

Quito, D.M., 19 de diciembre de 2022

Caso No. 1501-17-EP

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

SENTENCIA No. 1501-17-EP/22

Tema: La Corte Constitucional analiza y acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia emitida por el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil al verificar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente.

I. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 28 de enero de 2010, Juan Vicente Espinoza Guaylupo presentó una demanda de plena jurisdicción en contra del Gobierno Provincial del Guayas.¹ Solicitó que se declare la nulidad de la revocatoria del nombramiento de asistente de seguridad interna; se ordene el reintegro a su cargo; y, se disponga el pago de todas sus remuneraciones mensuales dejadas de percibir con los intereses correspondientes.² Mediante sorteo, el caso fue asignado al Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“Tribunal Distrital No. 2 de Guayaquil”).
2. El 4 de junio de 2012, Jimmy Jairala Vallazza y Pavlo Llerena Martinetti, prefecto y síndico del Consejo Provincial del Guayas, presentaron una demanda de recusación en contra del Tribunal Distrital No. 2 de Guayaquil, que avocó el conocimiento del caso No. 052-10-3.³

¹ Proceso signado con el No. 052-10-3. Reasignado el 23 de septiembre de 2014 al Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil con el No. 09801-2010-0052.

² El actor señaló que, el 12 de octubre de 1998, ingresó a prestar sus servicios en el Consejo Provincial del Guayas, en calidad de obrero ocasional. El 1 de diciembre de 2008 recibió el nombramiento como asistente de seguridad interna. El 14 de enero de 2010, la autoridad nominadora de la entidad emitió la Resolución No. 086 mediante la cual revocó su nombramiento.

³ La Prefectura sustentó la demanda de recusación en los artículos 856 (10) y 288 del Código de Procedimiento Civil: “Art. 856.- Un juez, sea de tribunal o de juzgado, puede ser recusado por cualquiera de las partes, y debe separarse del conocimiento de la causa, por alguno de los motivos siguientes: [...] 10. No sustanciar el proceso en el triple del tiempo señalado por la ley”, y “Art. 288.- Las sentencias se expedirán dentro de doce días; los autos dentro de tres; los decretos, dentro de dos; pero si el proceso tuviere más de cien fojas, al término dentro del cual se debe pronunciar la sentencia, se agregará un día por cada cien fojas”. “Las sentencias se expedirán dentro de doce días; los autos dentro de tres; los decretos, dentro de dos; pero si el proceso tuviere más de cien fojas, al término dentro del cual se debe pronunciar la sentencia, se agregará un día por cada cien fojas”. Indicó que “es el caso señores jueces que con fecha

3. El 2 de julio de 2012, el Tribunal Distrital No. 2 de Guayaquil, mediante sentencia, declaró con lugar la demanda presentada.⁴ La decisión fue notificada a las partes procesales el 3 de julio de 2012.
4. El 6 de julio de 2012, Jimmy Jairala Vallazza y Pavlo Llerena Martinetti, prefecto y síndico del Consejo Provincial del Guayas, respectivamente, solicitaron que “[s]e sirva dejar sin efecto la sentencia dictada por ustedes con fecha 2 de julio de 2012 [...] por ser nula de pleno derecho al haber ustedes actuado sin competencia en virtud de que se encuentran recusados”.⁵
5. El 28 de marzo de 2014, Juan Vicente Espinoza Guaylupo solicitó, que se continúe con la sustanciación de la causa. El 21 de julio de 2014, pidió que se certifique si la sentencia se encuentra ejecutoriada.
6. El 23 de septiembre de 2014, el caso No. 052-10-3 fue reasignado al Tribunal Distrital No. 2 de Guayaquil con el No. 09801-2010-0052,⁶ quien avocó conocimiento del mismo.⁷

24 de enero de 2011[...] el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, dentro del Juicio No. 052-10-3, seguido por Juan Vicente Espinoza Guaylupo contra el Gobierno Provincial del Guayas dictó el siguiente decreto: ‘...Vencido el término para alegar y cumplida la audiencia en estrados pasen los autos para resolver...’. La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa prescribe en su artículo 41 que, concluido el término de prueba, el Tribunal dictará sentencia dentro de 12 días. Para llegar a este lapso, hay que considerar que debió haberse cumplido el término de 20 días que tiene la parte demandada para contestar la demanda y proponer excepciones, que se encuentra desde la notificación del auto inicial de calificación de la demanda; y un término de 10 días para la prueba. Tal es el caso que hasta la presente fecha desde que se dictó dicha providencia han transcurrido 242 días hábiles, perjudicando los intereses de la Institución que representamos, por lo que de conformidad con lo establecido en el numeral 10 del Art. 856 del Código de Procedimiento Civil, demandamos la Recusación de los señores Jueces del Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, al no haber sustanciado el presente juicio en más del triple del tiempo señalado por la ley para el efecto, esto es dentro de los términos previstos en el Art. 288 del Código de Procedimiento Civil...’. Auto de 10 de junio de 2019 que declaró extinta la acción de recusación, consta en el expediente del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas; juicio No. 09801-2012-0529, dentro del sistema SATJE.

⁴ El Tribunal Distrital declaró “la nulidad de la Resolución No. 086-JJV-GPG-10, emitida por el Lic. Jimmy Jairala Vallazza, Prefecto Provincial del Guayas y la consecuente Acción de Personal [...] y ordena que el actor sea reintegrado a la función que desempeñaba de Asistente de Seguridad Interna en la Dirección de Recursos Humanos [...] teniendo derecho a recibir los valores dejados de percibir con los respectivos intereses”. Sentencia del Tribunal de instancia que consta en el expediente del Tribunal Distrital N. 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, fj.146. Esta Corte observa que la demanda de recusación fue archivada al haberse declarado extinta la acción de acuerdo al artículo 877 del Código de Procedimiento Civil, norma vigente a la época de los hechos. “Art. 877.- El juicio de recusación quedará abandonado por el hecho de no continuarlo por quince días. El agente fiscal solicitará el abandono, en los casos en que intervenga, so pena de multa de un dólar de los Estados Unidos de América por cada día de demora”.

⁵ Escrito de la entidad accionada en el expediente del Tribunal Distrital No. 2 de Guayaquil, fj.147.

⁶ Registro de reasignación en el expediente del Tribunal Distrital No. 2 de Guayaquil, causa No. 09801-2010-0052, fj.155. El caso fue sustanciado por los jueces Patricia Vintimilla Navarrete, Cesar Baquerizo Bustos y Miguel Antepara Figueroa.

⁷ El 5 de septiembre de 2014, el Pleno del Consejo de la Judicatura, mediante Resolución No. 173-2014, reformó el artículo 5 de la Resolución 094-2014, relacionada con el sistema de gestión conjunta de jueces

7. El 2 de octubre de 2014, el Tribunal Distrital No. 2 de Guayaquil determinó que *“el escrito presentado por la parte demandada, el 06 de julio de 2012, solicitando al Tribunal de la época, que: ‘1. Se sirva dejar sin efecto la sentencia dictada por ustedes con fecha 02 de julio de 2012 a las 13h50, por ser nula de pleno derecho al haber ustedes actuado sin competencia en virtud de que se encuentran recusados’, es improcedente, conforme a lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa”*⁸.
8. El 31 de octubre de 2014, Juan Vicente Espinoza Guaylupo insistió mediante escrito que Secretaría sienta razón de la ejecutoría de la sentencia dictada el 2 de julio de 2012⁹.
9. El 4 de marzo de 2015, el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, en atención a los pedidos constantes del actor de la demanda¹⁰ ordenó a la Secretaría que se sienta razón si la sentencia expedida el 2 de julio de 2012 se encontraba o no ejecutoriada.
10. El 16 de marzo de 2015, el Tribunal Distrital No. 2 de Guayaquil considerando que *“[c]on la razón sentada por el Secretario Relator que dice ‘Conforme a lo ordenado en providencia que antecede, siento como tal, que la sentencia dictada el dos de julio de dos mil doce...se encuentra notificada y ejecutoriada por el Ministerio de la Ley’”*, ordenó correr traslado a las partes con la razón de que la sentencia se encontraba ejecutoriada. Este auto fue notificado el 19 de marzo de 2015.
11. El 17 de marzo de 2015, Juan Vicente Espinoza Guaylupo solicitó que se ordene la ejecución de la sentencia dictada el 2 de julio de 2012.
12. El 7 de abril de 2015, el Tribunal Distrital No. 2 de Guayaquil ordenó a la parte demandada cumplir con lo establecido en la sentencia.¹¹
13. El 9 de abril de 2015, Jimmy Jairala Vallazza y Galo Jaramillo Manosalvas, prefecto y procurador síndico del Consejo Provincial del Guayas, respectivamente, interpusieron un recurso de casación en contra de la sentencia dictada el 2 de julio de 2012.

y estableció que los casos que se encontraban sustanciándose por las Salas que fueron fusionadas deberán ser resorteadas.

⁸ Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa, artículo 62: *“Las sentencias del Tribunal de lo Contencioso - Administrativo se notificarán a las partes y se ejecutarán en la forma y términos que en el fallo se consignen, bajo la personal y directa responsabilidad de la autoridad administrativa a quien corresponda”*.

⁹ Ver párrafo 3 *supra*.

¹⁰ Ver párrafos 5 y 7 *supra*.

¹¹ El Tribunal Distrital ordenó *“al Consejo Provincial de cumplimiento en el término señalado en la referida sentencia y que remita a este Tribunal constancia de su acatamiento. Bajo prevenciones del Art. 132 del Código Orgánico de la Función Judicial”*. Auto de ejecución de la sentencia en el expediente del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, causa No. 09801-2010-0052, fj. 166.

14. El 15 de abril de 2015, Jimmy Jairala Vallazza y Galo Jaramillo Manosalvas, prefecto y procurador síndico del Consejo Provincial del Guayas, respectivamente, solicitaron revocatoria del auto dictado el 7 de abril de 2015.
15. El 4 de noviembre de 2015, el Tribunal Distrital No. 2 de Guayaquil denegó el recurso de casación por extemporáneo.
16. El 11 de noviembre de 2015, Jimmy Jairala Vallazza y Milton Carrera Taiano, prefecto y procurador síndico del Consejo Provincial del Guayas, respectivamente, interpusieron un recurso de hecho respecto de la negativa del recurso de casación.
17. El 5 de abril de 2017, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“Sala de la Corte Nacional”) inadmitió *“el recurso de casación por extemporáneo; y, en consecuencia el recurso de hecho interpuestos”*.¹²

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

18. El 4 de mayo de 2017, Jimmy Jairala Vallazza y Milton Carrera Taiano, prefecto y procurador síndico del Consejo Provincial del Guayas (“entidad accionante”), presentaron una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por el Tribunal Distrital No. 2 de Guayaquil el 2 de julio de 2012; el auto de negativa al recurso de casación dictado por el mismo Tribunal Distrital el 4 de noviembre de 2015; y, el auto de inadmisión del recurso de hecho emitido por la Sala de la Corte Nacional el 5 de abril de 2017.
19. El 5 de octubre de 2017, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda.¹³
20. El 10 de febrero de 2022, en el marco de la renovación parcial de la Corte Constitucional, fueron posesionados la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes y los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz.
21. El 17 de febrero de 2022, por sorteo, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, quién avocó conocimiento del caso el 12 de julio de 2022, y requirió un informe a los jueces demandados. La Sala de la Corte Nacional remitió el informe solicitado,¹⁴ mientras que las autoridades judiciales de instancia, a pesar de haber sido debidamente notificadas, no presentaron el informe.

¹² Auto de inadmisión del recurso de casación en el expediente de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, causa No. 17741-2016-0185, fojas 3 y 4.

¹³ La Sala de Admisión estuvo compuesta por las ex juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Wendy Molina Andrade.

¹⁴ El 21 de julio de 2022, Daniella Camacho Herold, remitió el informe de descargo de su actuación como conjuera de la Sala de la Corte Nacional. Número de ingreso a la Corte Constitucional: JUR-2022-5907.

II. Competencia

- 22.** De acuerdo con los artículos 94 y 437 de la Constitución del Ecuador (“Constitución”) y los artículos 58, 63 y 191(2)(d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.

III. Fundamentos de la acción

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

- 23.** La entidad accionante impugnó las siguientes decisiones:

- La sentencia dictada por el Tribunal Distrital N. 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, el 2 de julio de 2012;
- El auto de negativa al recurso de casación dictado por el Tribunal Distrital el 4 de noviembre de 2015; y,
- El auto de inadmisión dictado por la Sala de la Corte Nacional el 5 de abril de 2017.

- 24.** Alegó que se vulneraron sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías de observancia del trámite propio, a la defensa y a ser juzgado por un juez competente, así como a la seguridad jurídica, contenidos en los artículos 75, 76(3), 76(7)(a), 76(7)(k) y 82 de la Constitución, respectivamente. Asimismo, solicitó que se declare la vulneración de los derechos constitucionales; se dejen sin efecto las decisiones impugnadas; y, se ordene el inicio de acciones administrativas y judiciales para el efectivo derecho a la repetición.

- 25.** Sobre el derecho a ser juzgado por un juez competente, la entidad accionante señaló que *“lo fallado por los jueces recusados [...] adolece de nulidad por violar la garantía constitucional del debido proceso, a ser juzgado por Juez competente. De modo que la especie de sentencia atenta contra la garantía prescrita en el Art. 76 Numeral 7 literal k) de la Constitución [...] por cuanto al atribuirse dicho Tribunal la competencia para fallar el hecho controvertido, infringe los preceptos del Art. 346 No. 2 del Código de Procedimiento Civil. Pero finalmente se violenta la garantía de la legalidad de las formas, previsto en el Art. 76 Numeral 3 de la Constitución”*.

- 26.** La entidad accionante afirmó que *“[e]n la especie es claro que el Tribunal Distrital [...] al resolver la cuestión de fondo, realizó una incorrecta interpretación de la ley al dejar sin efecto el acto administrativo de la declaratoria de nulidad del nombramiento o acción de personal extendido por el Gobierno Provincial del Guayas, el 1 de octubre de 2008, demandando la declaratoria de nulidad de nombramiento o acción de personal a favor de JUAN VICENTE ESINOZA (sic) GUAYLUPO [...] De modo que el decreto judicial impugnado se ajusta a lo previsto por el Art. 3 Numeral 1ª de la Ley de Casación”* (mayúsculas en el original).

27. La entidad accionante manifestó también que “[s]obre lo indicado cabe mencionar que el 09 de abril del 2015, este Gobierno Provincial del Guayas, propuso para ante la Corte Nacional de Justicia del Ecuador, el Recurso de Casación sobre la Sentencia al Juicio Contencioso Administrativo N° 09801- 2010-0052 del Tribunal Distrital Nro. 2 de lo Contencioso Administrativo. Sin embargo, siendo deducida dentro de término legal, por cuanto posteriormente se encontraba suspendido el término por la proposición del recurso horizontal de Revocatoria, tal como consta en libelo del 06 de Julio del 2012. Incidente procesal que fue resuelto mediante auto del 16 de Marzo del 2015, siendo notificado el jueves 19 de marzo del 2015.”
28. La entidad accionante alegó que “[e]s menester recalcar que de conformidad con el Art. 306 del Código de Procedimiento Civil, se faculta a los sujetos procesales para interponer, posterior a la resolución de un recurso previamente propuesto, cualquier otro recurso diferente al anteriormente propuesto. Es decir las partes procesales están habilitadas legalmente para proponer otro recurso procesal diferente al antes propuesto, salvo disposición legal que exprese lo contrario. Por todo lo expuesto dentro del presente libelo y de conformidad con los Arts. 9, 10 de la Ley de Casación y del Art. 306 del Código de Procedimiento Civil, se solicitó el día miércoles 11 de noviembre del 2015, que se declare procedente el Recurso de Hecho y se admita a trámite el Recurso de Casación formulado por el Gobierno Provincial del Guayas, en la presente causa y se case la sentencia por los fundamentos esgrimidos dentro del libelo que contiene el Recurso de Casación formulado por esta Corporación en la misma causa”.

3.2. Posición de la parte accionada: argumentos de la jueza de la Corte Nacional de Justicia

29. Daniella Camacho Herold, en su informe en calidad de ex conjueza de la Sala de la Corte Nacional de Justicia, señaló que el auto de inadmisión del recurso de casación se encuentra fundamentando en las normas constitucionales y legales, por cuanto la interposición del recurso de casación fue extemporánea. Explicó que “[r]especto al recurso de hecho interpuesto por los recurrentes, en razón de que les fuera negado el recurso de casación, es pertinente señalar que el recurso de hecho es un recurso vertical contra el tribunal que a criterio de los recurrentes denegó infundadamente el recurso de casación y que permite llegar con el conocimiento del mismo al tribunal de casación”.¹⁵

IV. Análisis Constitucional

30. Como ha sido anotado por esta Corte, la entidad accionante impugna i) la sentencia emitida por el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, el 2 de julio de 2012; ii) el auto de negativa al recurso de casación dictado por el Tribunal Distrital el 4 de noviembre de 2015; y iii) el auto de inadmisión del recurso de hecho dictado por la Sala de la Corte Nacional el 5 de abril de 2017.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, caso No. 1501-17-EP, número de ingreso: JUR-2022-5907.

31. Ahora bien, este Organismo observa que si bien existen cargos relativos a las tres decisiones judiciales, resulta oportuno verificar, en primer lugar, la existencia de una conculcación de derechos en la sentencia de 2 de julio del 2012. Esto debido a que, en caso de comprobar la alegación de la entidad accionante, y por las particularidades del caso, la vulneración de derechos de la decisión antedicha, se extendería a las demás decisiones impugnadas por tratarse de la competencia de los juzgadores.¹⁶ Así, se procederá a verificar el siguiente escenario:

La sentencia dictada el 2 de julio de 2012 por el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil ¿Vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente por dictar sentencia previo a resolverse la demanda de recusación?

32. El derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente se encuentra reconocido en el artículo 76 de la Constitución del Ecuador, en sus numerales 3 y 7 literal k).

33. Al respecto, la Corte ha señalado que “[e]ste doble reconocimiento se justifica en que el constituyente consagró a esta garantía dentro de los derechos de protección con una doble dimensión, pues por un lado se encuentra enmarcada como uno de los presupuestos del principio de legalidad y, por otro, ha sido configurado como uno de los presupuestos del derecho a la defensa”¹⁷.

34. De manera excepcional, el incumplimiento de dicha garantía puede ser tratada en la esfera constitucional; esta excepcionalidad se puede producir cuando se evidencien graves vulneraciones al debido proceso, que no fueron corregidas oportunamente por la justicia ordinaria¹⁸.

35. En el caso bajo examen, la entidad accionante arguye que se vulneró el antedicho derecho ya que el Tribunal Distrital No. 2 de Guayaquil expidió la sentencia de 2 de julio de 2012 sin haber sido competente. Esto, debido a la demanda de recusación presentada por la entidad accionante en contra de los jueces que conformaban el mencionado Tribunal.

36. Al momento de los hechos, la normativa vigente a la fecha era el Código de Procedimiento Civil (“CPC”), cuyo artículo 856 disponía que un juez o tribunal puede ser separado de la causa “por alguno de los siguientes motivos: [...] 10. No sustanciar el proceso en el triple del tiempo señalado por ley”.

37. A su vez, el artículo 866 de la norma *ibídem* disponía que:

¹⁶ En similar sentido véanse las sentencias No. 232-17-SEP-CC de 19 de julio de 2017, dentro del caso No. 1897-16-EP; y sentencia No. 037-18-SEP-CC de 24 de enero de 2018, dentro del caso No. 0483-16-EP.

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador; sentencia No. 312-14-EP/20, párr. 15.

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador; sentencia No. 1598-13-EP/19, párr. 19.

*“El que debe reemplazar a las juezas o jueces contra quienes se siga la recusación, continuará sustanciando la causa; **mas cuando ésta llegue al estado de pronunciarse el respectivo fallo, se lo suspenderá hasta que termine el juicio de recusación.** Sin embargo, la jueza o juez subrogante podrá dictar sentencia después de transcurridos sesenta días desde el vencimiento del término en que debió ser fallada; sin perjuicio de que la ejecución de la sentencia pueda corresponder al juez recusado, si la recusación se ha resuelto a su favor” (énfasis añadido).*

38. En concordancia con lo anterior, el artículo 149 del Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”) señala que *“las y los titulares perderán la competencia en la fecha en que se presente el escrito recusando a la sala y solicitando que los autos pasen a la sala de conjueces”*. Asimismo, el artículo 164(1) de la norma *ibídem* vigente al momento de los hechos¹⁹ disponía que la competencia se suspende en los casos de recusación, desde que se cite al juez recusado, hasta que se ejecutorie la providencia que la deniega.
39. En este caso, el 4 de junio de 2012, la entidad accionante presentó una demanda de recusación bajo lo previsto en el artículo 856(10) del CPC, en contra de dicho Tribunal-conformado por los jueces Miguel Antepara Figueroa, José Pincay Romero y de la jueza Patricia Vintimilla Navarrete, jueces titulares que tomaron conocimiento de la causa No. 052-10-3.
40. La demanda de recusación fue admitida a trámite el 26 de junio de 2012, en el marco de lo siguiente:

Tribunal Distrital N°. 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil. – [...] ante la designación de Presidente del Tribunal y en virtud de la demanda de recusación planteada [...] se dispone que los autos pasen a la Sala de Conjueces una vez que se encuentre debidamente integrada. Notifíquese. f) Dra. Patricia Vintimilla Navarrete Jueza Distrital de Sustanciación.

41. El juicio de recusación fue resuelto el 10 de junio de 2012²⁰ de la siguiente manera: *“la demanda fue presentada [...] en contra de los señores jueces Miguel Antepara Figueroa, [...] José Pincay Romero y [...] Patricia Vintimilla Navarrete [...], toda vez que la causa principal fue remitida a la Sala de Conjueces [...] y posteriormente se nombró a un grupo de jueces titulares que conocieron la causa principal, se cumple con la pretensión del actor de la presente recusación”*.
42. Este Organismo observa que la presentación de la demanda de recusación, que a su vez, fue admitida a trámite el 26 de junio de 2012, produjo como efecto jurídico la separación de los jueces titulares recusados del conocimiento de la causa en el proceso No. 052-10-3. Es decir, existió una suspensión en la competencia de los jueces recusados de conformidad con el artículo 856 y 866 del CPC, en armonía con lo

¹⁹ Esta disposición fue derogada por la Disposición Derogatoria Cuarta del Código Orgánico General de Procesos, publicado en el Registro Oficial No. 506-Suplemento, de 22 de mayo de 2015.

²⁰ La presente causa fue conocida por la jueza Bertha Mireya Guerrero Vargas; y los jueces Benigno Romero Abad y Jorge Luis Carrillo Guevara.

indicado en el artículo 149 del COFJ. De modo que, el proceso administrativo debía seguir su curso normal, sustanciado por los jueces subrogantes hasta el momento previo al de dictar sentencia, la misma que no se podía emitir si no se encontraba resuelta la recusación propuesta²¹.

43. Sin embargo, la sentencia del proceso administrativo No. 052-10-3²² fue expedida el 2 de julio de 2012 por el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, conformado por la jueza Patricia Vintimilla Navarrete; y los jueces Miguel Antepara Figueroa y César Baquerizo Bustos, sin que se encuentre resuelta la demanda de recusación.
44. Se evidencia también, que mediante escrito de 6 de julio de 2012, la entidad accionante presentó un escrito solicitando que se deje sin efecto la sentencia por ser nula de pleno derecho, debido a que los jueces se encuentran recusados²³; no obstante mediante auto de 2 de octubre de 2014 se desechó por improcedente “conforme a lo dispuesto en el artículo 62²⁴ de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa”²⁵.
45. Por las razones antes expuestas, esta Magistratura ha logrado verificar que los jueces que conformaban el Tribunal Distrital No. 2 de Guayaquil, no eran competentes para dictar la sentencia dentro del proceso No. 052-10-3, en virtud de que el proceso de recusación, hasta la fecha de emisión de la sentencia no se había resuelto. Consecuentemente, su expedición inobservó las disposiciones contenidas en el CPC y el COFJ, produciendo que se vulnere el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente.
46. En virtud de lo expuesto en el párrafo 31 *supra*, al haberse verificado una vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente, esta Corte no continuará con el análisis de los demás cargos planteados.

V. Decisión

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

- a. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección **No. 1501-17-EP**.

²¹ En similar sentido véanse las sentencias No. 232-17-SEP-CC de 19 de julio de 2017, dentro del caso No. 1897-16-EP, página 13; y sentencia No. 037-18-SEP-CC de 24 de enero de 2018, dentro del caso No. 0483-16-EP, página 14.

²² Signado posteriormente con el No. 09801-2010-0052.

²³ Ver a fj. 147 del expediente del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas.

²⁴ “Art. 62.- *Las sentencias del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo se notificarán a las partes y se ejecutarán en la forma y términos que en el fallo se consignen bajo la personal y directa responsabilidad de la autoridad administrativa a quien corresponda.*”

²⁵ Ver a fj. 157 del expediente del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas.

- b. Declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente.
- c. Dejar sin efecto la sentencia dictada el 2 de julio de 2012 por el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil dentro del proceso No. 09801-2010-0052²⁶, así como todos los actos procesales posteriores a esta.
- d. Ordenar que, previo sorteo, una nueva conformación del Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil emita sentencia y resuelva el proceso, tomando en cuenta los estándares fijados en la presente decisión.
- e. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
- f. Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, cuatro votos salvados de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Alí Lozada Prado y Teresa Nuques Martínez, en sesión extraordinaria de lunes 19 de diciembre de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

²⁶ Proceso signado anteriormente con el No. 052-10-3.

SENTENCIA No. 1501-17-EP/22

VOTO SALVADO

Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Alí Lozada Prado y Teresa Nuques Martínez

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), formulamos nuestro voto salvado respecto de la sentencia No. 1501-17-EP/22 (“**sentencia de mayoría**”) de acuerdo con las razones que exponemos a continuación:
2. La sentencia de mayoría aceptó la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia emitida por el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, al verificar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. No obstante, discrepamos con esta decisión y consideramos que, en lugar de aceptar la acción, correspondía rechazarla por improcedente, en virtud de que fue presentada por la entidad accionante sin haber agotado todos los recursos ordinarios y extraordinarios en forma oportuna.
3. De acuerdo al artículo 94 de la Constitución y al artículo 58 de la LOGJCC, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y el debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, una vez agotados los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal.
4. La Corte ha establecido que las acciones extraordinarias de protección que sean planteadas directamente, sin agotar los mecanismos de impugnación correspondientes, deben ser rechazadas por improcedentes, a menos que el accionante haya demostrado que tales recursos eran ineficaces, inapropiados, o que su falta de interposición no fuera producto de su negligencia¹.
5. En este caso se verifica que, frente a la sentencia emitida por el Tribunal Distrital, dentro de un juicio de plena jurisdicción, cabía interponer el recurso extraordinario de casación. Al tratarse de una entidad pública, este debía ser presentado en el término de quince

¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1944-12-EP/19, párr. 40: [...] *este Organismo considera necesario establecer una nueva excepción a la regla de establecida en la sentencia No. 037-16-SEP-CC; de tal manera que si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que en la especie no se han agotado los recursos ordinarios y extraordinarios exigidos por la legislación procesal aplicable, la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso; salvo que el legitimado activo haya demostrado que tales recursos eran ineficaces, inapropiados o que su falta de interposición no fuera producto de su negligencia.*

días, según el artículo 5 de la Ley de Casación², vigente al tiempo de la ocurrencia de los hechos que fundamentaron el proceso.

6. No obstante, en el expediente consta que el Gobierno Provincial del Guayas interpuso recurso de casación, pero este fue rechazado por el Tribunal Distrital por haber sido presentado en forma extemporánea³:

[...] de los considerandos precedentes se desprende que el escrito interponiendo recurso de casación por la Prefectura Provincial del Guayas, el 9 de abril de 2015, se encuentra interpuesto fuera del término, porque si la sentencia fue debida y legalmente notificada el 03 de julio de 2012 como consta de autos, es obvio que al 9 de abril de 2015, el término ha transcurrido más que excesivamente.

7. Del mismo modo, la Corte Nacional de Justicia, al conocer el recurso de hecho, determinó que era extemporáneo y, por consiguiente, negó el recurso planteado e inadmitió el recurso de casación:

[...] en este sentido al no haber interpuesto el recurso de casación dentro del término contemplado en el artículo 5 de la Ley de Casación, término fatal establecido en la ley y por no cumplir con el mismo, inadmito el recurso de casación deducido por extemporáneo; y, en consecuencia el recurso de hecho interpuestos por el señor Jimmy Jairala Vallaza y el abogado Milton Carrera Taiano, en sus calidades de Prefecto y Procurador Sindico del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Guayas.

8. En consecuencia, dado que la entidad accionante no ha argumentado que el recurso de casación fuera ineficaz o inadecuado, ni demostrado que la falta de interposición del recurso dentro del término establecido por la ley no fuere atribuible a su negligencia, consideramos que no se ha cumplido con el requisito de agotamiento de todos los medios de impugnación previstos en el ordenamiento jurídico dentro del término legal y, por tanto, no se ha cumplido con lo dispuesto en los artículo 94 de la Constitución y 58 de la LOGJCC.
9. Conforme el análisis efectuado entonces, estimamos que el presente caso incurre en la excepción a la regla de preclusión establecida en la sentencia No. 1944-12-EP/19⁴ y no procedía emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de 2 de julio de 2012 sino que, en su lugar, correspondía el rechazo de la misma.

² Ley de Casación, artículo 5: *El recurso deberá interponerse dentro del término de cinco días posteriores a la notificación del auto o sentencia o del auto definitivo que niegue o acepte su ampliación o aclaración. Los organismos y entidades del sector público tendrán el término de quince días.*

³ Auto de negativa del recurso de casación, en el expediente del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, causa No. 09801-2010-0052, fj. 177.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1944-12-EP/19, párr. 40.

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Alí Lozada Prado y Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 1501-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 28 de diciembre de 2022, mediante correo electrónico a las 08:58 y ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL