

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Caso N.º 583-22-EP

Juez ponente, Ali Lozada Prado

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL. Quito D.M., 3 de junio de 2022.

VISTOS: El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo y los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Ali Lozada Prado, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 5 de mayo de 2022, **avoca** conocimiento de la causa **N.º 583-22-EP, Acción Extraordinaria de Protección.**

I. Antecedentes procesales

1. El 19 de noviembre de 2020, Miguel Eduardo Torres presentó ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito (en adelante, “el Tribunal Distrital”), una demanda de solicitud de ejecución de acto administrativo presunto regular¹ en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (en adelante, “el IESS”), la Comisión Provincial de Prestaciones de Pensiones, Riesgos del Trabajo, Fondos de Terceros y Seguro de Desempleo de Pichincha del IESS (en adelante, “la Comisión de Pensiones del IESS”); y, la Procuraduría General del Estado (en adelante “la PGE”). El proceso fue signado con el N.º 17811-2020-01196.

2. En auto de 12 de noviembre de 2021, el Tribunal Distrital declaró que: “*la solicitud presentada por el accionante Miguel Eduardo Torres que solicita que vía ejecución por silencio administrativo positivo, contiene una petición INEJECUTABLE, por lo que, de conformidad a lo que establece el Art. 207 del Código Orgánico Administrativo, se ordena el archivo del proceso*”.

¹ Según el demandante, el acto administrativo presunto se configuró ante el silencio administrativo de la Coordinación Provincial de Prestaciones de Pensiones, Riesgos del Trabajo, Fondos de Terceros y Seguro de Desempleo de Pichincha del IESS, entidad pública –jerárquicamente superior a la Comisión de Pensiones del IESS– que no brindó contestación a su reclamo administrativo presentado el 14 de septiembre de 2020, mediante el cual impugnó el “Acuerdo de baja de pensiones jubilación especial por discapacidad N.º. CPPPRTFRSDP-2020-009 de 10 de septiembre de 2020; y, notificado el 11 de septiembre de 2020, que resolvió: “...dar de baja la pensión de jubilación de (compareciente) Miguel Eduardo Torres y dejar sin efecto la acción de jubilación especial por vejez No. 2018-2029169 de 12 de noviembre de 2018”.

² En lo principal, el Tribunal Distrital razonó que: “... la presente demanda tiene por objeto resolver respecto de la solicitud de ejecución del silencio administrativo a favor del accionante, Miguel Eduardo Torres por cuanto no fue contestada dentro del término de treinta días la impugnación presentada en contra del Acuerdo de Baja de la prestación jubilar por discapacidad recibido el 14 de septiembre de 2020 conforme la copia certificada corre de fojas 19 de los autos. Mas revisado dicho pedido se establece que se trata de una impugnación en sede administrativa presentada en contra de la Comisión Provincial de Controversias del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social puesto que de dicho documento se evidencia dentro de la propia certificación que se encuentra presentada dentro del término de 8 días para impugnar el acuerdo mediante el cual se resuelve la baja de la

3. En contra de esta providencia, el demandante solicitó aclaración y ampliación, recursos que fueron negados en auto de 16 de diciembre de 2021.

4. El 12 de enero de 2022, Miguel Eduardo Torres (también, “el accionante”), planteó acción extraordinaria de protección en contra del auto individualizado en el párrafo 2 *supra*.

II. Objeto

5. 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

6. La acción extraordinaria de protección se presentó el **12 de enero de 2022**, luego de ejecutoriado el auto dictado y notificado el 12 de noviembre de 2021, susceptible de recursos de aclaración y ampliación, resueltos el **16 de diciembre de 2021**. 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 Constitucional.

IV. Agotamiento de recursos

7. En contra de la providencia impugnada, la legislación no prevé recursos

prestación de jubilación por discapacidad concedida con antelación al accionante. Es decir, es evidente que se presentó una reclamación en sede administrativa dirigida a la Comisión Provincial de Controversias del IESS órgano que jerárquicamente es superior a la Coordinación Provincial de Prestaciones, Riesgos del Trabajo, Fondos de Terceros y Seguro de Desempleo que emitió el acto administrativo en el cual conforme expresamente lo manifestó el accionante se concedía el término de 8 días para presentar una impugnación. En el presente caso se pretende que este órgano jurisdiccional se convierta en órgano del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; y, tome una decisión que no le compete, puesto que no le corresponde a un Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo a través de la ejecución de un silencio administrativo presunto revisar el expediente administrativo, el cumplimiento de los requisitos legales para acceder a la jubilación por invalidez, verificar el número de imposiciones, situación de salud, certificaciones médicas, etc. y menos aún otorgar derechos sin conocer los motivos por los cuales se quitó el derecho a la jubilación por discapacidad, puesto que ello implicaría hacer un control de legalidad de las actuaciones administrativas de instancia, lo cual no es compatible con una acción especial de ejecución del silencio administrativo presunto. 4.3. Es evidente que el acto administrativo que nace como consecuencia del silencio administrativo debe ser regular y el derecho debe haber sido reconocido en forma previa por la instancia administrativa de forma expresa, en otras palabras situación diferente se generaría si es que se hubiera aceptado la reclamación administrativa y no se la hubiera ejecutado en la instancia administrativa, en ese momento cabía solicitar la ejecución del silencio administrativo. Por lo tanto, no se debe acudir a esta jurisdicción contencioso administrativa a solicitar el reconocimiento de un derecho, puesto que esa no es la finalidad de la acción especial por ejecución del silencio administrativo. Además, la sola presentación de una reclamación administrativa que no ha sido tramitada por el órgano competente no da de suyo el derecho al accionante para requerir un silencio administrativo positivo; y, menos aún para pedir el reconocimiento de derechos a su favor que no solo se limitan a la ejecución estricta del silencio administrativo sino también a la declaratoria de nulidad del acuerdo de baja de pensión de la jubilación especial por discapacidad y al reconocimiento de la validez del acto administrativo del Acuerdo de Jubilación por vejez, puesto que aquello sería objeto de una acción subjetiva o de plena jurisdicción.

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

8. A continuación, se procederá a sintetizar los fundamentos de la demanda y, posteriormente, se verificará si los mismos cumplen con los requisitos para ser admitidos y no incurrir en las causales para su inadmisión.

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

9.1. Acepte la presente acción.

9.2. Declare que la decisión judicial impugnada, dictada el 15 de noviembre de 2021, vulneró sus derechos constitucionales a la recibir atención prioritaria, a la petición, a exigir eficiencia en la prestación de servicios públicos, a la tutela judicial efectiva, a la defensa, al debido proceso en la garantía de la motivación; y, a la seguridad jurídica, consagrados en los artículos 35, 66.23.25, 75, 76.7.a), 1) y 82 de la Constitución, respectivamente.

9.3. Ordene que otros jueces del Tribunal Distrital conozcan y resuelvan su solicitud de ejecución de acto administrativo presunto, producto del silencio administrativo de la Comisión de Pensiones del IESS.

9.4. Disponga la correspondiente reparación integral³.

10. Para sustentar las presuntas vulneraciones a derechos constitucionales, Miguel Eduardo Torres expone los siguientes cargos:

10.1. La Comisión de Pensiones del IESS violó su derecho a la defensa al notificarle el Acuerdo de baja de pensiones de jubilación especial por discapacidad N.º CPPPRTFRSDP-2020-009, acto administrativo que le privó de su sustento económico y por ese motivo fue debidamente impugnado, sin que su reclamo fuera contestado, razón por la que es innegable que se produjo un acto administrativo ficto que le es favorable.

10.2. A la audiencia de 9 de noviembre de 2021, a pesar de haber sido notificados por el Tribunal Distrital, el IESS y la PGE no acudieron, por lo que no se oyó a las partes como ordena el artículo 207 del Código Orgánico Administrativo (en adelante, "COA").

³ En su demanda, el accionante señala que deberían ser medidas de reparación, las siguientes: disculpas públicas en medios de comunicación pública de gran trascendencia; ordenar al Consejo de la Judicatura, instruya a los jueces, a nivel nacional, respecto de la obligación de desempeñar sus funciones con idoneidad, conocimiento e imparcialidad; y, la adopción de *"cualquier otra medida que tienda a restablecer mis derechos, a recomponer mi dignidad mancillada y reponer, en alguna medida, los daños morales y materiales que he sufrido"*.

- 10.3. El Tribunal Distrital vulneró su derecho de petición y la garantía de la motivación porque desestimó sus pretensiones de forma “ineficiente”, “sin conocimiento de la materia” y “burlándose de su estado de salud”.
- 10.4. El Tribunal Distrital transgredió el derecho a la tutela judicial efectiva porque “consideraron y resolvieron que no tenía derecho a acudir con [su] solicitud” a la administración de justicia, al establecer, erróneamente que “no le corresponde al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, el cumplimiento de los requisitos legales para acceder a la jubilación, verificar el número de imposiciones, situación de salud, certificados médicos, etc. Y menos aún otorgar derechos ni conocer los motivos por los cuales se quitó el derecho a la jubilación por discapacidad del solicitante”.
- 10.5. El Tribunal Distrital actuó sin la debida diligencia, de hacerlo, habrían aplicado los artículos 66.23 y 173 de la Constitución; 42.5, 132 y 207 del COA, 90 de la Ley Orgánica del Servicio Público (en adelante, “LOSEP”) y 370 A del Código Orgánico General de Procesos (en adelante “COGEP”); y, en consecuencia, aceptado su solicitud y ordenado la ejecución del acto administrativo presunto regular que se produjo por silencio de la autoridad administrativa.
- 10.6. El Tribunal Distrital violó la seguridad jurídica al no aplicar con “rigurosidad” los artículos 66.23, 75, 76.7.1) y 173 de la Constitución; 42.5, 132 y 207 del COA, 90 de la LOSEP; y, 370 A del COGEP.
- 10.7. El Tribunal Distrital vulneró el derecho al debido proceso porque no se refirió, directa o indirectamente, respecto de si el acto administrativo presunto incurría en alguna de las causales de nulidad previstas en el artículo 105 del COA, de esta manera convirtieron el proceso de ejecución de acto administrativo presunto, en uno de conocimiento, lo que no correspondía jurídicamente.
- 10.8. El Tribunal Distrital inobservó reglas claras establecidas tanto por la Corte Suprema de Justicia como por la Corte Constitucional. Cita las sentencias dictadas en los casos N°. 220 RO 344 de 23-V-2008; 16-97 de 23-1-1997; 118 2000 de 16-111-2001; 457 de 20-IX-2001; 325-2001 de 23-IX-2002; 235-2004 de 30-V-2007; 262-2007 de 21-IX-2010; 231-00 de 15-XI-2000; 321-97 de 10-XII-1997; 195-99 de 21-VI-1999; 217-99 de 13-VII-1999; 002-2007 de 16-V-2008; y, 011-16-SIS-CC Caso 0024-10-IS 22-111-2016.
- 10.9. La decisión judicial impugnada vulneró la garantía de la motivación porque los únicos pronunciamientos posibles por parte del Tribunal Distrital eran: archivar la petición por incurrir en una de las causales del artículo 105 del COA; o, aceptar la solicitud de ejecución del acto administrativo presunto. Por el contrario, el Tribunal Distrital declaró inejecutable su petición.
- 10.10. Los jueces del Tribunal Distrital violaron el artículo 66.24 de la Constitución cuando “expidieron la “sentencia”, materia de esta AEP, con reproachable y sancionable (error inexcusable) ineficiencia: además, me han

maltratado, despreciado y humillado, violando su fundamental obligación de prestar los servicios de servidores públicos, además, con eficacia y buen trato". Agrega que, el Tribunal Distrital actuó con un evidente “desconocimiento del ordenamiento legal referente a la institución jurídica del silencio administrativo”.

10.11. El Tribunal Distrital vulneró la atención prioritaria a la que tenía derecho en razón de su doble condición de vulnerabilidad y demoró innecesariamente el trámite del proceso.

11. Respecto de los cargos sintetizados en los párrafos 10.1., 10.8. y 10.11. *supra*, estos son incompletos según lo establece el párrafo 18 de la sentencia N.º 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020⁴, por cuanto: en el párrafo 10.1. *supra*, se asocia la vulneración de derechos a un acto administrativo –Acuerdo de baja de pensiones de jubilación especial por discapacidad– y no a una decisión judicial –objeto de la acción extraordinaria de protección–, por lo que el cargo carece de una base fáctica; en el párrafo 10.8. *supra*, se alega que se transgredieron “reglas claras”, pero únicamente enumera sentencias, sin identificar cuál es la regla de precedente supuestamente inobservada, ni explicar el por qué esa regla de precedente es aplicable al caso, incumpliendo de esta forma con los elementos mínimos –y específicos– para los cargos vinculados a la inobservancia de un precedente judicial⁵; y, en cuanto al cargo 10.11., no se explica por qué la supuesta “demora en el trámite” sería una omisión deliberada de las autoridades judiciales que incidió directamente en la vulneración del artículo 35 de la Constitución, por lo que no cuenta con una justificación jurídica. En consecuencia, los cargos antedichos incumplen el requisito de admisibilidad previsto en el numeral 1 del artículo 62 de la LOGJCC⁶.

12. Como se desprende de los párrafos 10.2., 10.6. y 10.7. *supra*, los cargos del accionante se limitan a enunciar normas jurídicas infraconstitucionales que, en su criterio, se aplicaron erróneamente –artículos 105 y 2017 del COA– o definitivamente no se aplicaron –artículos 42.5, 132 y 207 del COA; 90 de la LOSEP; y, 370 A del COGEP. De esta forma, los cargos se subsumen en la causal de inadmisión establecida en el numeral 4 del artículo 62 de la LOGJCC⁷.

⁴ “Una forma de analizar el requisito de admisibilidad establecido en la disposición legal recientemente citada es la siguiente: un **cargo** configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos:

18.1. Una **tesis o conclusión**, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa (el “derecho violado”, en palabras del art. 62.1 de la LOGCC).

18.2. Una **base fáctica** consistente en el señalamiento de cuál es la “acción u omisión judicial de la autoridad judicial” (referida por el art. 62.1 de la LOGCC) 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.

18.3. Una **justificación jurídica** que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma “directa e inmediata” (como lo precisa el art. 62.1 de la LOGCC). ”.

⁵ Véase el párr. 42 de la sentencia N.º. 1943-15-EP/20 de 13 de enero de 2021.

⁶ “1. Que exista 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”.

⁷ “4. Que el fundamento de la acción no se sustente en la falta de aplicación o errónea aplicación de la ley”.

13. Finalmente, en lo que concierne a los cargos individualizados en los párrafos 10.3., 10.4., 10.5., 10.9. y 10.10. *supra*, el accionante señala que la violación a sus derechos constitucionales se configuró cuando el Tribunal Distrital que dictó la providencia hoy impugnada, sustentó su razonamiento en consideraciones erradas que, principalmente, condujeron a una conclusión injusta que no le restituyó su jubilación especial por discapacidad. Así, los mencionados cargos exclusivamente manifiestan inconformidad con el auto dictado el 12 de noviembre de 2021; y, consecuentemente, se subsumen en la causal de inadmisión establecida en el artículo 62.3 de la LOGJCC⁸.

14. Por las conclusiones determinadas en los párrafos que anteceden, este tribunal se abstiene de realizar consideraciones adicionales.

VI. Decisión

15. Por lo tanto, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve **inadmitir** a trámite acción extraordinaria de protección **N.° 583-22-EP**.

16. 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.

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

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

⁸ “3. Que el fundamento de la acción no se agote solamente en la consideración de lo injusto o equivocado de la sentencia”;

RAZÓN. Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por un voto a favor del juez constitucional Ali Lozada Prado, y un voto concurrente conjunto de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo y el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, en sesión del Primer Tribunal de Sala de Admisión de 3 de junio de 2022. Lo certifico.

Documento firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN

VOTO CONCURRENTE
JUEZA CONSTITUCIONAL KARLA ANDRADE QUEVEDO Y JUEZ
CONSTITUCIONAL ENRIQUE HERRERÍA BONNET
AUTO No. 583-22-EP

1. Con profundo respeto al auto de inadmisión del caso No. 583-22-EP, formulamos nuestro voto concurrente de acuerdo con las razones que exponemos a continuación:
2. El auto de inadmisión del caso No. 583-22-EP, inadmite a trámite la acción presentada por Miguel Eduardo Torres, puesto que, a criterio del juez ponente, la demanda incurre en las causales de inadmisión del artículo 62 numerales 3 y 4 de la LOGJCC e incumple la causal de admisión del artículo 62 numeral 1 de la LOGJCC.
3. Ahora, consideramos que el auto impugnado no es objeto de acción extraordinaria de protección de conformidad con los artículos 94 de la Constitución de la República y 58 de la LOGJCC. Al respecto, esta Corte ha establecido que un auto definitivo es aquel que pone fin al proceso del que emana. En la sentencia No. 154-12-EP/19, la Corte indicó: *“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”*.
4. En la presente causa, se debe considerar que la decisión impugnada proviene de un proceso de ejecución de silencio administrativo. Por su naturaleza, este tipo de procesos tiene por objeto la ejecución de un acto presunto de la administración que, por el transcurso del tiempo, ha conferido un derecho subjetivo en favor del administrado. De ahí 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. Adicionalmente, no identificamos que exista un gravamen irreparable pues por la naturaleza del proceso, eventualmente, no impide que las pretensiones puedan volver a ser discutidas en otro proceso.
5. Por lo que, si bien coincidimos con la decisión de inadmitir a trámite la causa No. 583-22-EP, estimamos que la decisión impugnada no es susceptible de acción extraordinaria de protección.

Karla Andrade Quevedo Enrique Herrería Bonnet
JUEZA CONSTITUCIONAL JUEZ CONSTITUCIONAL

RAZÓN.- Siento por tal que el voto concurrente que antecede fue presentado en sesión del Primer Tribunal de Sala de Admisión, 03 de junio de 2022. **LO CERTIFICO.-**

Documento firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN