciones Extraordinarias de Protección presentadas en la causa **No. 283-23-EP**.

40. Esta decisión, de conformidad a lo dispuesto en el antepenúltimo inciso del artículo 62 de la LOGJCC y el artículo 23 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, no es susceptible de recurso alguno y causa ejecutoria.

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

KARLA ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO
Firmado digitalmente por KARLA ELIZABETH ANDRADE QUEVEDO
Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

DANIELA SALAZAR MARIN
Digitally signed by DANIELA SALAZAR MARIN
Date: 2023.05.24 13:12:13 -05'00'
Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

RAZÓN.- Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado con dos votos a favor de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín, y un voto en contra del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, en sesión del Primer Tribunal de Sala de Admisión, de 12 de mayo de 2023.- **LO CERTIFICO.-**

Documento firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso.
e-mail: comunicacion@cce.gob.ec