

Quito, D.M., 28 de febrero de 2024

CASO 1330-20-EP

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

SENTENCIA 1330-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de las sentencias emitidas por el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Loja, provincia de Loja y la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja. Se concluye que no se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva, puesto que existió una respuesta a la pretensión de la accionante y a este Organismo no le corresponde pronunciarse sobre la pertinencia de las medidas de reparación integral.

1. Antecedentes procesales

1. El 11 de julio de 2019, la señora Calixta León Herrera (“**actora**”) presentó una acción de protección en contra de la Dirección Distrital 11D01 Loja-Educación, de la Jefa Distrital de Talento Humano 11D01 Loja-Educación, el Ministerio de Educación, la Procuraduría General del Estado y la Dirección Regional de la Procuraduría General del Estado en Loja.¹ En su demanda, la actora alegó que se vulneraron sus derechos porque le notificaron con la terminación de su nombramiento provisional como docente en una escuela fiscal. La causa fue signada con el número 11904-2019-00036.
2. El 22 de agosto de 2019, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Loja, provincia de Loja (“**Tribunal**”) resolvió admitir la acción de protección y declaró vulnerados los derechos al trabajo, a la seguridad jurídica, y a la motivación, y ordenó la respectiva reparación integral.² En contra de esta decisión, la Directora Distrital 11D01

¹ Fs. 42-82, expediente Tribunal. En su demanda, la actora alegó que se vulneraron sus derechos a la seguridad jurídica, al trabajo, a la petición y al debido proceso en las garantías de la motivación y de la defensa. Además, indicó que existió una discriminación estructural al haber sido notificada con el oficio MINEDUC-CZ7-11D01 UDTH- 2019-0515-OF de fecha 6 de marzo de 2019, suscrito por la Ing. Carmen Edith Veintimilla Ortega, Jefa Distrital, con el cual se enteró que, mediante la acción de personal número 008-UATH-EB de 19 de mayo de 2015, terminó su nombramiento provisional como docente de laboratorio para la Escuela Fiscal Vespertina Miguel Riofrío número 2.

² Como medidas de reparación ordenó lo siguiente:

Loja-Educación y la Jefa Distrital de Talento Humano 11D01 Loja-Educación interpusieron, en conjunto, recurso de apelación. Asimismo, la actora interpuso recurso de apelación de manera oral, una vez que finalizó la audiencia llevada a cabo ante la autoridad competente. El 27 de agosto de 2019, la actora interpuso recurso de aclaración y ampliación. El 3 de septiembre de 2019, el Tribunal rechazó la solicitud de aclaración e indicó que, respecto a la ampliación requerida por la accionante, en relación a los honorarios de la defensa, la accionada debía pagar a la actora los gastos en que haya incurrido. Ello de conformidad con las sentencias 04-13-SAN-CC y 011-16-SIS-CC.

3. El 16 de junio de 2020, la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“**Sala**”) resolvió rechazar el recurso de apelación y confirmar la sentencia subida en grado, y “únicamente [modificar la sentencia de primera instancia] en relación a los gastos de la defensa, la Sala fija, en la cantidad de mil dólares americanos, en los que se incluye honorarios de su abogado defensor”.

1.1. Trámite ante la Corte Constitucional

4. El 14 de julio de 2020, la señora Calixta León Herrera (“**accionante**”) presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa en contra de las sentencias del 22 de agosto de 2019 y del 16 de junio de 2020 (“**sentencia impugnadas**”).
5. Esta acción fue admitida el 27 de noviembre de 2020 por el Tribunal de Sala de Admisión conformado por la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, el entonces juez

1.- El inmediato reintegro de la accionante Licenciada CALIXTA LEON HERRERA, a las labores en calidad de Docente de Laboratorio, para la Escuela Fiscal Vespertina Miguel Riofrío No. 2, en la ciudad de Loja, (...) con la remuneración mensual que consta en dicha Acción de Personal No. 203 ACUERDO 004-DDEIBL de fecha 25 de febrero de 2014, que rige a partir del primero de marzo de 2014, esto es de \$. 817 dólares americanos. De la aclaración que en forma verbal presentó la Accionada, luego de escuchar en forma oral la decisión del Tribunal, en el sentido de que el cargo se encuentra actualmente ocupado y aquello impediría su reintegro a dicho puesto; al respecto el Tribunal se pronunció que sea la accionada quien informe al Tribunal, sobre un cargo similar, bajo la misma remuneración en otra institución educativa con sus mismas funciones, dentro de ésta ciudad de Loja; y al no existir dicha información por parte de la Entidad Accionada, el Tribunal, resuelve que su inmediato reintegro se lo efectúe dentro de ésta ciudad de Loja, en una de las entidades de educación a cargo del Distrito, bajo el mismo cargo y remuneración; 2.- Se debe conceder a la accionante todas las facilidades y acceso en la plataforma virtual, a fin de que participe de futuros concursos dentro de los programas “Quiero Ser Maestro”, sin restringirle su derecho a participar en tales concursos; 3.- No se dispone como reparación económica ningún valor al respecto, por la misma inercia demostrada por parte de la accionante al no haber activado oportunamente la acción respectiva para dicho fin; 4.- Se encarga a la Delegación de la Defensoría del Pueblo en Loja para que haga un seguimiento del cumplimiento de la presente sentencia y se mantenga informado a éste Tribunal.

constitucional Agustín Grijalva Jiménez y el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet. En dicho auto, se ordenó que la Sala y el Tribunal presenten un informe de descargo en el término de diez días contados a partir de la notificación de la referida decisión.

6. El 11 de diciembre de 2020, los jueces del Tribunal, presentaron un informe de descargo.
7. El 19 de enero de 2024, el juez ponente avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia

8. En los artículos 94 y 437 de la Constitución y el artículo 191 numeral 2 literal d) de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la accionante

9. La accionante considera que la sentencia impugnada vulneró sus derechos constitucionales a la reparación integral; y

por conexidad o interdependencia, el derecho al trabajo (Art. 33 CRE), el derecho a la seguridad social (Art. 34 CRE), el derecho a la tutela judicial efectiva (Art. 75 ibídem), el derecho al debido proceso, en las garantías del cumplimiento de las normas y derechos de las partes y la motivación, (Art. 76, numerales 1 y 7 literal L ibídem); así como el derecho a la seguridad jurídica (Art. 82 ibídem), en su relación con el principio de juridicidad.

10. La accionante estima que se ha vulnerado su derecho a la reparación integral por omisión ya que las sentencias impugnadas no ordenaron medidas de reparación económica, ni se pronunciaron al respecto. Indica que, **en segunda instancia**, se pretendió “el pago de las remuneraciones no percibidas desde el mes de mayo del 2015 hasta la fecha en la que fue reintegrada la legitimada activa, más vacaciones, beneficios de ley y, sobre todo, los aportes de afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS)”. Sin embargo, simplemente se fijaron los honorarios del abogado en USD 1000 y no se ordenaron otras medidas de reparación económica. La accionante indica que las sentencias impugnadas

no ordenaron una medida de reparación económica “en represalia por haber planteado la acción de protección luego de cuatro años”.

- 11.** Para la accionante, el artículo 18 de la LOGJCC implica que “la reparación integral por el daño material comprenderá la compensación económica por la pérdida de los ingresos de la víctima, así como los gastos en los que tuvo que incurrir por motivo de la violación de sus derechos (...)”. Posteriormente, afirma que el

yerro cometido en primera instancia se mantiene y ratifica, ya que la violación del derecho a la reparación integral cometida por el Tribunal a quo es ratificada por el Tribunal *ad quem*, pese a la petición formulada por la accionante en la demanda de acción de protección, así como lo alegado en el recurso de aclaración y ampliación y lo solicitado en la audiencia de apelación.

- 12.** Posteriormente, determina que bajo la línea de la sentencia 004-13-SAN-CC de la Corte Constitucional, la reparación integral fue reconocida como un derecho. La accionante realiza un resumen sobre lo que la jurisprudencia ha desarrollado respecto a la reparación integral y a la reparación económica. Afirma que la falta de emisión de la medida de reparación económica no guarda proporcionalidad con la vulneración de derechos en la que se origina y esto, a criterio de la accionante, afecta sus derechos y no termina existiendo “una real remediación de los daños”.

- 13.** La accionante indica que las sentencias impugnadas violan el derecho al trabajo, en su contenido de la remuneración, a la seguridad social y por conexidad, el derecho a la jubilación universal, porque los juzgadores omitieron ordenar el pago de los aportes a la seguridad social de la accionante por parte del Ministerio de Educación y de las remuneraciones dejadas de percibir. En esta línea de argumentación, la accionante sostiene que la Corte Constitucional ha establecido en las sentencias 041-12-SIS-CC y 014-14-SIS-CC, que el reintegro de una persona a su trabajo, necesariamente comprende el pago de remuneraciones y demás beneficios económicos dejados de percibir.

- 14.** Para fundamentar la vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva y por conexidad los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, la accionante determina: i) que en las sentencias impugnadas se estableció que por haber presentado después de cuatro años la acción de protección, no cabía ninguna reparación económica; y, ii) que se ignoraron sus argumentos respecto al ordenamiento de medidas de reparación económica. Establece que se vulneró la garantía de la motivación porque los jueces de ambas instancias

omitieron, deliberadamente, ordenar el pago de las remuneraciones dejadas de percibir, sin enunciar las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron para negarse a dictar las medidas de reparación económica “a que tenía derecho la accionante”.

- 15.** La accionante indica que existe relevancia constitucional del problema jurídico porque permitiría que la Corte se pronuncie sobre las medidas de reparación adecuadas y eficaces en las acciones de protección para lograr una efectiva reparación. Además, menciona que se solventaría una violación grave de derechos, se establecerían precedentes jurisprudenciales, se corregiría la inobservancia de precedentes establecidos por la Corte Constitucional y se resolvería sobre asuntos de relevancia y trascendencia nacional. Finalmente, pretende que se declare la vulneración de los derechos alegados, se acepte la acción extraordinaria de protección, se deje sin efecto la sentencia de segunda instancia, que se corrija la inobservancia de precedentes jurisprudenciales y que se realice control de mérito.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

- 16.** El 11 de diciembre de 2020, el Tribunal presentó su informe de descargo e indicó que se deben tomar en cuenta criterios de proporcionalidad y razonabilidad en acciones de protección que han sido presentadas luego de transcurrido mucho tiempo desde la violación del derecho. Indica que, si bien no hay normas que establezcan plazos o términos de caducidad o de prescripción, el tiempo debería tomarse en cuenta para la modulación de la reparación patrimonial. Para el Tribunal, “el derecho no es a gozar las remuneraciones dejadas de percibir, sino a una indemnización patrimonial proporcional y justa en cada caso concreto”. Finalmente, manifestó que su sentencia tiene de forma detallada “fundamentos fácticos, constitucionales y probatorios, es decir, constan las razones y motivaciones que tuvo el Tribunal para emitir la sentencia impugnada”. Cabe señalar que la Sala no presentó su informe a pesar de haber sido requerido por esta Magistratura.

4. Planteamiento del problema jurídico

- 17.** La Corte Constitucional ha determinado que los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por los accionantes.³ Los cargos de los párrafos 10 al 13 se refieren a la insatisfacción respecto a la falta de otorgamiento de una medida

³ CCE, sentencia 2405-16-EP/21, 4 de agosto de 2021, párr. 14.

de reparación económica, por lo que este Organismo descarta su análisis porque no le corresponde pronunciarse sobre la corrección de las medidas de reparación integral.⁴

- 18.** Sobre el cargo esgrimido en el párrafo 14, la Corte Constitucional evidencia que existe un argumento respecto a una falta de pronunciamiento de las sentencias impugnadas sobre la pretensión económica. Por ello, analizará esta alegación a la luz de la tutela judicial efectiva.
- 19.** En el mismo párrafo, la accionante indica que las sentencias impugnadas también vulneraron el derecho a la tutela judicial efectiva porque tomaron en cuenta el plazo en que presentó la acción de protección para dictar la respectiva medida de reparación integral y no ordenar una medida de reparación económica. No le compete a la Corte analizar este cargo, pues implicaría establecer si la interpretación sobre la reparación es errada o no.⁵
- 20.** Por ende, la Corte plantea el siguiente problema jurídico, con base en la argumentación del párrafo 14:

¿Las sentencias impugnadas vulneraron el derecho a la tutela judicial efectiva al no pronunciarse sobre su pretensión de reparación económica?

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿Las sentencias impugnadas vulneraron el derecho a la tutela judicial efectiva al no pronunciarse sobre su pretensión de reparación económica?

- 21.** El artículo 75 de la CRE contiene el derecho a la tutela judicial efectiva.⁶ La Corte Constitucional ha precisado que el derecho a la tutela judicial efectiva está conformado por tres elementos: i) acceso a la justicia, ii) debida diligencia y, iii) ejecutoriedad de la

⁴ CCE, sentencias 2444-19-EP/24, 08 de febrero de 2024, párr. 20; 265-19-EP/24, 11 de enero de 2024, párr. 16; 2787-19-EP/23, 20 de diciembre de 2023, párrs. 24-25; 1081-19-EP/23, 15 de noviembre de 2023, párrs. 17-18 y 25; 1740-17-EP/23, 11 de enero de 2023, párrs. 72-73; 134-17-EP/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 46; 145-15-EP/20, 16 de junio de 2020, párr. 54.

⁵ La misma respuesta se ha dado en la sentencia 1855-12-EP/20 de la CCE, 8 de enero de 2020.

⁶ “[t]oda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad”. CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párrs. 112-115.

decisión. Este Organismo ha indicado que el primer elemento se concreta en dos derechos: uno a la acción y otro a que la pretensión tenga respuesta.⁷

- 22.** En la sentencia 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, la Corte Constitucional estableció la diferencia entre la congruencia frente a las partes, relativa a la motivación, y la congruencia procesal, referente a la tutela judicial efectiva. Al respecto, estableció que

La congruencia frente a las partes es una congruencia argumentativa, alude a las respuestas que el juzgador debe dar a los argumentos (relevantes) de las partes. Este tipo de congruencia difiere de la congruencia procesal, según la cual, toda decisión (decisum) judicial debe aceptar o rechazar todas las pretensiones, es decir, los pedidos (petita) de las partes. La motivación del juzgador, entonces, debe ser argumentativamente congruente; mientras que su decisión debe ser procesalmente congruente (en este segundo sentido, las decisiones pueden ser ultrapetita o infrapetita); de ahí que solo la primera atañe a la garantía de la motivación. Esta Corte ha establecido que el derecho a la tutela judicial efectiva tiene tres componentes: “i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión” (sentencia No. 889-20-JP/21, Caso “Derecho al montepío, a la tutela judicial efectiva y juicio de coactiva”, de 10 de marzo de 2021, párr. 110). A la luz de esta estructura, la congruencia procesal, vulneraría –dependiendo del caso– el primer elemento de la tutela judicial efectiva (el derecho al acceso a la administración de justicia), mientras que la congruencia argumentativa vulnera siempre el debido proceso en la garantía de la motivación, es decir, el segundo de los elementos de la tutela judicial efectiva.⁸

- 23.** En el presente caso, la accionante ha determinado que existe una vulneración porque en las decisiones impugnadas no se habrían dado respuesta a sus pretensiones específicas de reparación económica, formuladas en la demanda de acción de protección, así como lo alegado en el recurso de aclaración y ampliación y lo solicitado en la audiencia de apelación (párr. 10, *ut supra*). Es decir, que no se ha dado respuesta a una de sus pretensiones. Dicha alegación se encuentra relacionada con el derecho a recibir respuesta por parte de la autoridad competente y que se enmarca en el primer componente del derecho a la tutela judicial efectiva.⁹ Así, no es posible analizar este cargo a la luz de la garantía a la motivación por una incongruencia frente a las partes por cuanto la pretensión

⁷ Sobre el derecho a que la pretensión tenga respuesta este se viola “si no se permite que la pretensión sea conocida”. CCE, sentencia 2806-19-EP/24, 17 de enero de 2024, párr. 20.

⁸ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, pie de página 73.

⁹ La accionante solicitó que se le cancelen sus remuneraciones no percibidas, incluyendo beneficios y los aportes al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Fs. 80 y 81, expediente Tribunal. Cfr. CCE, sentencia 472-16-EP/21, 23 de junio de 2021, párr. 53.

de la reparación económica no es un argumento, es una solicitud con base en uno o varios argumentos.

24. En el presente caso, la autoridad judicial de primera instancia indicó que “[n]o se dispone como reparación económica ningún valor al respecto, por la misma inercia demostrada por parte de la accionante al no haber activado oportunamente la acción respectiva para ducho (sic) fin”.¹⁰ Por su parte, los jueces de la Sala, en sentencia de mayoría, indicaron que “es suficiente la reparación señalada por el juez de instancia”.¹¹
25. Ahora bien, se evidencia que en las sentencias impugnadas existió respuesta a la pretensión económica de la accionante, por lo que no se desprende una vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva toda vez que tuvo una respuesta a su pretensión expresada en su demanda. Cabe recalcar que “el acceso a la justicia no implica que la respuesta judicial sea favorable a la pretensión o a los intereses de las partes procesales”.¹²
26. Finalmente, sobre las alegaciones que se centran en la pertinencia de la medida de reparación económica, resulta indispensable resaltar que esta Corte Constitucional ya ha enfrentado escenarios similares¹³ y ha establecido que la aceptación de una garantía constitucional jurisdiccional no supone ni el derecho de las partes procesales ni la obligación de la autoridad judicial de acoger o de dictar determinadas medidas de reparación, sino de ordenar aquellas que considere *adecuadas* para que, en lo posible, se restablezca la situación anterior a la vulneración de derechos constitucionales. Consecuentemente, por regla general,¹⁴ la protección a derechos constitucionales que garantiza como objeto la acción extraordinaria de protección no implica que esta Magistratura examine la (in)corrección de las medidas de reparación integral ordenadas por otra autoridad judicial en la resolución de una garantía jurisdiccional.

6. 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:

¹⁰ Fs. 367, expediente Tribunal.

¹¹ Fs. 26, expediente Sala.

¹² CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 118.

¹³ Ver, por ejemplo: CCE, sentencias 2444-19-EP/24, 08 de febrero de 2024, párr. 20; 265-19-EP/24, 11 de enero de 2024, párr. 16; 2787-19-EP/23, 20 de diciembre de 2023, párrs. 24-25; 1081-19-EP/23, 15 de noviembre de 2023, párrs. 17-18 y 25; 1740-17-EP/23, 11 de enero de 2023, párrs. 72-73; 134-17-EP/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 46; 145-15-EP/20, 16 de junio de 2020, párr. 54.

¹⁴ Salvo que se trate de medidas manifiestamente arbitrarias o que desnaturalicen la garantía jurisdiccional.

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
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, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 28 de febrero de 2024; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL