

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

3146-22-EP/25 En el Caso No. 3146-22-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 3146-22-EP	2
745-23-EP/25 En el Caso No. 745-23-EP Se acepta la acción extraordinaria de protección No. 745-23-EP.....	15
1788-24-EP/25 En el Caso No. 1788-24-EP Se acepta la acción extraordinaria de protección No. 1788-24-EP.....	46



Sentencia 3146-22-EP/25
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 30 de enero de 2025

CASO 3146-22-EP

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

SENTENCIA 3146-22-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada por Elizabeth Apolonia Castro Lucero, en contra de las sentencias emitidas por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil de la provincia de Guayas y la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. Esta Corte concluye que las autoridades judiciales accionadas no vulneraron el derecho a la defensa de la accionante, en virtud de que no debía ser notificada en el marco de la acción subjetiva o de plena jurisdicción en la causa de origen.

1. Antecedentes procesales

1.1. Antecedentes del proceso de origen

1. El 22 de marzo de 2018, Luis Fernando Zanchi Meneses ("**Luis Zanchi**") presentó una acción subjetiva en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santa Elena ("**GADM Santa Elena**").¹
2. El 1 de agosto de 2019, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, provincia de Guayas ("**Tribunal Distrital**") aceptó la demanda presentada por Luis Zanchi.² Al respecto, el GADM Santa Elena interpuso un recurso de casación.

¹ Proceso 09802-2018-00261. Luis Zanchi impugnó la resolución 0618102017-GADMSE-CM, adoptada por el Ilustre Concejo Municipal de Santa Elena que aprobó la creación de un lote independiente en la parte sur de la manzana 97, ubicado en el balneario Ballenita del cantón Santa Elena. Como pretensión, solicitó que se declare la nulidad de la resolución que le habría sido notificada mediante oficio 2431-2017-GADMSE-SG de 10 de noviembre de 2017 por el cual "de manera ilegal e ilegítima se dispone aprobar la compraventa del solar creado a favor de la señora Elizabeth Apolonia Castro Lucero, pese a haber sido rechazada su demanda de amparo posesorio [sic]" y que se le cancele el rubro correspondiente a los daños y perjuicios ocasionados. Cuestionó que la motivación era inexistente y contrariaba expresamente lo dispuesto en el artículo 445 del Código Orgánico de Organización Territorial.

² El Tribunal Distrital determinó que, a diferencia de lo alegado por el GADM Santa Elena, Luis Zanchi sí había dado inicio a un procedimiento administrativo para que se le asigne el terreno controvertido, adyacente a la propiedad que le pertenecería. A pesar de ello, dispuso la creación de un nuevo lote y le adjudicó a una persona distinta. Asimismo, precisó que la señora Elizabeth Apolonia Castro Lucero había presentado una demanda de amparo posesorio en contra del GADM Santa Elena reclamando el predio

3. El 20 de septiembre de 2022, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“**Corte Nacional**”) rechazó el recurso de casación interpuesto.³
4. El 14 de noviembre de 2022, Elizabeth Apolonia Castro Lucero (“**Elizabeth Castro**” o “**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias emitidas el 1 de agosto de 2019 por el Tribunal Distrital y el 20 de septiembre de 2022 por la Corte Nacional.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

5. Por sorteo de ley, el conocimiento de la presente causa recayó en la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes.
6. El 31 de marzo de 2023, el Tribunal de la Sala de Admisión admitió a trámite la demanda.⁴ En el auto de admisión, se les requirió a los jueces del Tribunal Distrital y de la Corte Nacional que, en el término de cinco días, presenten sus informes de descargo.
7. El 24 de abril de 2023, los jueces de la Corte Nacional presentaron su informe de descargo.
8. El 12 de julio de 2024, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa. En la misma providencia, les insistió a los jueces del Tribunal Distrital que presenten su informe de descargo.
9. El 13 de agosto de 2024, los jueces del Tribunal Distrital presentaron el informe solicitado.

adyacente que le había sido adjudicado, la cual había sido rechazada. También identificó que la resolución impugnada no se encontraba motivada pues el GADM Santa Elena no habría explicado “si el trámite administrativo se inició con una petición de adjudicación de excedente de terreno” ni cómo el excedente se habría convertido en propiedad municipal y, posteriormente, por qué le habría sido adjudicado a Elizabeth Apolonia Castro Lucero.

³ La Corte Nacional consideró que el GADM Santa Elena, a través de su argumentación, estaba solicitando que se realice una nueva valoración probatoria, lo cual era improcedente en el marco de un recurso de casación. Asimismo, precisó que el GADM Santa Elena no habría identificado la alegada contradicción entre las premisas que habrían devenido en que la sentencia impugnada no estuviera motivada.

⁴ El Tribunal de la Sala de Admisión estaba conformado por las juezas constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Daniela Salazar Marín y el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

2. Competencia

- 10.** De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución y el artículo 191 numeral 2 literal d) de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente 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

- 11.** Elizabeth Castro sostiene que las sentencias emitidas por el Tribunal Distrital y la Corte Nacional, respectivamente, vulneraron sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso y a la seguridad jurídica.⁵ Como medidas de reparación integral, le solicita a este Organismo que acepte su demanda y deje sin efecto las decisiones judiciales impugnadas.
- 12.** Al referirse a la violación del derecho al debido proceso, la accionante señala que nunca fue citada ni notificada con las actuaciones judiciales realizadas dentro del proceso. Por lo tanto, no habría podido ejercer su derecho a la defensa. En su criterio, debía ser parte procesal de la causa de origen en virtud de que es “quien se encuentra en posesión del bien inmueble” objeto de la controversia.
- 13.** Con relación a la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, Elizabeth Castro reitera que no habría podido participar en el proceso de origen, pues no habría sido citada como parte procesal.
- 14.** Por otro lado, al alegar que las sentencias impugnadas habrían violado su derecho a la seguridad jurídica, la accionante señala que la Corte Nacional habría hecho “caso omiso” a las alegaciones fundamentadas que se manifestaron. En tal sentido, señala que la Corte Nacional habría incurrido en “un razonamiento jurídico extensivo mismo que [le] deja en evidente indefensión, creando un innecesario conflicto de aplicación de la norma legal”.

3.2. Argumentos de la Corte Nacional

⁵ Estos derechos se encuentran previstos en los artículos 75, 76 y 82 de la Constitución, respectivamente.

15. Los jueces de la Corte Nacional, en su informe de descargo, se refieren a la sentencia 785-17-EP/22 emitida por esta Corte Constitucional. Al respecto, precisan que quienes figuran como partes procesales u otros intervinientes en el proceso judicial deben ser notificados con las actuaciones que se desarrollen en este, a fin de que puedan hacer valer sus derechos.
16. En esta línea, señalan que la accionante no era parte procesal en el proceso de origen. Tampoco figuró como tercera interesada. En el proceso de origen, quien interpuso el recurso de casación fue el GADM Santa Elena. Añaden que el recurso de casación tiene “como finalidad revisar la correcta aplicación e interpretación de las normas de derecho”. Por lo tanto, para resolverlo, se encontraban obligados a “revisar exclusivamente lo expuesto por el casacionista en su recurso, sin que de oficio se pueda subsanar los errores en los que haya incurrido al momento de formular[lo] [...]”.
17. Dado que la decisión fue emitida en el marco de un recurso de casación conforme a las normas que lo regulan, consideran que no vulneraron el derecho a la defensa de la accionante. Asimismo, sostienen que no existiría una norma específica que les permita “autorizar la intervención de una persona ajena al proceso y que se considere como tercer interesado, cuando [...] no compareció en el proceso judicial de instancia [sic]”.
18. Finalmente, solicitan que esta Corte rechace esta acción extraordinaria de protección.

3.3. Argumentos del Tribunal Distrital

19. En su informe de descargo, el Tribunal Distrital realiza un recuento de los antecedentes del proceso de origen. A continuación, indica que sus actuaciones se enmarcaron en los preceptos legales establecidos por el COGEP y el Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”).
20. Siguiendo este orden de ideas, sostiene que aplicó el principio dispositivo, consagrado en el artículo 19 del COFJ. Añade que el acto de proposición fue dirigido contra el GADM Santa Elena, quienes comparecieron y contestaron la demanda. La institución no formuló excepciones previas de indebida conformación de “la Litis pasiva o falta de legitimación pasiva”, por lo que no se le incluyó a la accionante en la relación procesal.
21. Además, sostiene que, conforme al artículo 304 del COGEP, los legitimados pasivos en una acción contencioso administrativa son las entidades contra las cuales se

impugna un acto administrativo. La referida norma no menciona a terceros beneficiarios. Por lo tanto, no tenía ninguna obligación de notificar a terceros, como sí sucedía con la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

- 22.** Después, enfatiza que la sentencia cumple con el principio de congruencia, establecido en el artículo 92 del COGEP. También, añade que, conforme al artículo 97 del referido cuerpo legal, las decisiones judiciales solo aprovechan o perjudican a las partes del proceso. Por lo tanto, la accionante, al no haber sido parte en el proceso de origen, no podría alegar que sus derechos fueron vulnerados por la decisión adoptada.
- 23.** Finalmente, indica que la sentencia en cuestión se ajustó a derecho y tampoco existen vicios procesales o sustantivos que ameritaran su nulidad o modificación. Según su criterio, aquello se desprendería de la decisión de la Corte Nacional de no casar la sentencia adoptada. Por lo tanto, solicita que se rechace la presente acción extraordinaria de protección.

4. Cuestión previa

- 24.** La legitimación activa de quien propone una acción extraordinaria de protección constituye un presupuesto fundamental a fin de que la Corte Constitucional pueda conocer las alegaciones vertidas en la demanda. En este sentido, este Organismo ha determinado que “[...] la legitimación en la causa, como regla general, es una condición necesaria para emitir una sentencia que se pronuncie sobre el fondo de las pretensiones”.⁶
- 25.** En virtud de que la accionante no fue parte del proceso de origen, corresponde que esta Magistratura, en este momento procesal, dilucide si la accionante cuenta con legitimación activa para presentar esta acción extraordinaria de protección.
- 26.** Al respecto, el artículo 59 de la LOGJCC establece que el legitimado activo en una acción extraordinaria de protección es quien fue o debió ser parte del proceso de origen. Al respecto, esta Corte ha establecido dos escenarios para identificar la legitimación activa dentro de una acción extraordinaria de protección:
- (i) si una persona – natural o jurídica – fue parte del proceso de origen, ella está legitimada para plantear una acción extraordinaria de protección. Su participación se evidencia del expediente procesal; y, (ii) si una persona no fue tratada como parte en el proceso de

⁶ CCE, sentencia 838-16-EP/21 (*rechazo de la acción por falta de legitimación activa en la causa*), 9 de junio de 2021, párr. 20.

origen, esto no necesariamente le impide plantear una acción extraordinaria de protección, ya que podría ocurrir que debió ser parte en aquel proceso. Esto puede ser verificado en fase de sustanciación.⁷

27. Asimismo, la Corte debe dilucidar las dudas sobre la legitimación activa cuando:

(i) por un lado, los argumentos del accionante se refieren a que sus derechos fueron vulnerados porque no se le permitió ser parte del proceso de origen, ya que, de lo contrario, se impediría que sus alegaciones sobre la vulneración de sus derechos fundamentales originada en el juicio previo puedan ser conocidas por la Corte. Además, para ser considerado como legitimado activo en la causa, debe otorgar razones a favor de dicha afirmación, pues son estas las que ameritan ser examinadas en una acción extraordinaria de protección; (ii) por otro lado, si es que alguna decisión adoptada en el proceso de origen afectó un derecho del accionante a pesar de que era ajeno a la relación jurídico-procesal, dicho accionante está legitimado para presentar una acción extraordinaria de protección ya que, de lo contrario, se consolidaría un estado de indefensión.⁸

28. Por lo tanto, le corresponde a esta Corte analizar si la accionante se encuentra legitimada para presentar esta acción extraordinaria de protección. Para tal efecto, verificará: (i) si sus argumentos se refieren a que sus derechos fundamentales fueron vulnerados porque no se le permitió ser parte del proceso de origen; y, (ii) si alguna decisión adoptada en el proceso de origen pudo generar una afectación de uno de sus derechos, a pesar de que era ajena a la relación jurídico-procesal.

29. Sobre el elemento (i), de los argumentos planteados por Elizabeth Castro en su demanda, se desprende que acusa que el Tribunal Distrital y la Corte Nacional habrían vulnerado sus derechos constitucionales por no haberle notificado con las actuaciones procesales realizadas en el caso de origen, a pesar de que era quien se encontraba en posesión del bien inmueble controvertido. Por lo tanto, se verifica el cumplimiento de este elemento en virtud de que los cargos expuestos por la accionante se refieren a la vulneración de sus derechos constitucionales por su falta de comparecencia en la causa de origen.

30. Por su parte, con relación con el elemento (ii), este Organismo considera importante reiterar que el proceso de origen versa sobre una acción subjetiva contencioso administrativa planteada por Luis Fernando Zanchi Meneses en contra del GADM Santa Elena. En su demanda, Luis Zanchi impugnó la resolución 0618102017-GADMSE-CM-O, emitida por el Concejo Cantonal de Santa Elena, en sesión ordinaria de 18 de octubre de 2017, por la cual se resolvió:

⁷ CCE, sentencia 1259-17-EP/23, 11 de enero de 2023, párr. 32.

⁸ CCE, sentencia 2964-17-EP/23, 11 de enero de 2023, párr. 37.

1. Acoger el dictamen del Procurador Síndico Municipal [...]. 2. Aprobar creación de un lote independiente en la parte sur de la manzana No 97, ubicado en el Balneario de Ballenita, jurisdicción del cantón Santa Elena [...]. 3. Aprobar la compraventa del solar creado, a favor de la señora Elizabeth Apolonia Castro Lucero. 4. Disponer que la Oficina de Rentas liquide la venta del lote creado y aprobado en venta a favor de la señora Elizabeth Apolonia Castro Lucero y emita los correspondientes Títulos de Crédito. 5. Autorizar a los representantes legales y judiciales de esta Municipalidad para que suscriban el contrato correspondiente, para lo cual Sindicatura elaborará la minuta. 6. Comunicar la presente resolución a los peticionarios y Jefes departamentales correspondientes [sic].

- 31.** En el proceso de origen, el GADM Santa Elena sí compareció en el proceso. Elizabeth Castro no compareció a él, en virtud de que no fue demandada y tampoco presentó una tercera, de conformidad en los artículos 46 y 47 del COGEP. No obstante, la accionante sostiene que ella se encontraba en posesión del inmueble controvertido. Por lo tanto, al haber dejado sin efecto la resolución 0618102017-GADMSE-CM-O que aprobó la compraventa a su favor, se habrían afectado también sus derechos.
- 32.** Bajo esta consideración, y en virtud de que – *prima facie* – la decisión adoptada en el proceso de origen pudo generar una afectación en el ejercicio de los derechos de Elizabeth Castro, este Organismo considera que cuenta con legitimación activa para presentar esta acción extraordinaria de protección. Por lo que, esta Magistratura debe, tras el planteamiento y resolución del problema jurídico correspondiente, determinar si las judicaturas accionadas vulneraron sus derechos constitucionales.

5. Planteamiento del problema jurídico

- 33.** Los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución, en concordancia con los artículos 58 y 191 numeral 2 literal d) de la LOGJCC, establecen la competencia del Pleno de la Corte Constitucional para conocer el fondo de las alegaciones contenidas en la demanda en su integralidad, una vez que la acción extraordinaria de protección hubiera sido admitida a trámite. Esto, sin perjuicio del análisis realizado por la Sala de Admisión con relación al cumplimiento de los requisitos contenidos en la LOGJCC.⁹ En tal virtud, para realizar el planteamiento de los problemas jurídicos, esta Magistratura considera oportuno realizar las siguientes consideraciones.
- 34.** De la revisión de los cargos expuestos en los párrafos 12, 13 y 14 *supra*, esta Magistratura observa que, fundamentalmente, Elizabeth Castro cuestiona que el Tribunal Distrital y la Corte Nacional, respectivamente, habrían violado sus derechos

⁹ CCE, sentencia 3246-19-EP/23, 6 de diciembre de 2023, párr. 25.

constitucionales al no citarle como parte procesal, a pesar de que se encontraba en posesión del bien inmueble controvertido en la causa de origen.

- 35.** Este Organismo considera oportuno abordar estos cargos a partir del derecho a la defensa. Para tal efecto, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿La Corte Nacional y el Tribunal Distrital vulneraron el derecho a la defensa de la accionante al no haberle citado como parte procesal en la causa de origen?**

6. Resolución del problema jurídico

6.1. Problema jurídico: ¿La Corte Nacional y el Tribunal Distrital vulneraron el derecho a la defensa de la accionante al no haberle citado como parte procesal en la causa de origen?

- 36.** El artículo 76 de la Constitución establece que, en “todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso”. Este derecho se encuentra conformado por distintas garantías básicas; una de ellas, conforme al literal a) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución, es el derecho a la defensa.
- 37.** La Corte Constitucional ha establecido que el derecho a la defensa busca asegurar ciertas garantías mínimas para obtener un resultado justo y equitativo dentro de un proceso. Lo anterior, se materializa a través del principio de “igualdad procesal en virtud de la cual las partes intervinientes en un proceso deben estar en igualdad de condiciones ante la administración de justicia”.¹⁰ De esta forma, el derecho a la defensa exige que las partes, en igualdad de condiciones, tengan la posibilidad de – por ejemplo – “exponer sus posiciones, presentar sus argumentos o las pruebas que respalden sus pretensiones y ser oídas por los tribunales”.¹¹
- 38.** Es así como esta Corte ha comprendido que una vulneración del derecho a la defensa ocurre solamente cuando existe indefensión; es decir, cuando a una de las partes procesales se le “impide comparecer al proceso o a una diligencia determinante del mismo, a efectos de justificar sus pretensiones”.¹²
- 39.** Asimismo, esta Magistratura ha comprendido que también se produce esta vulneración si una parte procesal:

¹⁰ CCE, sentencia 935-13-EP/19, 7 de noviembre de 2019, párr. 46.

¹¹ CCE, sentencia 1159-12-EP/19, 17 de septiembre de 2019, párr. 31.

¹² CCE, sentencia 611-14-EP/20, 8 de julio de 2020, párr. 30.

Pese a haber comparecido, no haya contado con el tiempo suficiente para preparar una defensa técnica adecuada; o, igualmente que, en razón de un acto u omisión de la autoridad judicial, el sujeto no haya tenido la oportunidad procesal de hacer uso de los mecanismos de defensa que le faculta la ley, como por ejemplo presentar pruebas, impugnar una resolución, etc.¹³

40. A juicio de Elizabeth Castro, la Corte Nacional y el Tribunal Distrital habrían vulnerado su derecho a la defensa por no haber dispuesto su notificación con las actuaciones procesales de la causa de origen. Por lo tanto, la accionante no habría tenido la oportunidad de desvirtuar los hechos reclamados, ni de presentar pruebas de descargo.
41. Del análisis de las sentencias de la Corte Nacional y del Tribunal Distrital, respectivamente, se observa que en la causa de origen comparecieron, por un lado, Luis Zanchi, en calidad de accionante, y el GADM Santa Elena en calidad de legitimado pasivo. El GADM Santa Elena no presentó excepciones previas por una falta de legítimo contradictor.
42. Por lo tanto, si bien Elizabeth Castro no tuvo conocimiento sobre la sustanciación de la causa de origen, esta Corte observa que las autoridades judiciales demandadas no tenían la obligación de convocarla. Lo anterior guarda conformidad con lo dispuesto en el artículo 304 del COGEP, que determina las reglas de la legitimación pasiva en el marco de acciones subjetivas o de plena jurisdicción, vigente en la fecha que se presentó la demanda. Específicamente, el numeral 1 de la norma referida, dispone que la acción subjetiva o de plena jurisdicción puede ser propuesta contra “[l]a autoridad o las instituciones y entidades del sector público de quien provenga el acto o disposición a que se refiere la demanda”.
43. Asimismo, este Organismo observa que, en el marco del proceso judicial signado con el número 24331-2015-01780, Elizabeth Castro presentó una acción de amparo posesorio en contra de quienes, en aquel entonces, fungían como alcalde y procurador síndico municipal del GADM Santa Elena, respectivamente. En el proceso indicado, la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Santa Elena, provincia de Santa Elena, resolvió declarar sin lugar la acción de amparo posesorio presentada, respecto del bien correspondiente a la fracción de terreno continuo al solar #3 A de la manzana 97, ubicado en el balneario de Ballenita del cantón Santa Elena. Esta sentencia se encuentra ejecutoriada.

¹³ CCE, sentencia 1391-14-EP/20, 29 de enero de 2020, párr. 14.

44. Además, el TDCA, en la decisión impugnada a través de la presente acción extraordinaria de protección, identificó que:

[...] respecto a la aseveración en la resolución impugnada, de que se justificó la posesión de la señora Elizabeth Apolonia Casto Lucero, este argumento resulta también cuestionable para el Tribunal, en razón de que dentro del expediente administrativo, el Concejo Cantonal conoció oportunamente que dentro del juicio de amparo posesorio la señora Elizabeth Apolonia Casto Lucero, no pudo justificar el derecho que reclamaba; además, la tantas veces alegada escritura de mano de obra, no es tal, el documento que aparece en el expediente administrativo y a fojas 350 de los autos, en su redacción se lee entrega de obra, el mismo no tiene valor de un instrumento público ni siquiera valor tributario.

45. Por lo tanto, esta Corte verifica que la acción subjetiva tiene por objeto tutelar derechos subjetivos de quien proponga la demanda, cuando este hubiera sido presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por hechos o actos administrativos que produzcan efectos jurídicos directos, conforme a lo establecido en el numeral 1 del artículo 326 del COGEP. En este caso concreto, la pretensión de Luis Zanchi, en la acción subjetiva presentada tenía por pretensión que se declare la nulidad de la Resolución del Consejo 0618102017-GADMSE-CM, adoptada por el Ilustre Concejo Municipal de Santa Elena el 18 de octubre de 2017 que aprobó la creación de un lote independiente en la parte sur de la Manzana 97, ubicado en el Balneario Ballenita del cantón de Santa Elena.¹⁴

46. Además, esta Corte observa que en el marco del proceso 24331-2015-01780, la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Santa Elena, provincia de Santa Elena declaró sin lugar la demanda de amparo posesorio presentada por Elizabeth Castro. Asimismo, el TDCA, en la decisión impugnada, reconoció que el Concejo Cantonal del GADM Santa Elena estaba consciente de que la accionante, en el marco del juicio de amparo posesorio indicado, no pudo justificar la posesión del bien que reclamaba. Tampoco obraban medios probatorios que permitieran concluir que Elizabeth Castro era posesionaria del bien inmueble indicado. Aquello no fue considerado por el Concejo Municipal de Santa Elena al emitir la resolución impugnada en el proceso de origen, por lo que esta vulneró “el principio constitucional de la motivación”.

47. Por lo expuesto, esta Magistratura estima que el Tribunal Distrital y la Corte Nacional garantizaron el ejercicio del derecho a la defensa de las partes procesales y citaron con el contenido de la demanda al GADM Santa Elena. La accionante de esta acción extraordinaria de protección no debía ser citada en la causa de origen, sin perjuicio de que haya podido presentar la tercería correspondiente, de conformidad con los

¹⁴ Foja 111 del expediente judicial de primera instancia.

artículos 46 y 47 del COGEP.¹⁵ De los recaudos procesales, tampoco se desprende que existiera constancia alguna de que era posesionaria del bien inmueble en cuestión y que, por su falta de comparecencia al proceso originario, las autoridades judiciales accionadas hayan vulnerado su derecho a la defensa.

7. 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:

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **3146-22-EP**.
2. **Disponer** la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. **Notifíquese y archívese**.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

¹⁵ Al respecto, los artículos 46 y 47 del COGEP permiten la intervención de terceros a través de tercerías excluyentes de dominio o coadyuvantes. El artículo 46 del COGEP establece que: “Por regla general, en todo proceso, incluida la ejecución, podrá intervenir una o un tercero a quien las providencias judiciales causen perjuicio directo. La solicitud para intervenir será conocida y resuelta por la o el juzgador que conoce el proceso principal. Se entiende que una providencia causa perjuicio directo a la o el tercero cuando este acredita que se encuentra comprometido en ella, uno o más de sus derechos y no meras expectativas”. El artículo 47 del COGEP determina que “las tercerías podrán ser excluyentes de dominio o coadyuvantes, entendidas de la siguiente manera: 1. Son excluyentes de dominio aquellas en las que la o el tercero pretende en todo o en parte, ser declarado titular del derecho discutido. 2. Son coadyuvantes aquellas en que un tercero tiene con una de las partes una relación jurídica sustancial, a la que no se extiendan los efectos de la sentencia, pero que pueda afectarse desfavorablemente si dicha parte es vencida”.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve 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, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 30 de enero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

314622EP-798ae



Caso Nro. 3146-22-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes diez de febrero de dos mil veinticinco, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 745-23-EP/25
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 06 de febrero de 2025

CASO 745-23-EP

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

SENTENCIA 745-23-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección en tanto verifica que se transgredió la garantía de ser juzgado por un juez competente y emite la declaratoria jurisdiccional previa de error inexcusable en contra de los jueces que dictaron la sentencia de mayoría de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas dentro del caso 09318-2022-01061.

1. Antecedentes

1. El 29 de junio de 2022, inició el proceso de licitación realizado por el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Los Ríos (“**Prefectura**”) para la “Construcción del paso lateral Babahoyo-Juján, inicio by pass de Babahoyo hasta el límite provincial con una longitud de 8.44 KM, incluye puente sobre el río Los Amarillos, en el cantón Babahoyo, provincia de Los Ríos” (“**paso lateral**”).
2. Entretanto, el 7 y 14 de julio de 2022, Camarones y Langostinos del Mar Calademar S.A. suscribió contratos de compraventa con el Fideicomiso El Caminante.¹ Estas escrituras fueron inscritas en el Registro de la Propiedad de Babahoyo el 9 y 13 de septiembre de 2022, respectivamente.² Por medio de ellas, adquirió la propiedad de los lotes ubicados en la Hacienda Cañitas, sector Las Cañitas de la parroquia Pimocha, cantón Babahoyo, provincia de Los Ríos; y en el sector “El Jobo número Uno”, ubicado en la misma parroquia.
3. Luego del proceso de licitación correspondiente [ver, párrafo 1 *supra*], el 14 de noviembre de 2022, la Prefectura emitió la resolución GPLR-JTS-CP-521-2022 mediante la cual adjudicó el contrato de licitación de obras a la compañía limitada Ecuatoriana de Construcciones.³
4. El 2 de diciembre de 2022, Julio Augusto Aguirre Román, gerente general de Camarones y Langostinos del Mar Calademar S.A (“**demandante**” o “**Calademar**”)

¹ Expediente de la Unidad Judicial, fojas 52-58 y 22-24.

² Expediente de la Unidad Judicial, fojas 16-18.

³ Expediente de la Unidad Judicial, fojas 8 y 9.

presentó una acción de protección con medida cautelar en contra de la Prefectura. En su demanda, alegó la vulneración de derechos constitucionales porque no se le habría notificado a la demandante “en legal y debida forma el anuncio del proyecto, de modo previo a iniciar el proceso de licitación y sin la debida socialización con todos los potencialmente afectados”.⁴ Entre otras cuestiones, también argumentó que “**una eventual expropiación** de los predios de [su] representada resultaría contraria a los intereses del [E]stado ecuatoriano” [énfasis agregado]. El proceso fue signado con el número 09318-2022-01061.

5. En su demanda también expuso que la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón San Jacinto de Yaguachi, provincia del Guayas (“**Unidad Judicial**”) era competente de conformidad con el artículo 7 de la LOGJCC. Esto porque el paso lateral “se construiría en Juján [sic], Guayas y en Babahoyo, Los Ríos por lo que la política pública que afecta derechos surte efectos en estas dos localidades. Además, el demandante alegó que conforme las regulaciones del Consejo de la Judicatura y la división territorial asignada, [la Unidad Judicial] es competente”.⁵
6. El 23 de diciembre de 2022, la Unidad Judicial aceptó la acción, declaró la vulneración de derechos constitucionales y ordenó medidas de reparación integral.⁶ La Prefectura interpuso recurso de apelación.
7. El 3 de febrero de 2023, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Corte Provincial**”), mediante sentencia de mayoría de los jueces Henry Wilmer Morán Morán y Pedro Iván Ortega Andrade, rechazó el recurso y confirmó la sentencia de primera instancia. La sentencia contó con el voto salvado del juez Guillermo Pedro Valarezo Coello.

⁴ Expediente de la Unidad Judicial, foja 100. La compañía actora también alegó la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de defensa, seguridad jurídica, a la libre empresa y a la propiedad. Además, manifestó que la empresa es propietaria de 2 lotes de terreno ubicados entre los cantones Babahoyo y Jujan, usados para actividades acuícolas. Por su parte, el GAD provincial inició el proyecto para la construcción del paso lateral Babahoyo-Jujan, inicio by pass de Babahoyo, provincia de Los Ríos. Sin embargo, el anuncio del proyecto no fue notificado a la empresa, como propietaria de los predios afectados, ni inscrito en el Registro de la Propiedad, ni consta declaratoria de utilidad pública. Por lo que la actora solicitó el rediseño parcial del proyecto, porque un tramo de este afectaría la infraestructura camaronera. Como medidas cautelares solicitó que se oficie al Registro de la Propiedad a fin de que se anote una prohibición de inscribir o anotar cualquier acto jurídico de declaración de utilidad pública y de aviso de proyectos, expropiaciones o cualquier acto que tenga relación con estos sobre los inmuebles de propiedad de la compañía actora.

⁵ Expediente de la Unidad Judicial, foja 102.

⁶ La Unidad Judicial ordenó al GAD provincial abstenerse de emitir actos administrativos que impidan las actividades productivas o en general la construcción y desarrollo del proyecto sobre los inmuebles de propiedad de la demandante, especialmente sobre los inmuebles con fichas registrales 23773 y 23767 del Registro de la Propiedad de Babahoyo, entre otras.

8. El 7 de marzo de 2023, la Prefectura (“**entidad accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 23 de diciembre de 2022, dictada por la Unidad Judicial (“**sentencia de primera instancia**”) y de la sentencia de 03 de febrero de 2023, dictada por la Corte Provincial (“**sentencia de segunda instancia**”).⁷
9. La causa fue signada con el número 745-23-EP y fue sorteada al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz. El 16 de junio de 2023, mediante auto de mayoría,⁸ el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa y ordenó que la Unidad Judicial y la Corte Provincial presenten el informe de descargo correspondiente. Posteriormente, mediante resorteo de 19 de julio de 2023, la sustanciación le correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.
10. Los informes requeridos en el auto de admisión fueron presentados el 27 de julio de 2023 por la Unidad Judicial y el 31 de julio de 2023 y 16 de agosto de 2023 por Henry Wilmer Morán Morán y Pedro Ortega Andrade, respectivamente y de manera individual, en calidad de jueces de la Corte Provincial.⁹
11. Mediante memorando CC-SG-2024-210 de 15 de abril de 2024, se puso en conocimiento a la jueza ponente sobre la resolución del Pleno de la Corte Constitucional, de 11 de abril de 2024, de aprobar el pedido de priorización del caso con la finalidad de otorgar efecto útil a la decisión.
12. Mediante auto de 22 de julio de 2024, la jueza sustanciadora avocó conocimiento y convocó a audiencia. Posteriormente, el 25 de julio de 2024, Charles Alfredo Méndez Robles, en calidad de presidente de la Asamblea Ciudadana Local de Babahoyo; Danny Patricio Carrillo García, en calidad de presidente de la Cooperativa Flota Babahoyo Interprovincial FBI; y León Pablo Mancheno Icaza, en calidad de jefe del Cuerpo de Bomberos Municipal del cantón Babahoyo, presentaron escritos en calidad de *amici curiae*.
13. La audiencia señalada se llevó a cabo el 29 de julio de 2024 a las 14h00.¹⁰

⁷ El 4 de abril de 2023, la Secretaría General de este Organismo certificó que no se ha presentado otra causa con identidad de objeto y acción.

⁸ El caso fue admitido por voto de mayoría de las juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez y Karla Andrade Quevedo y un voto salvado del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz. El 13 de julio de 2023 se realizó la notificación de esta providencia.

⁹ El 24 de julio de 2024, Juan Aurelio Paredes Fernández, presentó su informe en calidad de juez en reemplazo de Guillermo Pedro Valarezo Coello, por suspensión.

¹⁰ Mediante auto de 25 de julio de 2024 se reiteró la convocatoria a audiencia a las judicaturas accionadas. A la audiencia asistieron: (i) por el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Los Ríos: los abogados Miguel Hernández Terán y Juan Acurio Romero, en sus calidades de procurador judicial y procurador síndico, respectivamente, así como el abogado Marlon Estrella y el prefecto Jonny Terán

14. Posteriormente, tanto la Unidad Judicial, como la Procuraduría General del Estado, la parte accionante y Calademar presentaron escritos en los que agregaron argumentos respecto del caso.¹¹

2. Competencia

15. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la CRE; 58 y siguientes de la LOGJCC.

3. Alegaciones de las partes

3.1. De la entidad accionante

16. La entidad accionante alega que las sentencias impugnadas vulneran los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y al debido proceso en las garantías de: cumplimiento de normas y derechos de las partes; ser juzgado por un juez competente con observancia del trámite propio de cada procedimiento; y, motivación.
17. Expone que el anuncio del proyecto, regulado en el artículo 66 de la Ley de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo (“**LOTUGS**”), permite fijar el avalúo de los inmuebles dentro de la zona de influencia de obras públicas a fin de evitar el pago de un sobreprecio en caso de expropiaciones inmediatas o futuras, mas no para licitaciones para la construcción de obras públicas. Por ello, no correspondía notificar a Calademar, mucho menos tomando en cuenta que al momento en que había sido convocada la licitación a través del portal web, no era propietaria de los predios por donde pasaría la obra pública.

3.1.1. Sobre la sentencia dictada por la Corte Provincial

18. La entidad accionante alega que se habría buscado la paralización de la potestad expropiatoria de la Prefectura y no la declaración de vulneración a derechos constitucionales. También, expone sobre la presunta vulneración del derecho a la

Salcedo; (ii) en calidad de juez temporal en la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas en reemplazo de Pedro Ortega Andrade por renuncia a su cargo de Juez Provincial, el abogado Carlos Eduardo Flores Iñiguez.; (iii) en calidad de terceros, por la compañía Calademar, los abogados Farith Simon Campaña, Ricardo Noboa Bejarano, Marco Morales Andrade y Mauricio Maldonado Muñoz; y, (iv) por la Procuraduría General del Estado, el abogado Manuel Farías Neira.

¹¹ Los escritos fueron presentados el 29 de julio de 2024 por la Unidad Judicial; 30 de julio y 1 de agosto de 2024 por la accionante; el 30 de julio y 5 de agosto de 2024 por Calademar; y el 31 de julio y 12 de agosto de 2024 por la PGE; entre otros escritos presentados dentro de la causa que requerían la resolución de la causa.

propiedad que, incluso en el supuesto de que la notificación del anuncio del proyecto fuese obligatoria, no habría podido realizar aquella, en tanto Calademar “recién adquirió la propiedad de los dos predios el 9 y 13 de septiembre de 2022, y el trazado del proyecto se planificó” el 29 de junio de 2022; en esta fecha la Prefectura “inició el proceso público licitatorio a través la convocatoria pública” [sic] en el SERCOP.

19. También expone que según el artículo 66 de la LOTUGS, “el anuncio del proyecto está relacionado directamente con expropiaciones inmediatas o futuras. No con el inicio de los procesos públicos para la contratación de las correspondientes obras públicas”. En contraposición, detalla que el artículo 58 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (“**LOSNCP**”) “establece a dicho anuncio COMO UN ANEXO A LA DECLARATORIA DE UTILIDAD PARA LA ADQUISICIÓN DE UN INMUEBLE” [Énfasis en el original]. Añade que, a diferencia de la declaratoria de utilidad pública, el anuncio del proyecto no limita de manera alguna la propiedad. Por ello, indica que la sentencia de Corte Provincial tendría “una serie de enunciados inconexos”.
20. Añade que la Prefectura no tendría la “capacidad jurídica para revocar dicho permiso de funcionamiento de la Camaronera”. Por lo que, el razonamiento de la Corte Provincial sobre la falta de capacidad de Calademar “para ejercer la actividad acuícola para la cual ha obtenido una autorización del ministerio del ramo competente”, carecería de sustento.
21. También asevera que no existe fundamentación “jurídica al no haber explicado por qué el artículo 66 [de la LOTUGS] es aplicable al caso concreto, máxime [sic] si el demandante de la acción de protección recién adquirió la propiedad de los predios el 9 y 13 de septiembre de 2022” [Énfasis eliminado].
22. En sentido similar, expone que sería contradictorio afirmar la inobservancia del artículo 66 de la LOTUGS y el artículo 58 de la LOSNCP, toda vez que este último se refiere al anuncio del proyecto como un anexo a la declaratoria de utilidad pública. En esa línea, esgrime que “[n]o hay una explicación de la pertinencia de la aplicación del artículo 58 de la LOSNCP al caso concreto”.
23. Sobre este punto, concluye que:

la Corte Provincial asume una consecuencia de un antecedente jurídico inexistente: de un lado el artículo 66 de la Ley de Ordenamiento no tiene ninguna relación con alguna política pública en la que podía participar el accionante de la acción de protección, y por otro lado el propietario recién adquirió la propiedad de los predios el 9 y 13 de septiembre de 2022, conforme consta probado. Esta inconsecuencia vacía de contenido la obligación jurídica de motivar, la torna en inexistente, y al hacerlo viola el derecho a la seguridad

jurídica y al debido proceso en cuanto a la garantía de cumplimiento de las normas jurídicas. La citada “verificación” es inexistente. Es [...] un imposible jurídico [...].

3.1.2. Sobre la sentencia dictada por la Unidad Judicial

- 24.** Establece que, a pesar de haber alegado que Calademar no era propietario del inmueble al momento de la socialización y licitación del proyecto, la Unidad Judicial no se refirió a este argumento. A criterio de la entidad accionante, esta omisión hace que la sentencia incurra en un vicio de falta de motivación. Arguye que la Unidad Judicial no fundamentó la calidad de propietario de los predios del demandante en la acción de protección.
- 25.** Alega que se mutila el ejercicio de la potestad expropiatoria del gobierno provincial de Los Ríos reconocida constitucionalmente “y deja muy claro que la verdadera razón de la acción de protección fue impedir el ejercicio de la potestad expropiatoria del gobierno provincial de los [sic] Ríos [...]”. Manifiesta que la falta de motivación jurídica conllevó también a la vulneración de la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes, pues no existe una norma jurídica que sustente la actuación de la jueza.
- 26.** Señala que no existe relación de causalidad entre la omisión de notificación del anuncio del proyecto y las medidas de reparación dictadas: en su contra; del Registrador de la Propiedad del cantón Babahoyo; del alcalde del cantón Babahoyo y de la Comisaría Ambiental del GAD de Los Ríos. Estas medidas implican la abstención de emitir y registrar actos administrativos que, de cualquier modo, impidan las actividades productivas o, en general, la construcción y desarrollo del proyecto sobre inmuebles de propiedad de Calademar. Alega que lo expuesto por la jueza en su sentencia, son enunciados que no se articulan con los hechos del presente caso y que ese vicio de motivación también vulnera el derecho a la defensa. En particular, señala que:
 - 1.** La orden de realizar nuevamente el trazado no encuentra nexo causal con la declaración de vulneración del artículo 85 de la Constitución;
 - 2.** La orden de “abstenerse de emitir, notificar o solicitar la inscripción en registros públicos del anuncio del proyecto” no sería coherente con la decisión de declarar la vulneración de derechos, debido a la falta de notificación del anuncio del proyecto. No existiría relación entre el análisis que afirma la vulneración por falta de notificación, frente a la orden de abstención de notificar el anuncio en cuestión.

3. Por las mismas razones, señala que no existe nexo causal entre la decisión y la medida de reparación que ordena “abstenerse de emitir, notificar o solicitar la inscripción en registros públicos de declaraciones de utilidad pública sobre los inmuebles de propiedad de [Calademar]”.
4. A criterio de la entidad accionante, las deficiencias también se presentarían en la medida que ordenó “abstenerse de perturbar de cualquier modo el dominio y posesión pacífica sobre los inmuebles de propiedad de [Calademar]”.
5. Añade que “no hay ninguna relación [...] de causalidad entre la omisión de notificación del anuncio del proyecto y la abstención ordenada a[l] gobierno autónomo descentralizado [de Babahoyo] que no fue demandado” [Énfasis eliminado].

27. Añade que el:

propósito del demandante de la acción de protección fue que no se toque sus predios ya referidos comprendidos en el trazado varias veces mencionado. Como ya hemos señalado, ese trazado no es un acto jurídico administrativo, es una definición técnica incluida en el estudio de ingeniería entregado al Ministerio de Transporte y Obras Públicas. Ese estudio, como todo estudio de ingeniería, hace un análisis de las áreas necesarias por donde debe pasar el puente, analiza toda el área y llega a la definición de los predios que deben incluirse en el trazado. No se trata de dibujar un trazado, se trata de que los predios que se necesitan son los que técnicamente corresponden.

28. Sobre la competencia de las judicaturas, arguye que “[l]os terrenos del demandante de la acción de protección no están en Yaguachi. Por consiguiente, no puede ser competente el juez de Yaguachi, sino de Babahoyo, que es donde están los predios”. Tal omisión, no habría sido subsanada por la Corte Provincial.
29. Sobre la base de lo expuesto, solicita que se acepte su acción y se declare la vulneración de los derechos alegados. Como reparación integral requiere que se ordene dejar sin efecto las sentencias impugnadas. Solicita, además, que esta Corte dicte sentencia de mérito. También requirió que se declare error inexcusable en contra de las y los jueces que emitieron las sentencias impugnadas.

3.2. De la Corte Provincial

30. En su escrito, Henry Wilmer Morán Morán, en calidad de juez, expuso que no se impidió la construcción del paso lateral, sino que:

es evidentemente [sic] que [Calademar] se vería afectada respecto a la realización de esta obra, tanto más, que si bien este proyecto que es de conocimiento público por cuanto fue

anunciado por las autoridades de las Prefecturas del Guayas y Los Ríos, y que para ello, se habían realizado estudios en referencia a las dimensiones que conllevaba el proyecto vial. Sin embargo, la compañía CALADEMAR S.A., indicó que no se le notificó acerca de la expropiación de sus predios por la realización de la obra, aquello no fue controvertido por la entidad accionada, quien indicó que la compañía adquirió dichos predios posterior al anuncio del proyecto y que además estos hechos debían tratarse en la justicia ordinaria tal como consta dentro de sus alegaciones en audiencia [...].

31. Por su parte, Pedro Iván Ortega Andrade, en calidad de juez, en sentido similar, indicó que la demanda se fundamentó en que la Prefectura no notificó a Calademar con la expropiación y aquello no fue controvertido. También señaló que la Unidad Judicial era competente porque Calademar “demostró que la realización del proyecto, afectaría su derecho patrimonial, ya que sus propiedades que podrían verse afectadas se encuentran ubicadas en [el] [c]antón Babahoyo, [p]rovincia de Los Ríos”.
32. A la audiencia pública de este caso compareció Carlos Flores Íñiguez e indicó que, desde el 3 de junio de 2024, se encuentra en calidad de juez temporal reemplazando a Pedro Ortega Andrade.

3.3. De la Unidad Judicial

33. La Unidad Judicial divide su informe en seis acápite que se sintetizan a continuación.

i) Sobre la potestad expropiatoria que es reglada y debe ser respetuosa de la seguridad jurídica y de otros derechos constitucionales

34. Asegura que el artículo 66 de la LOTUGS exige que la autoridad realice el anuncio del proyecto, de modo que debe ser notificado “al propietario del predio y que debe estar inscrito en las respectivas fichas registrales afectadas, para lo cual, por motivo de publicidad, se debe notificar al registrador de la propiedad”. Manifiesta que Calademar alegó que “no habría adquirido los predios en cuestión de haber conocido del anuncio del proyecto”. A su juicio, esta omisión “provoc[ó] consecuencias dañosas al derecho de propiedad y de libertad económica del demandante de la acción de protección”.

ii) Sobre el derecho a la participación en la formulación de las políticas públicas como derecho constitucional aplicable de modo directo y desarrollado en normativa legal y reglamentaria

35. Indica que en la sentencia 679-18-JP/20 esta Corte se pronunció sobre la información y participación ciudadana que permite “visibilizar la participación de la sociedad civil en las políticas públicas [...]”. También señala que el artículo 95 de la Constitución enfatiza la importancia de esta participación y concluye que el dictamen 2-21-EE/21

indica que se debe procurar la participación ciudadana en los asuntos públicos. En sentido similar, cita fragmentos de la sentencia 29-21-JI y acumulado/21.

iii) Respetto de la calidad de propietario de Calademar

36. Señala que la calidad de propietario de Calademar está justificada en la escritura de compraventa “celebrada ante el Notario trigésimo octavo del Cantón Guayaquil, del 7 de julio del 2022”. Luego, refiere que “nunca se notificó a ningún ciudadano del anuncio del proyecto”.

iv) De la inexistencia de desnaturalización a la garantía de acción de protección y el examen de proporcionalidad realizado en la presente causa

37. A su juicio, su decisión no implicó la paralización de un servicio público, sino su reformulación para que no afecte derechos constitucionales. Agrega que en su análisis ponderó los derechos de Calademar y “de la [Prefectura] en ejecutar una obra pública”. En ese sentido, arguye que la reparación integral no implica la desnaturalización de la acción debido a que “deriva directamente del artículo 85.2 de la [C]onstitución y es producto de un examen de proporcionalidad entre derechos-principio”. Añade que se acogieron “las medidas [de reparación] solicitadas por el accionante en su demanda y exposición a fin de que no se vulneren sus derechos” y en virtud de que el análisis de la reparación integral está llamado a “ser creativo” de conformidad con la sentencia 424-18-EP/23.

v) No existe violación al derecho a ser juzgado por autoridad competente

38. Asegura que es competente debido a que los efectos del acto impugnado se producirían en el cantón Jujan y que la resolución 173-2015, de 17 de junio de 2015, emitida por el Consejo de la Judicatura, señala que es competente para conocer las causas que correspondan al cantón Jujan. Concluye que en la sentencia 28-10-SEP-CC se afirmó que la competencia en materia constitucional es flexible y no rígida.

vi) Sobre la inexistencia de error inexcusable, manifiesta negligencia o dolo

39. Esgrime que, de acuerdo con el artículo 22 de la Ley Reformatoria al Código Orgánico de la Función Judicial, esta Corte carece de competencia para declarar error inexcusable en su contra.

40. A pesar de haber sido legal y debidamente notificada, la Unidad Judicial no compareció a la audiencia realizada en este caso el 29 de julio de 2024.¹²

3.4. De la Procuraduría General del Estado

41. En la audiencia celebrada y mediante escrito de 12 de agosto de 2024, la PGE expuso que Calademar incurrió en abuso del derecho. Esto, porque la acción fue presentada “en el cantón Yaguachi [...] **a pesar de que el domicilio de dicha sociedad es Guayaquil, y a pesar de que los terrenos con potencialidad parcial de expropiación futura están ubicados en el cantón Babahoyo**” [Énfasis agregado]. Además, indicó que:

la demanda de acción de protección carece totalmente de fundamento al plantear como argumento central que el instrumento de regulación del mercado del suelo llamado “anuncio del proyecto”, y que tiene por propósito permitir fijar el avalúo de los inmuebles dentro de la zona de influencia de obras públicas al valor de la fecha del anuncio público de las respectivas obras, a fin de evitar el pago de un sobreprecio en caso de expropiaciones inmediatas o futuras, de acuerdo con el artículo 66 de la [LOTUGS], es un acto con potencialidad de vulnerar derechos constitucionales.

42. También, manifestó que el debido proceso ha sido transgredido en el proceso de origen. A su criterio, respecto de la competencia, “no existe ninguna conexión que permita [...] a la jueza de Yaguachi conocer y resolver la acción [...]”. Añade que, “no es suficiente que se diga que la [Unidad Judicial] tiene la competencia para conocer las causas que se originen o tengan efectos en el cantón Jujan, razón por la cual, si es que no está acreditado que tenga domicilio en ese cantón, es totalmente improcedente que se pueda radicar la competencia”. Añade que, en la parte resolutive, la Unidad Judicial direcciona los efectos de la sentencia al GAD del cantón Babahoyo y a la Comisaría Ambiental de la Prefectura, a pesar de que no fueron parte procesal.
43. Concluye que en el presente caso no están frente a un proceso de expropiación *per se*. Sin embargo, según menciona, se omite considerar que según el artículo 87 numeral 3 de la Constitución debe anteponerse el interés general al individual, de conformidad con el buen vivir. Luego suma que, en el caso de darse la expropiación, existía una vía legal de reclamación; sin embargo, se ha preferido la acción de protección. Por ello, asegura que se ha desnaturalizado la garantía porque se impide que la Prefectura y el GAD de Babahoyo ejerzan sus competencias constitucionales.

3.5. Comparecencia de terceros

¹² Mediante escrito de 29 de julio de 2024, Deida Narciza Verdezoto Gaibor, jueza de la Unidad Judicial expuso que no pudo asistir a la audiencia debido a que presentó problemas de salud.

3.5.1. Calademar

44. En su escrito de 10 de noviembre de 2023, Calademar expuso que comparece tanto como *amicus curiae* como accionante del proceso de origen. Luego, indicó que la demanda se fundamenta en el desacuerdo de la Prefectura con las sentencias impugnadas. A su juicio, la Prefectura no tenía competencia “ni para anunciar ni para construir el paso lateral” [énfasis eliminado]. Por último, expone que el 24 de octubre de 2023 celebró un contrato de inversión con el Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca que “ampara y protege, durante un plazo de 15 años, las inversiones que por valor de \$11.401.680 CALADEMAR efectuará en su desarrollo camaronero [...]”. Durante la audiencia ante este Organismo, Calademar también indicó que la competencia está justificada en tanto la resolución 173-2015 del Consejo de la Judicatura determinó en su disposición transitoria que:

La competencia que tienen las juezas y jueces que integran la Unidad Judicial Multicompetente Civil, con sede en el cantón San Jacinto de Yaguachi y, las Unidades Judiciales Penal y Civil con sede en el cantón Milagro, en razón del territorio sobre los cantones Alfredo Baquerizo Moreno y Simón Bolívar se mantendrá hasta que la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Alfredo Baquerizo Moreno (Juján) [sic], este debidamente conformada y sus juezas y jueces sean legalmente nombrados y posesionados.

3.5.2. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Alfredo Baquerizo Moreno como *amicus curiae*

45. Indicó, entre otras cuestiones, que el proyecto compromete en 1 Km a la jurisdicción del cantón y podría causar que dicho cantón se convierta en un “pueblo fantasma”. Luego esgrimió que la Prefectura no anunció ni socializó el proyecto con los cantones afectados, ni era competente para construir el paso lateral.

3.5.3. Cuerpo de Bomberos Municipal del cantón Babahoyo como *amicus curiae*

46. En su escrito de 25 de julio de 2024, expuso que la importancia y trascendencia de la construcción del paso lateral implica: i) el traslado descongestionado de pacientes; ii) la recepción y movilización rápida en situaciones de emergencia; y, iii) la protección eficiente de vidas y propiedades, “reduciendo tiempos de respuesta y mejorando la coordinación en situaciones de emergencia”.

3.5.4. Cooperativa de Transporte – Flota Babahoyo Interprovincial F.B.I. como *amicus curiae*

47. Mediante escrito de 25 de julio de 2024, indicó que la construcción del paso lateral permitiría mejorar las condiciones actuales de la vialidad. En particular, expuso que: i) “[l]a infraestructura vial actual es insuficiente para soportar el volumen de tráfico diario”; ii) “durante la temporada invernal, la vía se inunda frecuentemente, reduciendo [...] la frecuencia y seguridad del servicio”; iii) “[f]acilitaría el flujo de bienes y personas, reduciría los tiempos de viaje y costos operativos”; y, iv) mejoraría la seguridad vial.

3.5.5. Asamblea Ciudadana Local del cantón Babahoyo como *amicus curiae*

48. En escrito de 25 de julio de 2024, afirmó que la construcción del paso lateral “es crucial para el funcionamiento eficiente del transporte interprovincial de pasajeros entre las ciudades de Babahoyo y Guayaquil”.

4. Análisis constitucional

4.1. Planteamiento de los problemas jurídicos¹³

49. En lo referente a los cargos de los párrafos 19, 20 y 22 *supra*, se verifica que no se ha presentado un cargo completo. Pues se refiere a que el análisis respecto de la presunta obligatoriedad legal de notificación del anuncio del proyecto, indicando que aquella no habría sido exigible. En suma, señala la “capacidad jurídica” que, a su juicio, no tendría la Prefectura para revocar permisos de funcionamiento, pero no detalla una base fáctica ni las razones por las que las acciones u omisiones de las judicaturas vulneran el derecho de manera directa e inmediata. Al no existir la base fáctica ni las razones por las que las judicaturas accionadas habrían vulnerado el derecho de manera directa, no se formulará un problema jurídico al respecto.

¹³ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16; sentencia 752-20-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 31; y, sentencia 2719-17-EP/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 11.

Conforme el artículo 94 de la CRE, 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. Los problemas jurídicos de una acción extraordinaria de protección se determinan, principalmente, en función de los cargos relacionados con la presunta vulneración de derechos constitucionales formulados por la parte accionante en contra del acto procesal objeto de la acción. Es decir, de las acusaciones que se dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional. También ver: CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18 sobre que un cargo configura un argumento completo cuando reúne al menos, los siguientes tres requisitos: “(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; tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción; y, (iii) una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata. No obstante, si un cargo carece de dichos elementos, no se puede, sin más, rechazar el mismo. En aquellos casos, la Corte Constitucional debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental”.

50. Por otro lado, en los párrafos 21, 23 y 24 *supra*, se verifica que la entidad accionante se limita a afirmar: i) lo que a su juicio sería la correcta aplicación de la ley, respecto del artículo 66 de la LOTUGS; ii) la motivación que, a su criterio, debía expresar la Corte Provincial para ser correcta y la reduce a que, de la forma en que se habría expuesto, deviene en inexistente, pues partiría de un imposible jurídico; y lo propio se reitera en el párrafo 24 *supra*, respecto de la Unidad Judicial. En consecuencia, verificado esto no es posible formular un problema jurídico que busca un pronunciamiento sobre la correcta aplicación de la ley ni sobre la corrección de la decisión. Por lo que a este Organismo no le corresponde formular un problema jurídico al respecto y se descarta su análisis.
51. De los cargos expuestos en los párrafos 17, 18 y 25 al 27 *supra*, se evidencia que estos se circunscriben a la controversia de origen, dado que se afirma que la acción de protección buscaba: limitar las competencias de la Prefectura; que el anuncio del proyecto no limita la propiedad; la pertinencia de las medidas que debían ser otorgadas en un proceso de este tipo; y, que, el presunto propósito de la presentación de la acción de protección sería blindar las inversiones de Calademar. En consecuencia, se toma nota de la excepcionalidad de la competencia de esta Corte para analizar el mérito de la controversia; pues no le corresponde pronunciarse sobre dichos cargos en este análisis, sino en el de mérito; y este último procede de oficio y siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos por la jurisprudencia constitucional.¹⁴
52. En el párrafo 28 *supra*, se controvierte la competencia de las judicaturas, en tanto la Unidad Judicial de Yaguachi no lo sería para conocer la causa. En particular, la Prefectura esgrime que “[l]os terrenos del demandante de la acción de protección no están en Yaguachi. Por consiguiente, no puede ser competente el juez de Yaguachi, sino de Babahoyo, que es donde están los predios”; tal omisión, no habría sido subsanada por la Corte Provincial. Sobre la base de ello, se formula el siguiente problema jurídico: **¿La Corte Provincial vulneró la garantía de juez competente de la Prefectura porque aceptó la acción de protección de origen pese a que habría sido incompetente en razón del territorio?**¹⁵
53. Toda vez que uno de los problemas jurídicos formulados atiende a la competencia, es pertinente abordarlo primero y solo en el caso de encontrar que no se ha vulnerado el mismo, se continuará con el análisis de las demás cuestiones.

4.2. Resolución del problema jurídico

¹⁴ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 55.

¹⁵ Se toma nota de formulaciones similares respecto de la competencia en: CCE, sentencia 3638-22-JP/24, 4 de abril de 2024, párr. 73; y sentencia 1951-13-EP/20, 28 de octubre de 2020, sección III, párr. 20.

4.2.1. ¿La Corte Provincial vulneró la garantía de juez competente de la Prefectura porque aceptó la acción de protección de origen pese a que habría sido incompetente en razón del territorio?

54. La Constitución reconoce el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente en el artículo 76 numerales 3 y 7 literal k). Esta garantía ha sido consagrada por el constituyente 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”.¹⁶
55. Particularmente, en los procesos de garantías jurisdiccionales, la observancia del juez competente “es esencial para el debido proceso, que comprende la predeterminación de la autoridad jurisdiccional ordinaria, a quien la Constitución y la ley le ha atribuido la facultad para conocer y resolver determinados asuntos”.¹⁷
56. Esta garantía:
- está prevista como una de las condiciones mínimas y obligatorias para tramitar adecuadamente un proceso judicial, según la letra k) del numeral 7 del artículo 76 de la CRE. Esta garantía implica que el juzgador debe actuar dentro de la medida de jurisdicción que tiene asignada por la Constitución y la ley para conocer y resolver determinados asuntos en razón de la materia, territorio, grado y personas.¹⁸
57. Por lo expuesto, la competencia en garantías no constituye una mera formalidad, sino que su observancia busca la tutela rápida, eficaz y efectiva de derechos; y a su vez, previene la presentación de demandas con fines ajenos al derecho y a la lealtad procesal.¹⁹ De ello que el principio de formalidad condicionada no se aplica;²⁰ así como tampoco puede omitirse la observancia de las normas comunes aplicables a estos procesos, reconocidas en la ley especial de la materia.²¹
58. Ahora bien, tanto el artículo 86 numeral 2 de la Constitución y el artículo 7 de la LOGJCC prevén que el juez competente para resolver garantías jurisdiccionales es: i) el del lugar donde se originó el acto u omisión que vulneró derechos o ii) donde se

¹⁶ CCE, sentencia 2137-21-EP/21, 29 de septiembre de 2021, párr. 29.

¹⁷ CCE, sentencia 1598-13-EP/19, 4 de diciembre de 2019, párr. 17.

¹⁸ CCE, sentencia 1998-16-EP/21, 28 de julio de 2021, párr. 19.

¹⁹ Como demandas manifiestamente improcedentes o desnaturalizaciones.

²⁰ LOGJCC, artículo 4.7. “La jueza o juez tiene el deber de adecuar las formalidades previstas en el sistema jurídico al logro de los fines de los procesos constitucionales. No se podrá sacrificar la justicia constitucional por la mera omisión de formalidades”.

²¹ CCE, sentencia 569-15-EP/20, 19 de agosto de 2020, párr. 27.

producen los efectos de dicha vulneración; es decir, la competencia se aborda desde la presunta víctima de vulneración de derechos. Por su parte, la jurisprudencia ha indicado que, en “materia de garantías jurisdiccionales, la competencia en razón del territorio **se rige por reglas especiales previstas en la Constitución y en la LOGJCC** que, por su naturaleza, no necesariamente se asemejan a las reglas de competencia aplicables en los procesos tramitados ante la justicia ordinaria” [Énfasis agregado].²² Así también ha especificado que si el accionante es una persona jurídica “la o el juez competente en razón del territorio **no se puede determinar en función del domicilio del representante legal o accionistas de dicha entidad jurídica, ya que no son sus derechos los que se pretende tutelar**” [Énfasis agregado].²³

59. De los escenarios expuestos *ut supra*, siempre que se pretenda radicar la competencia en razón del lugar donde se producen los efectos del acto u omisión, le corresponde al accionante acompañar en su demanda la carga argumentativa suficiente y razonable que exponga las razones por las que los efectos se producen en el lugar de la presentación de la demanda. Tal argumentación sobre la competencia debe estar directamente vinculada con la presunta vulneración de derechos alegada, de modo que de su fundamentación se desprenda que el acto u omisión surte sus efectos – presuntamente vulneratorios de los derechos de la víctima– donde el accionante lo alega. Pues debe recordarse que la competencia por sus efectos se aborda desde las alegaciones de la víctima y no desde la perspectiva del accionado. Esto no obsta que, si bien debe justificarse la competencia cuando se pretende radicar aquella por sus efectos, son las autoridades jurisdiccionales quienes están obligadas a revisar si son o no competentes. Tal obligación se desprende del artículo 7 de la LOGJCC que determina, como consecuencia de la inobservancia de la competencia, la inadmisión de la demanda.
60. No puede afirmarse, de manera llana, *cualquier* conexión domiciliar, relación familiar o laboral para radicar la competencia por los efectos.²⁴ Las razones genéricas o aparentes que pretendan justificar la competencia por los efectos del acto u omisión resultan inadmisibles y deberán ser analizadas por la judicatura al calificar la demanda y al emitir sentencia.
61. Todos los resguardos mencionados fungen como límites que evitan “la presentación de este tipo de acciones ante cualquier juez”.²⁵ Asimismo, tales límites:

²² CCE, sentencia 43-23-JC/24, 21 de noviembre de 2024 párr. 37 y sentencia 2038-23-EP/24, 21 de noviembre de 2024, párr. 93.

²³ CCE, sentencia 3638-22-JP/24, 4 de abril de 2024, párr. 77.

²⁴ Siempre y cuando estas pretensiones correspondan a la esfera constitucional.

²⁵ CCE, sentencia 2571-18-EP/23, 24 de mayo de 2023.

37. [...] buscan que las garantías jurisdiccionales no sean presentadas aleatoriamente, bajo motivos ajenos a la reivindicación de derechos [...].

38. La delimitación de la competencia en razón [...] [de] lugar en donde la vulneración produce efectos, se justifica en que, en caso de verificarse la vulneración alegada, los juzgadores puedan ejecutar la sentencia y verificar su cumplimiento de forma eficiente e ininterrumpida. Es decir, busca que tanto la emisión de las sentencias, como su ejecución sean eficientes y eficaces.²⁶

62. Por último, tal es la relevancia de esta garantía, que se ha buscado que su resguardo, *en principio*, se mantenga en la misma justicia ordinaria; en tanto, es necesario que “el accionante haya agotado todos los mecanismos procesales contemplados por el marco legal adjetivo previstos para la subsanación del vicio”.²⁷ Sin perjuicio de que, a pesar de haber activado tales resguardos, se pueda alegar la vulneración de la misma en una acción extraordinaria de protección si el menoscabo persiste; en tanto “obviar las reglas procedimentales de la competencia, provoca un vicio grave e insalvable”.²⁸ Recordando que este último, puede ocasionar que se configure una infracción gravísima que podría constituir dolo, error inexcusable o manifiesta negligencia; en tanto le corresponde al juez la verificación de su competencia, más allá de los argumentos emitidos por la parte accionante.
63. En el presente caso, la Corte Provincial, en su voto de mayoría, ratificó la competencia de la jueza de la Unidad Judicial de Yaguachi. En lo principal, razonó que “el accionante **manifestó en su demanda** que existe afectación [...] por la existencia de un proyecto en los predios que forman parte el accionante y Alfaguyca S.A.” [Énfasis agregado].²⁹ Luego, la judicatura afirmó que los predios de Calademar están ubicados en el cantón Babahoyo, provincia de Los Ríos y que Alfaguyca S.A. tiene una autorización para realizar actividades económicas de cría y cultivo de camarón en el cantón Jujan, provincia de Guayas.
64. Sobre la base de ello constató que existirían vínculos contractuales entre las dos compañías que tendrían un contrato de asociación. En consecuencia, concluyó “objetivamente que existe un patrimonio de la legitimada activa, constituido sobre las jurisdicciones de las Provincias de Guayas y Los Ríos, que se ve afectada por la omisión incurrida por la legitimada pasiva que causa un daño irreversible”.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ CCE, sentencia 838-12-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 30 y sentencia 1284-19-EP/23, 17 de mayo de 2023, párr. 54.

²⁸ CCE, sentencia 61-12-IS/19, 23 de octubre de 2019, párr. 32.

²⁹ Si bien la Corte Provincial indica que la alegación de los vínculos contractuales se hizo en la demanda, esta Magistratura encuentra que aquello no sucedió así. Alfaguyca S.A. compareció al proceso -como tercer interesado- durante la sustanciación del recurso de apelación e informó sobre el contrato de asociación con Calademar, mediante escrito de 23 de enero de 2023.

65. De lo expuesto, se evidencia que la Corte Provincial pretendió irradiar la competencia territorial a la Unidad Judicial de Yaguachi bajo la existencia de un vínculo contractual. No obstante, según lo reseñado en párrafos anteriores, en materia de garantías ni la Constitución, ni la ley ni la jurisprudencia han prescrito que la competencia puede irradiarse en razón de vínculos contractuales que tenga una compañía con otra. Si aquella fuera una posibilidad, se dejaría sin efecto útil a la institución jurídica de la competencia territorial; pues bastaría con que una compañía tenga contratos con cualquier otra para radicar la competencia en alguna judicatura *a su mejor elección*. Lo cual, resulta inadmisibile a todas luces frente a las reglas procesales en los procesos de garantías constitucionales.
66. Ahora bien, esta Corte no desconoce que puede existir casos en los que la determinación de los efectos de los actos u omisiones impugnadas podría resultar ambigua. No obstante, conforme se ha indicado en esta sentencia, es por ello que, la carga argumentativa que pretenda radicar la competencia –por los efectos– debe estar directamente vinculada con la presunta vulneración de derechos; y, posteriormente analizada por la judicatura que corresponda. En este caso, por ejemplo, si bien no se ha reconocido la posibilidad de radicar la competencia con base en vínculos contractuales, se observa que incluso si se aceptara dicha tesis, tal vínculo no está relacionado con los derechos presuntamente vulnerados, pues ninguno de ellos abarcaría la afectación de un “patrimonio constituido” con un tercero. En su lugar, se habría argumentado sobre una posible afectación directa del derecho a la propiedad, entre otros.
67. A ello se suma que, en los antecedentes de la sentencia de segunda instancia, la Corte Provincial indica que Calademar afirmó que la construcción de la obra “implicaría una afectación a terrenos de [su] propiedad privada”.³⁰ Sin embargo, en su análisis no considera que tales predios estarían ubicados en el cantón Babahoyo, provincia de Los Ríos; lo cual, fue reconocido expresamente por Calademar; y a su vez, evidenciaba la falta de competencia de la judicatura de Yaguachi.
68. También se verifica que la presunta transgresión a la competencia fue alegada por la Prefectura tanto ante la Unidad Judicial como ante la Corte Provincial. Ante la Unidad Judicial, la Prefectura expuso que los predios de Calademar no están ubicados en dicho cantón sino en Babahoyo, provincia de Los Ríos. Y añadió que, si se hubiese considerado el domicilio de la víctima, aquel corresponde al cantón Guayaquil, provincia del Guayas. Por ello, tampoco existiría vínculo territorial para presentar la acción en el cantón Yaguachi. Sin embargo, ante tal alegación, la jueza de la Unidad Judicial de Yaguachi refirió que era competente debido al nombre del proyecto de

³⁰ Sentencia de segunda instancia dictada en el proceso de origen, revisar sección III sobre los antecedentes, foja 266 reverso.

licitación, pues en él se incluye el cantón Juján; aspecto que, tampoco se ha verificado como uno de los criterios de competencia establecidos por la CRE, la ley o la jurisprudencia.

- 69.** Por otro lado, durante la audiencia ante este Organismo, Calademar, en calidad de tercero interesado, expuso que la resolución 173-2015 del Consejo de la Judicatura determinó en su disposición transitoria que:

La competencia que tienen las juezas y jueces que integran la Unidad Judicial Multicompetente Civil, con sede en el cantón San Jacinto de Yaguachi y, las Unidades Judiciales Penal y Civil con sede en el cantón Milagro, en razón del territorio sobre los cantones Alfredo Baquerizo Moreno y Simón Bolívar se mantendrá hasta que la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Alfredo Baquerizo Moreno (Juján), este debidamente conformada y sus juezas y jueces sean legalmente nombrados y posesionados.

- 70.** A su juicio, la Unidad Judicial Multicompetente Civil, con sede en el cantón San Jacinto de Yaguachi sería competente. No obstante, tal fundamento omite considerar la relación directa que debe existir entre los efectos del acto u omisión impugnado con la presunta vulneración de derechos. Como se mencionó previamente, cuando se busca radicar la competencia por los efectos, tal fundamentación debe estar vinculada con la presunta vulneración de derechos constitucionales.
- 71.** En la sentencia dictada por la Corte Provincial, se indica que la alegación de Calademar se refería a la posible vulneración de derechos en los predios ubicados en Babahoyo; de modo que, la alegada vulneración surtiría efectos en dicha localidad. En consecuencia, aun considerando el argumento sobre la resolución invocada, esta no permitía radicar la competencia de la judicatura de primera instancia, pues los predios que presuntamente podrían verse afectados estarían ubicados en otro cantón. Por lo tanto, aun tomando en cuenta la mencionada resolución que se refería a la competencia en Yaguachi y Milagro sobre Jujan, no se observa que los efectos de las alegadas violaciones a derechos se hayan producido en el cantón Jujan, por lo que persiste la inobservancia de las reglas de competencia.
- 72.** Por su parte, la Prefectura alegó ante la Corte Provincial la incompetencia de la Unidad Judicial de Yaguachi, debido a que los predios que Calademar manifestaba como afectados no se encontraban en la jurisdicción territorial de Yaguachi ni de Jujan; sino, en Babahoyo. A pesar de ello, la Corte Provincial ratificó la competencia a la Unidad Judicial de Yaguachi, en razón de vínculos contractuales, omitiendo considerar que este motivo expreso no está jurídicamente reconocido para radicar la competencia en garantías jurisdiccionales. En consecuencia, se declara la transgresión de la garantía de juez competente de la Prefectura porque la Corte Provincial dio trámite a la acción de protección de origen pese a que habría sido incompetente en razón del territorio.

73. En el presente caso, este Organismo ha identificado que las actuaciones de los jueces de la Corte Provincial vulneraron la garantía de juez competente al identificar que no tenían competencia en razón del territorio para conocer la acción de protección presentada por Calademar. A ello debe sumarse que la radicación de competencia se habría ratificado con base en criterios que escaparían de aquellos reconocidos jurídicamente. Esta conducta podría ser constitutiva de dolo, error inexcusable o manifiesta negligencia.

5. Reparación

74. Una vez que esta Corte ha evidenciado la vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente, corresponde dejar sin efecto tanto la sentencia de Corte Provincial como la sentencia de Unidad Judicial, cuya inobservancia a la competencia no fue subsanada por la Corte Provincial.
75. En sentido similar a otras decisiones, esta Corte toma nota de que esta decisión ha resuelto “de manera completa el contenido de la futura decisión del juez de instancia”;³¹ en este caso, “limitándolo a una sola posibilidad: la inadmisión de la demanda de acción de protección, según lo dispone el tercer inciso del artículo 7 de la LOGJCC”. En consecuencia, toda vez que este caso comprende el mismo escenario, corresponde inadmitir y ordenar el archivo de la demanda de acción de protección. De modo que las situaciones fácticas regresan al estado anterior a la presentación de la acción de protección.
76. Esta decisión no implica un pronunciamiento sobre la propiedad que Calademar alega que tendría en su favor, ni sobre las competencias de los gobiernos autónomos provinciales en cuanto a vialidad, ni sobre los contratos que Calademar alega que habría suscrito con el Estado. En su lugar, esta decisión constituye un pronunciamiento exclusivo sobre la inobservancia de las reglas de competencia en garantías jurisdiccionales.

6. Declaratoria jurisdiccional previa

77. Respecto a la solicitud de que se emita la declaratoria jurisdiccional previa de error inexcusable, si bien se requirió la declaratoria jurisdiccional previa en contra de la jueza de la Unidad Judicial Multicompetente del cantón Yaguachi de la provincia de Guayas, se recuerda que la competencia para la declaratoria en dicha instancia corresponde a las Corte Provinciales que conozcan el recurso de apelación sobre la

³¹ CCE, sentencia 1951-13-EP/20, 28 de octubre de 2020, párr. 42.

sentencia dictada por la judicatura que presuntamente habría incurrido en la infracción gravísima, por lo que este Organismo no es competente para llevar a cabo dicho procedimiento.³²

78. Sin embargo, respecto de los jueces que suscribieron el voto de mayoría de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, que emitieron la sentencia impugnada, se recuerda que este Organismo tiene dicha competencia de conformidad con el segundo inciso del artículo 109.2 del Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”) y el primer inciso del artículo 7 del Reglamento para la Regulación de la Declaratoria Jurisdiccional Previa en Casos de Dolo, Manifiesta Negligencia o Error Inexcusable dentro de la Jurisdicción Constitucional (“Reglamento”).

6.1. Antecedentes procesales e identificación de la conducta a ser analizada

79. Mediante auto de 4 de octubre de 2024, de acuerdo con el artículo 12 del Reglamento, la jueza ponente requirió que Henry Wilmer Morán Morán y Pedro Iván Ortega Andrade, remitan, en el término de cinco días, un informe motivado sobre la posible existencia de error inexcusable por su actuación en el proceso 09318-2022-01061. El auto fue notificado en la misma fecha en sus correos, conforme se desprende de la razón de notificación de 4 de octubre de 2024.
80. A pesar de que, en el mismo auto antedicho, se requirió al Consejo de la Judicatura que informe sobre otros correos o medios de comunicación para una notificación adicional de esta providencia, dicha institución no remitió lo requerido por la jueza ponente. Por su parte, hasta la fecha de resolución de esta causa, no se encuentra que Henry Wilmer Morán Morán y Pedro Iván Ortega Andrade hayan presentado su informe de descargo.³³

6.2. Análisis sobre la existencia de error inexcusable

³² Reglamento para la Regulación de la Declaratoria Jurisdiccional Previa en Casos de Dolo, Manifiesta Negligencia o Error Inexcusable dentro de la Jurisdicción Constitucional. Artículo 6. “Las salas de las cortes provinciales de justicia y los órganos de la Corte Nacional de Justicia que, de acuerdo con la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, sean competentes para conocer recursos de apelación en garantías jurisdiccionales de derechos constitucionales, también lo serán para la declaratoria jurisdiccional previa de las infracciones cometidas en la sustanciación de las causas en la instancia inferior”. Sin perjuicio de que este Organismo podría emitir la declaratoria jurisdiccional previa bajo el conocimiento de una acción de incumplimiento; ver, CCE, sentencia 21-22-IS/24, 14 de noviembre de 2024.

³³ Sin embargo, mediante escrito de 28 de octubre de 2024, la cónyuge de Henry Wilmer Morán Morán indicó que no ha presentado su descargo debido a una complicación en su salud.

- 81.** El artículo 109.1 del COFJ, prescribe que el procedimiento disciplinario por dolo, manifiesta negligencia y error inexcusable se compone de dos etapas diferenciadas y secuenciales. La primera es la declaratoria jurisdiccional previa y motivada sobre la existencia de la infracción disciplinaria y la segunda es el procedimiento disciplinario ante el Consejo de la Judicatura.³⁴ Por otro lado, según el artículo 109.2 del COFJ a esta Corte solo le corresponde determinar si la conducta constituye una falta gravísima de acuerdo al mismo COFJ. Es decir, las valoraciones sobre el grado de responsabilidad, la proporcionalidad de la sanción, el desempeño judicial y otros asuntos quedan excluidos de este pronunciamiento.³⁵
- 82.** En este caso, se identifica como conducta a ser analizada para determinar si constituye o no error inexcusable: la ratificación de la competencia de la Unidad Judicial Multicompetente del cantón Yaguachi, sobre la base de la existencia de vínculos contractuales. De ello, se formula el siguiente problema jurídico:

¿Corresponde declarar la existencia de error inexcusable por el actuar de los jueces de la Corte Provincial que resolvieron mediante voto de mayoría la acción de protección número 09318-2022-01061, al haber ratificado la competencia de la Unidad Judicial Multicompetente del cantón Yaguachi, sobre la base de existencia de vínculos contractuales?

- 83.** Toda vez que la conducta a ser analizada podría constituir error inexcusable, se hace las siguientes consideraciones generales sobre el mismo:

Según el artículo 109 del COFJ, el error inexcusable es una especie de error judicial. En términos generales, el error judicial se produce cuando existe por parte de un juez, tribunal, fiscal o defensor público “una alteración de los hechos o una equivocación inaceptable e incontestable en la interpretación o aplicación de disposiciones jurídicas específicas, en la sustanciación y resolución de un determinado proceso judicial”.^[36] Para que un error judicial sea inexcusable, el artículo 109 del COFJ exige que este sea grave y dañino.^[37] La gravedad se da porque es un error obvio, irracional e indiscutible, hallándose fuera de las posibilidades lógicas y razonables de interpretación de las normas o de apreciación de los hechos de una causa.^[38] Por otro lado, el error judicial es dañino

³⁴ CCE, sentencia 410-22-EP/23, 01 de febrero de 2023, párr. 78.

³⁵ CCE, sentencia 964-17-EP/22, 22 de junio de 2022, párr. 74; sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 179; y, sentencia 410-22-EP/23, 01 de febrero de 2023, párr. 79.

³⁶ COFJ, artículo 32.

³⁷ CCE, sentencia 410-22-EP/23, 01 de febrero de 2023, párr. 81.

³⁸ *Ibid.*

cuando causa un perjuicio significativo a la administración de justicia, a los justiciables o a terceros [³⁹].⁴⁰

84. De acuerdo con el artículo 109.3 del COFJ, para declarar la existencia de error inexcusable, debe verificarse los siguientes requisitos:

1. Que el acto u omisión judicial que se imputa como error inexcusable sea de aquellos errores judiciales sobre los cuales no se puede ofrecer motivo o argumentación válida para disculparlo.
2. Que el acto u omisión judicial que se imputa como error inexcusable no se trate de una controversia derivada de diferencias legítimas, e incluso polémicas, en la interpretación o aplicación de disposiciones jurídicas.
3. Que el acto u omisión judicial que se imputa como error inexcusable cause un daño efectivo y de gravedad al justiciable, a terceros o a la administración de justicia.

85. Asimismo, de acuerdo con el artículo 109 del COFJ y la jurisprudencia constitucional, para que exista error inexcusable se verificará que exista:

- (1) un error judicial, es decir, una equivocación inaceptable e incontestable ya sea (1.1) en la aplicación de normas o (1.2) en la apreciación de los hechos por parte del órgano jurisdiccional; (2) la gravedad del error judicial, en la medida en que (2.1) no es posible ofrecer motivo o argumentación válida para sostenerlo y (2.2) por esa razón, no se trata de una diferencia legítima en la interpretación o aplicación de disposiciones jurídicas; y, (3) el daño grave o significativo causado por el error judicial, ya sea (3.1) a la administración de justicia, (3.2) a los justiciables o (3.3) a terceros.⁴¹

86. Sobre la base de lo expuesto se analizará si estos elementos concurren en la conducta identificada con fundamento en el problema jurídico planteado:

5.2.1. ¿Corresponde declarar la existencia de error inexcusable por el actuar de los jueces de la Corte Provincial que resolvieron mediante voto de mayoría la acción de protección número 09318-2022-01061, al haber ratificado la competencia de la Unidad Judicial Multicompetente del cantón Yaguachi, sobre la base de la existencia de vínculos contractuales?

87. Sobre el **error judicial**, los jueces de la Corte Provincial ratificaron la competencia de la Unidad Judicial, a pesar de que, como quedó claro del análisis de esta sentencia, era

³⁹ COFJ, artículo 109: “[...] Para que un error judicial sea inexcusable debe ser grave y dañino, sobre el cual el juez, fiscal o defensor tiene responsabilidad. Es grave porque es un error obvio e irracional, y por tanto indiscutible, hallándose fuera de las posibilidades lógicas y razonables de interpretación de las normas o de apreciación de los hechos de una causa. Finalmente, es dañino porque al ser un error grave perjudica significativamente a la administración de justicia, a los justiciables o a terceros”. CCE, sentencia 410-22EP/23, 01 de febrero de 2023, párr. 81.

⁴⁰ CCE, sentencia 2219-19-EP/24, 1 de agosto de 2024, párr. 112.

⁴¹ CCE, sentencia 410-22-EP/23, 01 de febrero de 2023, párr. 83 y sentencia 2219-19-EP/24, 1 de agosto de 2024, párr. 114.

evidente que, si los predios presuntamente afectados se encontraban en Babahoyo, no podía radicarse la competencia en Yaguachi. Por otro lado, de la revisión realizada por esta sentencia, ni en la Constitución, la ley ni la jurisprudencia, existe excepción alguna que habilite la presentación de una acción de protección por una persona jurídica de acuerdo con los vínculos contractuales que tenga con otras empresas. En consecuencia, existe un error inaceptable e incontestable en el supuesto **1.1.**, por la aplicación de la norma que regula la competencia territorial en materia de garantías jurisdiccionales.

- 88.** Sobre la **gravedad del error judicial**, este no puede sostenerse con ningún motivo o argumentación válida. Los jueces pretendieron determinar la existencia de un vínculo contractual manifestado por el accionante “en su demanda”, pero de la revisión íntegra de la misma, tal vínculo no fue puesto en conocimiento de la Corte Provincial por Calademar. Es decir que no corresponde a la verdad procesal que tal vínculo haya sido alegado en la demanda de acción de protección. Por lo tanto, la argumentación respecto a que este hecho fue expuesto en la demanda no es válido. En suma, este fundamento no se trata de una diferencia legítima en la interpretación o aplicación de disposiciones jurídicas, sino una determinación arbitraria de la competencia; de la sola revisión de la sentencia se observa que no se citan normas jurídicas pertinentes que habilitan la acreditación de la competencia de la judicatura de primera instancia.
- 89.** Por último, se constata un **daño significativo a la administración de justicia**, toda vez que mediante jurisprudencia se ha indicado que esta se produce cuando se da una “afectación trascendente a los fines que persigue la referida administración [...]”.⁴² Como lo ha reconocido el artículo 169 de la Constitución, en la administración de justicia “[e]l sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, celeridad y economía procesal, y **harán efectivas las garantías del debido proceso**. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades” [Énfasis agregado].
- 90.** Con base en ello, es claro que omitir la aplicación de las reglas de competencia impide garantizar uno de los fines de la administración de justicia: el ejercicio efectivo de las garantías del debido proceso. Así, este error no es justificable, en tanto la jurisprudencia ha sido clara que las reglas de competencia no constituyen una formalidad, por lo tanto, tampoco puede radicarse o subsanarse bajo el principio de formalidad condicionada ni sobre la base de un presunto vínculo contractual que no contó con razonamiento jurídico alguno.

5.3. Conclusión

⁴² CCE, sentencia 28-23-JC/24, 05 de diciembre de 2024, párr. 68.

- 91.** Por lo anterior, esta Corte concluye que la conducta judicial del juez y del exjuez de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, Henry Wilmer Morán Morán y Pedro Iván Ortega Andrade, es constitutiva de la infracción gravísima de error inexcusable. En consecuencia, se declara el error inexcusable y se dispone que se notifique al Consejo de la Judicatura para que inicie el procedimiento para su eventual sanción, en razón del artículo 109 del COFJ.

7. 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:

- 1. Aceptar** la acción extraordinaria de protección 745-23-EP.
- 2. Declarar** la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por juez competente de la Prefectura por parte de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Guayas.
- 3. Dejar sin efecto** la sentencia de 3 de febrero de 2023 dictada por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas; y, con ella, la sentencia de 23 de diciembre de 2022, dictada por la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón San Jacinto de Yaguachi, provincia del Guayas.
- 4. Archivar** la acción de protección presentada por Camarones y Langostinos del Mar Calademar S.A en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Los Ríos, por las razones expresadas en el acápite de reparaciones.
- 5. Declarar** que la conducta del juez y del exjuez de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, Henry Wilmer Morán Morán y Pedro Iván Ortega Andrade, es constitutiva de la infracción gravísima de error inexcusable. Por ello, se dispone:
 - i. Notificar** esta decisión de declaratoria jurisdiccional previa al Consejo de la Judicatura para que dé inicio al procedimiento que corresponda, sobre la base del error inexcusable declarado por la Corte Constitucional

y también a la Comisión de la Corte Nacional de Justicia de Compilación, Análisis y Unificación de las Calificaciones Jurisdiccionales de Infracciones, de conformidad con el artículo 15 del Reglamento.

6. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve 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, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 06 de febrero del 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

74523EP-79b27



Caso Nro. 745-23-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes once de febrero de dos mil veinticinco, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Auto de aclaración y ampliación 745-23-EP/25
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M., 21 de febrero de 2025.

VISTOS: Agréguese al expediente constitucional el escrito presentado el 10 de febrero de 2025 ingresado por el el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Los Ríos en el que solicita que se dicte sentencia en la causa; y el escrito de 17 de febrero de 2025 por Julián Aguirre Román, en calidad de gerente general de Camarones y Langostinos del Mar CALADEMAR S.A. dentro de la causa 745-23-EP. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador emite el siguiente auto:

1. Antecedentes procesales

1. El 7 de marzo de 2023, el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Los Ríos (“**Prefectura**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 23 de diciembre de 2022, dictada por la Unidad Judicial y de la sentencia de 03 de febrero de 2023, dictada por la Corte Provincial (“**decisiones impugnadas**”).
2. Posteriormente, el 06 de febrero de 2025, la Corte Constitucional emitió la sentencia 745-23-EP/25 (“**sentencia**”), en la que se aceptó la demanda y declaró la vulneración de la garantía de ser juzgado por un juez competente, así como emitió la declaratoria jurisdiccional previa de error inexcusable en contra de los jueces que dictaron la sentencia de mayoría de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas dentro del caso 09318-2022-01061. Esta sentencia fue notificada el 12 de febrero de 2025.
3. El 17 de febrero de 2025, Julio Aguirre Román, en calidad de gerente general de Camarones y Langostinos del Mar CALADEMAR S.A., y tercero con interés en la causa al haber sido el accionante en el proceso de origen (“**compañía recurrente**”) ingresó un escrito en la causa requiriendo la aclaración y ampliación de la sentencia.

2. Oportunidad

4. El escrito que requiere la aclaración y ampliación de la sentencia fue presentado el 17 de febrero de 2025, mientras que la sentencia le fue notificada el 12 de febrero del mismo año.¹ Por ello, la solicitud fue presentada dentro del término previsto en el artículo 94 de la LOGJCC así como del artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional. En consecuencia, corresponde analizarla.

¹ Se precisa que la notificación al Consejo de la Judicatura se realizó el 13 de febrero de 2025.

3. Fundamentos del recurso

5. La compañía recurrente transcribe el párrafo 76 de la sentencia y afirma que dicho párrafo “implica que durante la tramitación de la AEP se hicieron alegaciones respecto de la propiedad, de la competencia del GAD provincial y de la intangibilidad de los contratos, a todo lo cual se refiere el numeral 76 y que solicitamos sea ampliado”. Posterior a ello, refiere argumentos sobre los temas descritos y solicita que la ampliación se realice “en el sentido de si, al haber adjudicado [el contrato] ATRAVESANDO [sic] los predios donde se encuentra la camaronera [...], se ha afectado el derecho de propiedad de la misma”.
6. En su escrito también señala que la Prefectura no es competente para la construcción del proyecto en cuestión. Por lo que solicita que se amplíe si dicha entidad “tenía competencia para convocar al concurso [...]; para adjudicar el contrato [...]; y para suscribir el mismo”.
7. Finalmente, transcribe los párrafos 71 y 72 de la sentencia y cita un fragmento de la sentencia 1951-13-EP/20. A su criterio, “los efectos de la construcción de este paso lateral se sentirán, naturalmente, en Jujan”. En tal virtud, solicitan que se aclare la frase “no se observa que los efectos de las alegadas violaciones a derechos se hayan producido en el cantón Jujan” que consta en el párrafo 71 de la sentencia.

4. Análisis

8. El artículo 440 de la Constitución prevé que “las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”. Por su parte, el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional establece como único recurso en contra de las sentencias emitidas por esta Corte los recursos de aclaración o de ampliación. Es decir que no procede ningún recurso o acción que tenga como objeto modificar las decisiones emitidas por esta Magistratura.²
9. Por su parte, de manera supletoria, el artículo 253 del COGEP prescribe que los recursos de aclaración y ampliación proceden cuando: i) la sentencia es oscura; o, ii) se ha omitido abordar alguno de los puntos del debate; respectivamente.
10. En el presente caso, es trascendente dejar expresado que esta Corte no se pronunció sobre el mérito de la controversia; puesto que el análisis constitucional se circunscribió en la examinación de un único cargo, referente a la competencia de las judicaturas. En

² En sentido similar, revisar: CCE, sentencia 41-17-AN/20, 19 de agosto de 2020, párr. 13.

el desarrollo de este problema jurídico, esta Magistratura verificó que hubo una transgresión de la garantía de juez competente, lo que provocó que ordenaré la inadmisión y archivo de la demanda principal. Sobre la base de esta precisión, se contestarán las pretensiones de la compañía recurrente a continuación.

11. Del párrafo 5 *supra*, la compañía recurrente pretende que se amplíe sobre cuestiones que no fueron parte del debate procesal; esto es: “la propiedad, la competencia del GAD provincial [...] y [...] la intangibilidad de los contratos”. Sobre ello, nuevamente se precisa que la sentencia 745-23-EP/25 aborda el problema jurídico planteado en su sección 4.1, sobre la competencia de las judicaturas, sin que quede ningún cargo por fuera de su pronunciamiento; ya sea mediante su descarte por no cumplir con los requisitos mínimos para ser analizado; o, a través de la formulación y resolución de un problema jurídico, como el de competencia resuelto en la causa. De modo que, en este punto no hay nada que ampliar.
12. Por su parte, en el párrafo 6 *supra*, la compañía recurrente afirma la presunta falta de competencia de la Prefectura para la construcción del Proyecto y requiere que esta Corte confirme si dicha Institución es competente para convocar al concurso, adjudicar y suscribir un contrato. Y, a pesar de que la sentencia es clara en afirmar en su párrafo 76 que no se ha hecho pronunciamiento alguno sobre la competencia en materia de vialidad, la compañía recurrente solicita que se amplíe un tema sobre el cual no correspondió la formulación de un problema jurídico, pues como se mencionó anteriormente, el mérito del caso no fue analizado debido a que el análisis fue agotado –por sus efectos– en la competencia de las judicaturas. Al no haberse formulado un problema jurídico ni resuelto sobre dicha cuestión, tampoco cabe pretender que mediante un recurso se conteste tal solicitud por lo que la misma se niega.
13. Finalmente, en el párrafo 7 *supra*, la compañía recurrente cita una sentencia de este Organismo referente a la competencia en garantías respecto de personas naturales. Por otro lado, afirma que los efectos del proyecto también existirán en Jujan. Con base en ello, requiere que se aclare por qué los efectos no ocurren en Jujan. Al respecto, esta Corte verifica que sus argumentos incurren en inconformidad, pues la sentencia 745-23-EP/25 ha dado las razones suficientes por las que se transgredió la garantía de ser juzgado por juez competente; es decir, que los efectos del acto presuntamente vulneratorio de derechos no ocurren en Jujan.
14. Esto se desarrolla en los párrafos 59, 60, 65 al 67 y los párrafos transcritos por la compañía recurrente. En ellos se especifica, en lo principal que: i) la pretensión de radicar la competencia por los efectos del acto u omisión debe estar acompañada de una argumentación que establezca un vínculo directo entre aquel acto u omisión y la presunta vulneración de derechos; ii) las “razones genéricas o aparentes que pretendan

justificar la competencia por los efectos [...] resultan inadmisibles”.³ Y, que iii) la presunta vulneración identificada por la compañía recurrente fue relacionada con el derecho a la propiedad; la misma que recaía sobre un predio ubicado en Babahoyo; en consecuencia, la sentencia analizó que no podrían existir efectos en Jujan cuando los predios -presuntamente afectados en la esfera del derecho a la propiedad- estarían en Babahoyo. No obstante, la compañía recurrente insiste en un argumento que tiene como finalidad radicar la competencia de las judicaturas por el nombre del proyecto, lo cual como quedó analizado en la sentencia emitida por este Organismo es inadmisibile. En consecuencia, se niega el pedido de la compañía recurrente.

15. En consecuencia, toda vez que no existen puntos que deban ser ampliados ni acápites de la sentencia que requieran aclaración, esta Corte niega los pedidos de la compañía recurrente.

5. Decisión

16. En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Negar** las solicitudes presentadas por la compañía recurrente.
2. Esta decisión, de conformidad con el artículo 440 de la Constitución, tiene carácter de definitiva e inapelable, por lo que las partes deben estar a lo resuelto en la sentencia 745-23-EP/25 de 06 de febrero de 2025.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

³ CCE, sentencia 745-23-EP, 06 de febrero de 2025, párr. 60.

Razón: Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve 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, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de viernes 21 de febrero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por:
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**



Sentencia 1788-24-EP/25
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 14 de febrero de 2025

CASO 1788-24-EP

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

SENTENCIA 1788-24-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de las sentencias de primera y segunda instancia dentro de una acción de protección al verificar que los jueces accionados vulneraron el derecho a la seguridad jurídica porque desnaturalizaron la garantía jurisdiccional al desconocer su objeto y utilizarla como un mecanismo para declarar derechos laborales colectivos a favor de servidores públicos sujetos a la Ley Orgánica de Empresas Públicas y modificar su régimen laboral. Adicionalmente, la Corte declara el error inexcusable de los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos que dictaron la sentencia de mayoría en el recurso de apelación y remite el expediente a la Fiscalía General del Estado para que inicie la investigación correspondiente y determine si existen los elementos para configurar el delito de prevaricato. Además, remite el expediente a la Contraloría General del Estado para que inicie un examen especial con el fin de determinar las responsabilidades a que hubiere lugar y declara el abuso del derecho por parte de los apoderados judiciales de la parte accionante y sus abogados defensores.

1. Antecedentes procesales

1. El 28 de octubre de 2021, Richard Garis Gómez Lozano y Lizette Fernanda Pinos Romero,¹ en calidad de apoderados judiciales de 1579 servidores de carrera de la Corporación Nacional de Electricidad (“CNEL EP”), presentaron una acción de protección en contra del gerente general subrogante de CNEL EP.² El proceso fue signado con el número 12332-2021-00485.
2. En sentencia de 16 de noviembre de 2021, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Pueblo Viejo, provincia de Los Ríos (“**juez de instancia**”): (i) aceptó

¹ Secretario general del Comité de Empresa de Trabajadores de la Corporación Nacional de Electricidad y servidora de carrera de la misma institución, respectivamente.

² Alegaron la vulneración de los derechos a la igualdad y a la seguridad jurídica dado que, mediante memorando de 15 de septiembre de 2021, CNEL EP negó su pedido de que, a todos los trabajadores de la institución, incluyendo los servidores de carrera u ocasionales, “se les aplique los beneficios establecidos en el Primer Contrato Colectivo de CNEL EP, en cumplimiento de la Sentencia del Tribunal de Conciliación y Arbitraje de fecha 18 de mayo de 2021 [que lo aprobó]”. Manifestaron que “los servidores públicos de carrera u ocasionales [...] no recibimos los beneficios de la contratación colectiva como sí lo hacen quienes la empresa considera obreros, no existiendo justificación constitucional, ni legal, para tal distinción”.

la acción; (ii) declaró la vulneración de los derechos a la igualdad y no discriminación y a la seguridad jurídica; y, (iii) ordenó que, en el término de 3 días, CNEL EP comunique a “todos los peticionarios” que pasarán a gozar de los beneficios del contrato colectivo suscrito con el Comité de Empresa de los Trabajadores de CNEL EP³ y que, en el término de 15 días, se realice la liquidación y pago de “todos los beneficios generados por la contratación colectiva a todos los peticionarios”. Adicionalmente, señaló que la sentencia tiene efectos *intercomunis*. En auto de 22 de noviembre de 2021, se resolvieron los recursos de aclaración y ampliación presentados por las partes.⁴ CNEL EP apeló.

3. En sentencia de mayoría de 14 de diciembre de 2021, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos (“**Sala Provincial**”) rechazó el recurso de apelación y confirmó en todas sus partes la sentencia subida en grado.
4. El 13 de enero de 2022, CNEL EP presentó una acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias de primera y segunda instancia (“**AEP 1**”). El 24 de enero de 2022, CNEL EP desistió de la acción presentada. En auto de 31 de enero de 2022, la Sala Provincial ordenó que se remita el expediente completo del proceso a la Corte Constitucional en virtud de la acción extraordinaria de protección presentada. En escrito de 01 de febrero de 2022, CNEL EP insistió en que se atienda su pedido de desistimiento y solicitó que se revoque el auto de 31 de enero de 2022.
5. El 10 de febrero de 2022, CNEL EP rectificó su pedido señalando que solicita el retiro de la demanda.⁵ En auto de 11 de febrero de 2022, la Sala Provincial negó el desistimiento de CNEL EP y aceptó la solicitud de retirar la acción extraordinaria de protección propuesta, en aplicación del artículo 236 del COGEP,⁶ y ordenó su archivo.

³ Aprobado por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje de Guayaquil el 18 de mayo de 2021.

⁴ El juez negó el recurso de aclaración de CNEL EP. En cuanto al recurso de ampliación de la parte accionante, determinó que el efecto *intercomunis* aplica respecto de “todos los servidores de CNEL-EP, que se encuentren en una situación laboral semejante a los de los accionantes, por lo que deberán igualmente obtener la cobertura de los beneficios contemplados en el contrato colectivo. Para el efecto deberán mediante solicitudes avaladas con su nombramiento o contrato, notificar al empleador para que proceda en el mismo sentido. En caso de negativa o tardanza injustificada, el trabajador acompañará la solicitud a este juzgador para tramitar el incumplimiento de sentencia”.

⁵ El escrito fue presentado por Antonio Clemente Icaza Morla, gerente general de CNEL EP, y el abogado Luis Valenzuela Triviño.

⁶ COGEP, artículo 236: “La parte actora podrá retirar su demanda antes que esta haya sido citada, en este caso la o el juzgador ordenará su archivo. El retiro de la demanda vuelve las cosas al estado en que tenían antes de haberla propuesto, pudiendo la parte actora ejercer una nueva acción. La demanda deberá ser devuelta aún sin estar calificada, por lo que la petición de retiro será despachada en primer lugar. La misma demanda podrá ser retirada hasta un máximo de dos ocasiones”.

6. El 02 de marzo de 2022, CNEL EP puso en conocimiento del juez de instancia el acta suscrita con el Comité Obrero-Patronal de CNEL EP el 25 de febrero de 2022 “mediante la cual se arribaron a acuerdos para el cumplimiento de la sentencia dictada dentro del presente proceso”.⁷
7. El 08 de septiembre de 2022, Richard Garis Gómez Lozano y Lizette Fernanda Pinos Romero solicitaron al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil, provincia del Guayas (“**TDCA**”) que dé inicio al proceso de reparación económica para el cumplimiento de las sentencias dictadas. El proceso fue signado con el número 09802-2022-01092.
8. El 22 de febrero de 2023, en auto de mayoría, el TDCA aprobó la liquidación practicada por la correspondiente perita y determinó que el valor que le corresponde pagar a CNEL EP es la suma de USD 79.859.837,61.⁸ CNEL EP interpuso recurso de revocatoria el cual fue rechazado en auto de 12 de abril de 2023 por no estar previsto en este tipo de procesos.
9. El 27 de abril de 2023, el juez ordenó que CNEL EP pague el monto determinado en el auto de 22 de febrero de 2023, en el término de 48 horas. CNEL EP solicitó que el juez se pronuncie sobre los escritos en los que alegó la inejecutabilidad de las sentencias dictadas y la necesidad de modular sus efectos y requirió que se deje sin efecto el término otorgado de 48 horas.⁹ En auto de 03 de mayo de 2023, el juez señaló que “la modulación de providencias no debe ni puede entenderse como un recurso a disposición de las partes procesales, sino como una facultad del juez [...] [aplicable] de considerarlo pertinente”.

⁷ Las partes fijaron como valor a pagar “de los retroactivos pendientes de pago durante el año 2022 el valor de U.S.\$ 150,000,000.00 [...] [que deberán ser pagados] de manera mensual a partir del mes de marzo del 2022, como parte del cumplimiento tanto del fallo del Tribunal de Conciliación y Arbitraje que emite el primer Contrato Colectivo, lo dispuesto en Sentencia de la Acción de protección 12322-2021-00485, dependiendo el cumplimiento por parte del CNEL del ‘FLUJO DE CAJA’ que tenga la empresa y las afectaciones que esta tenga por la constitución del Fideicomiso Eléctrico y los techos presupuestarios establecidos por el ente rector de las finanzas públicas”.

⁸ El TDCA precisó: “Consta del expediente el informe pericial realizado por la perito designada, de fecha 13 de enero de 2022, recogiendo dicha liquidación consta el valor de \$138’822.701.17 [...] [al cual] se restará el rubro de interés legal de \$6.457.200,27, el rubro de descuento de impuesto a la renta de \$26,459,286.97, el rubro de anticipos pagados de \$ 25,718,411.64, el rubro de descuento IESS de \$6,785,164.95, valores que no fueron ordenado en la sentencia constitucional. Este Tribunal concluye que, el VALOR TOTAL líquido a ser cancelado a la parte actora por la parte demandada, es la suma de \$79,859.837.61”.

⁹ CNEL EP manifestó que se estaría desconociendo el acta firmada con el Comité Obrero Patronal de 25 de febrero de 2022 para el cumplimiento de la reparación económica dispuesta. Además, solicitó que se designe un perito contable a fin de que determine los valores que han sido pagados.

10. En auto de 08 de mayo de 2023, el juez de instancia ordenó el embargo y congelamiento de las cuentas bancarias que mantiene CNEL EP en distintas instituciones financieras y dispuso que “se transfiera a la cuenta bancaria del Comité de Empresa de CNEL EP la cantidad de DIECINUEVE MILLONES OCHOCIENTOS MIL DÓLARES equivalentes al 25% del valor total mandado a pagar”. Además, ordenó que el valor restante será pagado en cuotas mensuales durante 24 meses.
11. La Procuraduría General del Estado (“PGE”) y CNEL EP interpusieron recursos de revocatoria, por separado, los cuales fueron negados en auto de 15 de mayo de 2023. Además, el juez concedió el plazo de 20 días para que las partes efectúen acuerdos en torno al pago del valor adeudado.
12. El 10 de mayo de 2023, la PGE solicitó que el expediente sea remitido a la Corte Constitucional a fin de que se resuelva sobre la admisibilidad de la AEP 1 presentada el 13 de enero de 2022 por CNEL EP (párr. 4 *ut supra*), al no corresponderle a la Sala Provincial conocer sobre su admisibilidad.¹⁰ En auto de 31 de mayo de 2023, se negó el pedido dado que la sentencia dictada está ejecutoriada y ya se ordenó el archivo de la acción.
13. El 11 de mayo de 2023, CNEL EP presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto de 22 de febrero de 2023 (“AEP 2”).
14. El 01 de junio de 2023, CNEL EP presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto de 08 de mayo de 2023 (“AEP 3”) (causa signada con el número 2375-23-EP). En auto de mayoría de 15 de diciembre de 2023, el Tercer Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional inadmitió la demanda.¹¹
15. El 04 de octubre de 2023, el juez revocó la medida de embargo dispuesta en el auto de 08 de mayo de 2023.
16. El 18 de enero de 2024, el juez ordenó a CNEL EP incluir en su presupuesto anual la diferencia impaga por concepto de liquidación aprobada por el TDCA para los periodos fiscales de 2024 a 2027.

¹⁰ En su escrito señaló: “los jueces estaban impedidos de ser partícipes del análisis de la mencionada demanda, ello incluye aceptar su retiro. Sobre todo porque estaban en discusión los derechos del Estado ecuatoriano. Es así que, pese a que los jueces de la Sala [...] propiamente no realizaron una admisión de la AEP planteada por CNEL EP, en la práctica privaron del acceso a la Corte Constitucional al Estado ecuatoriano”.

¹¹ El auto se aprobó con los votos de las juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez y Alejandra Cárdenas Reyes y el voto salvado del juez constitucional Enrique Herrera Bonnet.

- 17.** El 03 de julio de 2024, la ministra del Trabajo solicitó a la Sala Provincial que la notifique con la sentencia de 14 de diciembre de 2021 dado que debió ser parte procesal. En auto de 08 de julio de 2024, la Sala Provincial negó lo solicitado al considerar que se notificó a los sujetos procesales en legal y debida forma y que el Ministerio del Trabajo no fue parte procesal ni debió serlo. La ministra del Trabajo solicitó la revocatoria del auto, pedido que fue negado el 01 de agosto de 2024.
- 18.** Por sorteo electrónico de 06 de agosto de 2024, le correspondió el conocimiento de la presente causa a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo. En auto de 20 de septiembre de 2024, el Primer Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional¹² admitió a trámite la acción extraordinaria de protección presentada el 13 de enero de 2022 (AEP 1)¹³ e inadmitió la acción extraordinaria de protección presentada el 11 de mayo de 2023 (AEP 2). Adicionalmente, solicitó que el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Pueblo Viejo y los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos presenten un informe de descargo en el término de diez días.
- 19.** En auto de 25 de octubre de 2024, el Primer Tribunal de la Sala de Admisión negó los recursos de revocatoria y corrección presentados en contra del auto de 20 de septiembre de 2024 por: (i) Richard Garis Gómez Lozano y Lizette Fernanda Pinos Romero; y, (ii) Jean Piero Romano Campodónico Pérez y Ángel David Cabrera Macías, funcionarios públicos de la Unidad de Negocio Guayaquil de CNEL EP.¹⁴
- 20.** En sesión de 08 de noviembre de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la solicitud de modificar el orden cronológico de tramitación de causas a fin de darle tratamiento prioritario a la presente acción.
- 21.** En auto de 03 de diciembre de 2024, el Tercer Tribunal de la Sala de Admisión negó la aclaración y ampliación respecto de los autos de 20 de septiembre de 2024 y 25 de octubre

¹² El Tribunal estuvo conformado por las juezas Karla Andrade Quevedo y Teresa Nuques Martínez y el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

¹³ La demanda de 13 de enero de 2022 (AEP 1), no fue remitida a esta Corte para su análisis de admisibilidad cuando fue presentada, por lo que, mediante auto de 20 de septiembre de 2024, el Primer Tribunal de la Sala de Admisión la conoció.

¹⁴ Jean Piero Romano Campodónico Pérez y Ángel David Cabrera Macías son beneficiarios de las sentencias dictadas dentro de la acción de protección número 12332-2021-00485 conforme al auto de 01 de junio de 2022 dictado por el juez de instancia.

de 2024 presentada por Richard Garis Gómez Lozano y Lizette Fernanda Pinos Romero.¹⁵

- 22.** En auto de 17 de diciembre de 2024, la jueza ponente avocó conocimiento.
- 23.** El 19 de diciembre de 2024, Richard Garis Gómez Lozano y Lizette Fernanda Pinos Romero solicitaron la recusación de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo. El 30 de diciembre de 2024, Jean Piero Romano Campodónico Pérez y Ángel David Cabrera Macías solicitaron la recusación de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Alejandra Cárdenas Reyes y Daniela Salazar Marín.¹⁶ Con resolución de 03 de febrero de 2025, la vicepresidenta de la Corte Constitucional, Carmen Corral Ponce, resolvió negar el pedido de recusación presentado en contra del juez Alí Lozada Prado. Con resolución de 10 de febrero de 2025, el presidente de la Corte Constitucional, Alí Lozada Prado, resolvió negar el pedido de recusación presentado el 19 de diciembre de 2024 en contra de la jueza ponente. A su vez, con resolución de 12 de febrero de 2025, el presidente de la Corte Constitucional negó el pedido de recusación presentado el 30 de diciembre de 2024.¹⁷
- 24.** En auto de 06 de enero de 2025, la jueza ponente requirió al juez que emitió la sentencia de primera instancia, presentar un informe de descargo, quien dio cumplimiento el 10 de enero de 2025.
- 25.** En auto de 07 de enero de 2025, la jueza constitucional ponente solicitó que los jueces de la Sala Provincial que dictaron la sentencia de mayoría de 14 de diciembre de 2021, remitan un informe motivado de descargo en el término de cinco días sobre la posible existencia de manifiesta negligencia y/o error inexcusable por su accionar dentro del proceso número 12332-2021-00485.¹⁸

¹⁵ En sesión de 21 de noviembre de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la comunicación contenida en el memorando CC-JKA-2024-239 y dispuso que el caso 1788-24-EP regrese a fase de admisión, a fin de resolver el pedido.

¹⁶ El artículo 18 del RSPCCC señala que: “La recusación no tiene efecto suspensivo”.

¹⁷ Además, en las resoluciones de 10 y 12 de febrero de 2025 consta: “Llamar la atención de los peticionarios por presentar una recusación sin ningún fundamento mínimamente razonable”.

¹⁸ Al proceso, han comparecido más de sesenta personas presentando escritos en calidad de *amicus curiae*, terceros coadyuvantes o terceros con interés. Sus escritos constan en el expediente digital al cual se puede acceder a través del siguiente link: «[https://buscador.corteconstitucional.gob.ec/buscador-externo/causa/ficha?numero=1788-24-EP&idActuacion=0&contexto=CAUSA&uuid=](https://buscador.corteconstitucional.gob.ec/buscador-externo/causa/ficha?numero=1788-24-EP&idActuacion=0&contexto=CAUSA&uuid=»)» y han sido considerados por esta Corte para resolver la presente causa.

2. Competencia

- 26.** 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 entidad accionante

- 27.** La entidad accionante alega la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes y a la seguridad jurídica (artículos 76 numeral 1 y 82 de la Constitución).
- 28.** Aduce que existió una vulneración de los derechos referidos en el párrafo previo dado que los jueces accionados actuaron contra norma expresa puesto que la Ley Orgánica de Empresas Públicas (“**LOEP**”) “excluye al personal de carrera de la contratación colectiva”. Señala que desconocieron los numerales 13 y 16 del artículo 326 de la Constitución y el artículo 26 de la LOEP.
- 29.** Además, manifiesta que los accionantes del proceso subyacente solicitaron que se les otorgue beneficios de contratación colectiva. Explica que, ante esta pretensión, los juzgadores desconocieron la causal de improcedencia del artículo 42 numeral 5 de la LOGJCC dado que “utilizar[on] el mecanismo de la acción de protección para reconocer derechos y beneficios de contratación colectiva al personal de carrera y servicios ocasionales que no tienen clasificación de obreros”.
- 30.** Por lo expuesto, solicita que se acepte su acción; se declare la vulneración de derechos; se dejen sin efecto las sentencias impugnadas y los actos posteriores a ellas; y, en un examen de mérito, se ordene el archivo de la acción de protección presentada.

3.2. Argumentos de las judicaturas accionadas

3.2.1. Informe del juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Pueblo Viejo, provincia de Los Ríos

31. En escritos de 22 de octubre y 11 de noviembre de 2024, Ernesto Wladimir Zhigue Banchón, juez de la Unidad Judicial Multicompetente de Pueblo Viejo a partir del 01 de abril de 2023, informó que no dictó la sentencia impugnada y que requirió a las partes procesales que hagan valer sus derechos ante la Corte Constitucional “en respuesta a los escritos presentados por los representantes y apoderados de los trabajadores de CNEL EP y considerando el contexto de la admisión a trámite de la acción extraordinaria de protección, de conformidad con lo dispuesto por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional en el auto de fecha 20 de septiembre de 2024”.
32. En escrito de 10 de enero de 2025, Ángel Enrique Tapia Vélez, quien dictó la sentencia de primera instancia dentro del proceso de origen, señala que esta se encuentra debidamente motivada y se dictó en observancia de la Constitución, instrumentos internacionales de derechos humanos y “el resto del ordenamiento jurídico vigente”. Agrega que no declaró un derecho, pues se limitó a tutelar y proteger el derecho a la contratación colectiva ante la vulneración de los derechos a la igualdad formal, material y no discriminación y la seguridad jurídica. Por lo que, considera que “la sentencia emitida se enmarcó en el objeto de la acción de protección; y, por ende, no existió desnaturalización de dicha garantía jurisdiccional”.
33. Menciona que el derecho a la contratación colectiva está constitucionalmente reconocido y que los servidores de las empresas públicas son titulares de este derecho de acuerdo a instrumentos internacionales. Por lo que, los jueces tienen la obligación de aplicar directamente estos preceptos. Al respecto, cita el artículo 4 del Convenio 98 de la OIT, la Opinión Consultiva OC-27/21 y criterios de expertos y organismos internacionales para explicar que el derecho a la contratación colectiva es un derecho humano fundamental que puede ser tutelado a través de la acción de protección.
34. Finalmente, aduce que la sentencia de 16 de noviembre de 2021 se fundamentó en la sentencia 007-11-SCN-CC, en el artículo 83 literal k) de la LOSEP y en el pronunciamiento del procurador general del Estado contenido en el Oficio 13275 de 20 de mayo de 2024, “en los que se establece que el personal de las empresas públicas está sujeto a un régimen propio y especial y que no cabe la distinción entre servidores y obreros dentro del personal de las empresas públicas, sentaron la base para considerar que servidores y obreros tienen iguales derechos para ejercer el derecho a la contratación colectiva”. Estima que lo anterior no fue considerado por CNEL EP que, al desconocer el derecho a la contratación colectiva, vulneró el derecho a la igualdad formal, material y no discriminación y a la seguridad jurídica.

3.2.2. Informe de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos

35. En escrito de 23 de octubre de 2024, Arturo Enrique Riofrío Ruiz, juez de la Sala Provincial, informó que emitió un voto salvado respecto de la sentencia de mayoría de 14 de diciembre del 2021, citó el texto de su voto y señaló que no podría pronunciarse sobre la sentencia impugnada “ya que conforme destaco en líneas anteriores este Juzgador emitió VOTO SALVADO, en la que RESOLVÍ ACEPTAR EL RECURSO DE APELACIÓN Y DECLARAR SIN LUGAR LA DEMANDA PROPUESTA”.
36. En escrito de 23 de octubre de 2024, el juez de la Sala Provincial, Jorge Luis Euvin Villacrés, se limitó a realizar un recuento de las actuaciones procesales en apelación.
37. En escrito de 23 de octubre de 2024, Joseph Rober Mendieta Toledo, juez de la Sala Provincial, realizó un recuento de los antecedentes del proceso de origen. Enfatizó que, si bien CNEL EP presentó una acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias de primera y segunda instancia, retiró la demanda antes de que ejecutorie el auto que ordenó el envío del expediente a la Corte Constitucional. Por lo que, era obligación de la Sala Provincial conocer la solicitud de la parte actora que fue aceptada tomando en consideración el artículo 236 del COGEP, como norma supletoria.
38. Al respecto, señaló que aun cuando es claro que solo la Sala de Admisión de la Corte Constitucional puede resolver sobre la admisibilidad de una acción extraordinaria de protección, no está regulada la competencia “sobre los recursos y otros mecanismos procesales que pueden plantearse respecto de la admisibilidad cuando la Corte Constitucional aún no ha conocido formalmente el expediente de origen del juzgador ad quo (sic), y que da origen a su jurisdicción en acción de protección”. Por lo que, el criterio adoptado en el auto de admisión de 20 de septiembre de 2024, “no está explicitado en ninguna norma jurídica y menos en la mencionada sentencia 001-10-PJO-CC”. Estima que la Sala Provincial realizó una “aplicación razonable y de buena fe”.
39. Explicó que, a través de los pedidos de desistimiento y retiro de una demanda, las partes “manifiestan su voluntad de no continuar con un proceso iniciado-, y, por lo tanto, no guardan relación, antes de la ejecutoria del auto, con el proceso de admisibilidad de la Corte Constitucional”. Afirmó que la competencia de la Sala Provincial no se pierde por la presentación de una acción extraordinaria de protección, sino que se suspende una vez que se ejecutoria el auto que ordena elevar el expediente. Por tanto, consideró que al no haber ejecutoriado el auto que ordenó remitir el expediente a la Corte Constitucional

cuando se hicieron los pedidos de desistimiento y retiro, la Sala Provincial tenía la obligación y competencia para conocerlos, “sin que esto signifique que se haya invadido la competencia ‘exclusiva’ de la Sala de Admisión de la Corte de evacuar la fase de admisión para la acción extraordinaria de protección”.

40. Finalmente, adujo que existen situaciones jurídicas consolidadas, no se debería afectar a los accionantes del proceso de origen “por responsabilidad de la Administración Pública (sentencia 698-15-EP/21 de la Corte Constitucional)” y, en caso de duda, se debe aplicar una interpretación favorable a las personas y colectivos. Añadió que la Sala Provincial actuó motivadamente y en el marco de sus competencias “ante la disyuntiva del vacío del artículo 62 de la LOGJCC y de la sentencia 001-10-PJO-CC” y que el envío del expediente sin resolver los pedidos de las partes “pudo provocar responsabilidad administrativa, civil o penal [...] y afectar nuestra estabilidad en el cargo de jueces provinciales; pues teníamos obligación jurídica de actuación frente al auto del 31 de enero de 2022 que no se encontraba ejecutoriado”.

3.3. Argumentos de los terceros con interés

41. A este proceso han comparecido, por escrito y de forma individual, beneficiarios de las sentencias de origen con la misma pretensión, esto es, que se niegue la demanda de acción extraordinaria de protección y que, en caso de declararse una vulneración a los derechos de CNEL EP, la reparación no afecte sus derechos e intereses, por existir situaciones jurídicas consolidadas.

4. Planteamiento del problema jurídico

42. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante; es decir, de las acusaciones que dirige al acto procesal objeto de la acción, por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.¹⁹
43. En cuanto a las alegaciones del párrafo 28 *ut supra*, la entidad accionante refiere que las autoridades judiciales desconocieron los numerales 13 y 16 del artículo 326 de la

¹⁹ Existe una argumentación clara, cuando los cargos de la parte accionante reúnen, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (*tesis*), el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (*base fáctica*) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (*justificación jurídica*). CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párrs. 16 y 18.

Constitución²⁰ y el artículo 26 de la LOEP.²¹ Al respecto, en las sentencias 838-12-EP/19 y 282-13-JP/19, esta Corte determinó que las instituciones públicas, en general, pueden invocar derechos fundamentales con implicaciones procesales. En concordancia con ello, en las sentencias 729-14-EP/20, 2681-16-EP/21 y 2800-17-EP/23, este Organismo consideró que, aun cuando las entidades públicas pueden alegar una vulneración a la seguridad jurídica, “solo lo pueden hacer cuando se trata de normas relacionadas al procedimiento judicial”.

44. En cuanto a las normas alegadas como desconocidas por parte de la entidad accionante, esta Corte advierte que no tienen un contenido adjetivo que esté relacionado a la dimensión procesal del procedimiento judicial, sino que se refieren a la posibilidad de que la ley establezca excepciones al derecho a la contratación colectiva; al régimen al que están sujetas las personas que cumplan actividades de representación, directivas, administrativas o profesionales en entidades públicas; y, a la exclusión expresa de los servidores públicos de carrera de la contratación colectiva en empresas públicas. Así, considerando que estas normas son ajenas al trámite del proceso judicial que originó la presente acción, la entidad accionante no tiene la titularidad ni la legitimación para alegar dicha vulneración en el marco de esta acción extraordinaria de protección y no corresponde que esta Corte se pronuncie al respecto.
45. En lo relativo al párrafo 29 *ut supra*, la entidad accionante sostiene que se vulneraron los derechos al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes y a la seguridad jurídica dado que los jueces accionados utilizaron la acción de protección “para reconocer derechos y beneficios de contratación colectiva”. En atención

²⁰ Constitución, artículo 326 numerales 13 y 16: “El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios: [...] 13. Se garantizará la contratación colectiva entre personas trabajadoras y empleadoras, con las excepciones que establezca la ley. [...] 16. En las instituciones del Estado y en las entidades de derecho privado en las que haya participación mayoritaria de recursos públicos, quienes cumplan actividades de representación, directivas, administrativas o profesionales, se sujetarán a las leyes que regulan la administración pública. Aquellos que no se incluyen en esta categorización estarán amparados por el Código del Trabajo”.

²¹ LOEP, artículo 26: “En las empresas públicas o en las entidades de derecho privado en las que haya participación mayoritaria de recursos públicos están excluidos de la contratación colectiva el talento humano que no tenga la calidad de obreros en los términos señalados en esta Ley, es decir, los Servidores Públicos de Libre Designación y Remoción, en general quienes ocupen cargos ejecutivos, de dirección, representación, gerencia, asesoría, de confianza, apoderados generales, consultores y los Servidores Públicos de Carrera. Las cláusulas de los contratos colectivos que fuesen contrarias a las disposiciones contenidas en esta Ley o en las limitaciones contenidas en el Mandato Constituyente No. 8 expedido el 30 de abril de 2008, serán declaradas nulas y no obligarán a la empresa. Los representantes de las empresas públicas serán personal y pecuniariamente responsables por la aceptación, suscripción o ejecución de cláusulas de contratación colectiva pactadas al margen o en desacato de las disposiciones contenidas en la presente Ley. El Estado ejercerá las acciones de nulidad y repetición, de ser del caso, en contra de los representantes que dispusieron, autorizaron o suscribieron dichos contratos”.

a aquello, esta Corte estima que el derecho más apropiado para responder a dicho cargo es la seguridad jurídica a través del siguiente problema jurídico: **¿Las sentencias impugnadas vulneraron el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante porque habrían inobservado el objeto de la acción de protección, desnaturalizando la garantía?**

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿Las sentencias impugnadas vulneraron el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante porque habrían inobservado el objeto de la acción de protección, desnaturalizando la garantía?

46. La entidad accionante alega que el juez de instancia y la Sala Provincial vulneraron el derecho a la seguridad jurídica puesto que utilizaron la acción de protección “para reconocer derechos y beneficios de contratación colectiva”.
47. El derecho a la seguridad jurídica está reconocido en el artículo 82 de la Constitución y se fundamenta “en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.
48. En razón del derecho a la seguridad jurídica, los jueces que conocen garantías jurisdiccionales deben velar por que las mismas cumplan su propósito de proteger derechos constitucionales.²² En esa línea, deben garantizar que se cumpla el objeto, ámbito de protección y finalidad de las garantías. Por lo que, están prohibidos de resolver sobre cuestiones que no correspondan a la esfera constitucional y que tengan su propia vía de tratamiento ante la justicia ordinaria. De suerte que, si los jueces se apartan de su competencia, incurrirían en una vulneración del derecho a la seguridad jurídica.²³
49. Esta Corte ha manifestado que un alejamiento del objeto de la garantía resulta en su desnaturalización, lo cual constituye un abuso y un fraude a la confianza que la Constitución depositó en los juzgadores como vehículos para la garantía jurisdiccional de los derechos. Esta actuación arbitraria genera una vulneración grave del derecho a la seguridad jurídica y un considerable daño a la administración de justicia constitucional.²⁴

²² CCE, sentencia 410-22-EP/23, 01 de febrero de 2023, párr. 37; sentencia 621-12-EP/20, 11 de marzo de 2020, párr. 22; sentencia 481-14-EP/20, 18 de noviembre de 2020, párr. 38; sentencia 964-17-EP/22, 22 de junio de 2022, párr. 42; sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 71; y, sentencia 175-14-SEP-CC, 15 de octubre de 2014, p. 12.

²³ CCE, sentencia 698-15-EP/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 25.

²⁴ CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 7 de junio de 2023, párr. 66.

- 50.** A fin de determinar si en el presente caso se desnaturalizó la acción de protección de origen, vulnerando el derecho a la seguridad jurídica, corresponde verificar si las autoridades judiciales accionadas se apartaron de sus competencias de forma arbitraria e irrazonable desconociendo el objeto de la garantía jurisdiccional.²⁵
- 51.** La acción de protección, de acuerdo a los artículos 88 de la Constitución y 39 de la LOGJCC, tiene por objeto “el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución”. De modo que, las autoridades judiciales que conocen una acción de protección deben limitarse a verificar la existencia de vulneraciones a derechos constitucionales, sin que les corresponda resolver controversias ajenas al ámbito constitucional, pues de lo contrario se afectaría la estructura jurisdiccional del Estado y se desconocería la garantía institucional que representa la Función Judicial.²⁶
- 52.** En el caso concreto, los accionantes del proceso de origen alegaron la vulneración de los derechos a la igualdad y a la seguridad jurídica, así como al principio de aplicación de la interpretación más favorable a los derechos toda vez que, mediante memorando de 15 de septiembre de 2021, CNEL EP negó su pedido para que a los servidores de carrera u ocasionales “se les aplique los beneficios establecidos en el Primer Contrato Colectivo de CNEL EP”.²⁷ Al respecto, manifestaron lo siguiente:

los servidores públicos de carrera u ocasionales, que compartimos funciones y realizamos nuestro trabajo en similar marco institucional que nuestros compañeros regulados por el Código del Trabajo, no recibimos los beneficios de la contratación colectiva como sí lo hacen quienes la empresa considera obreros, no existiendo justificación constitucional, ni legal, para tal distinción [...]. La omisión en que ha incurrido la CNEL-EP al no incluírnos entre los amparados por las cláusulas del Primer Contrato Colectivo [...] han incurrido en caso omiso a lo dispuesto en la Constitución de la República del Ecuador en sus Artículos 11, 66, 315 y 326 numeral 13 y Artículo 83 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas así como la Sentencia No. 007-11-SCN-CC [...].

- 53.** Como pretensión, solicitaron que:

[se] declare la vulneración de nuestros derechos a la igualdad formal y material en el amparo del Contrato Colectivo de Trabajo y a la garantía tutelada de nuestra seguridad jurídica por la Corporación Nacional de Electricidad CNEL-EP y disponga en sentencia la reparación integral que la CNEL-EP nos reconozca la integridad de los beneficios económicos y las

²⁵ CCE, sentencia 698-15-EP/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 25 y sentencia 410-22-EP/23, 01 de febrero de 2023, párr. 37.

²⁶ CCE, sentencia 1178-19-JP/21, párr. 54.

²⁷ Aprobado el 18 de mayo de 2021 por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje.

conquistas sociales que contiene el contrato colectivo y proceda al cálculo y liquidación correspondiente desde la fecha en que entró en vigencia el fallo emitido por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje.

54. De manera que, aun cuando se alegó una presunta vulneración a derechos constitucionales, se constata que los accionantes pretendían beneficiarse de lo establecido en el contrato colectivo que, conforme reconocen, solo favorecería a quienes son obreros (trabajadores sujetos al Código del Trabajo). Tal es así que señalaron en su demanda: “los servidores públicos, tanto los de carrera como los ocasionales, no gozan de los beneficios de la contratación colectiva, ni antes ni ahora, debiéndose corregir esta situación”. Por tanto, es claro que solicitaron la declaración de derechos laborales colectivos a favor de servidores públicos administrativos sujetos a la LOEP, buscando que se les otorgue otro régimen al previsto expresamente en la ley, cuestión que al ser ajena al objeto de la acción de protección resultaba manifiestamente improcedente.

55. Frente a esta pretensión, las judicaturas accionadas declararon la vulneración de los derechos invocados por la parte accionante, aceptaron la acción de protección y dictaron medidas de reparación que consistieron en:

3. Ordenar la reparación integral; a).- En el término de 3 días, a partir de la notificación con la presente sentencia, la Empresa Publica Corporación de Electricidad, CNEL EP, comunicará a todos los peticionarios, que a partir de dicha fecha pasaran a (sic) ejercer todos los beneficios del contrato colectivo vigente suscrito entre CNEL EP y el Comité de Empresa de los Trabajadores de CNEL EP según la Resolución emitido por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Ministerio del Trabajo de fecha 18 de mayo de 2021. b).- Procédase a la liquidación y pago correspondiente de todos los beneficios generados por la contratación colectiva a todos los peticionarios, que deben pagarse por parte de la Empresa Publica Corporación Nacional de Electricidad, CNEL EP, desde la fecha de vigencia del actual contrato colectivo, para el cumplimiento tendrá el termino de 15 días a partir de la presente notificación; c).- Esta sentencia tendrá efectos INTERCOMUNIS. 4.- Que la Corporación Nacional de Electricidad, CNEL EP, a través de quien corresponda, cumpla con enviar los justificativos correspondiente haciendo conocer el cumplimiento total de la reparación integral ordenada en la presente sentencia constitucional, a este juzgador en el término de 20 días a partir de la notificación. 5.- Que, el no cumplimiento de la sentencia constitucional, se configuraría el incumplimiento, y con ello activaría los efectos establecidos en el Título VI de la LOGJCC, y con las consecuencias ordenadas en el artículo 86.4 de la Constitución de la Republica (sic).

56. Para aceptar la acción y dictar las medidas de reparación referidas, el juez de instancia argumentó en su sentencia lo siguiente:

No está en discusión la naturaleza constitucional del derecho a la contratación colectiva que consagra el numeral 13 del artículo 327 de la Constitución de la Republica. Tal derecho

además, tiene asidero en el marco convencional de los derechos humanos que, como es sabido, tiene un rango de nivel constitucional en nuestro ordenamiento jurídico. Así lo encontramos establecido en los convenios emanados de las Organizaciones Internacional del Trabajo OIT, agencia del sistema de las Naciones Unidas, cuya fundamentalidad y transcendencia, en tanto a derechos humanos, se ha forjado históricamente en sentido progresivo. [...] la Corte Constitucional, [en la sentencia 007-11-SCN-CC] [...] llega a la conclusión que el régimen de controversias al cual se sujetan en tratamiento de sus diferencias tanto los obreros y los servidores públicos de las empresas públicas, es el mismo es decir, la de los jueces de trabajo [...]. ¿Cómo es posible que la Corte Constitucional pueda descartar la jurisdicción contencioso administrativa para las controversias de quienes tiene la calidad de servidores públicos? La respuesta, tanto a ese problema, como al que nos ocupa en esta acción de protección, que versa sobre el derecho a la igualdad, la hallamos en el análisis que formula la Corte Constitucional sobre la particularidad institucional que tiene las empresas públicas [...] la Corte Constitucional, [establece] que las empresas públicas tienen un régimen especial al del resto de los servidores públicos, [al] competir con las empresas privadas [...]. [...] Ahora bien, la contratación colectiva es uno de los aspectos más relevantes por medio de los cuales las empresas otorgan un mayor marco de beneficios a quienes laboran en ellas. [...] no existe razón alguna para que estos últimos [servidores públicos] sean apartados de los beneficios que contiene los contratos colectivos porque, como hemos venido señalando, estos beneficios son los que facilitan la competencia de las empresas públicas con las empresas privadas. [...] Desde esta perspectiva es claro y evidente, que en el caso sub iudice, se determinaría la vulneración del principio de igualdad formal, igualdad material, no discriminación y seguridad jurídica establecido en el artículo 66 numeral 4 y 82 de la Constitución de la República, ya que, CNEL EP, no entrega los beneficios de la contratación colectiva a los legitimados activos del Primer Contrato Colectivo dado por el fallo del Tribunal de Conciliación y Arbitraje de fecha 18 de mayo de 2021, al contrario si entregan dichos beneficios a quienes la empresa considera obreros, la Corporación Nacional de Electricidad CNEL EP desconoce la Sentencia Constitucional No. 007-11-SCN-CC, los artículos 11, 66, 315 y 326, numeral 13 de la Carta Magna y el artículo 83 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas. [sic].

57. Por su parte, la Sala Provincial, se limitó a señalar:

este Tribunal concuerda y hace suyo el razonamiento extenso de la resolución expedida por la Jueza Constitucional al expresar: "... que la Corporación Nacional de Electricidad CNEL EP, al no considerar los fundamentos expuestos por los legitimados activos, ha vulnerado el derecho de igualdad formal y no discriminación, previsto en el artículo 66 numeral 4, así como el derecho a la seguridad jurídica art. 82 de la Constitución de la República del Ecuador, ya que al existir situaciones fácticas y procesales idénticas con otros servidores públicos, sería un atentado a este derecho, el privarle a los legitimados activos de ejercer los beneficios de la contratación colectiva, por actos semejantes que provienen de autoridad pública, los cuales han sido dejados sin efecto por decisiones administrativas y que hoy debe ser tutelado por la justicia constitucional en atención al principio stare decisi...". (sic).

58. Como quedó establecido, en la presente causa, la demanda de acción de protección no fue planteada para tutelar un derecho constitucional, sino que estaba dirigida,

exclusivamente, a que un grupo de servidores públicos administrativos obtenga beneficios derivados de derechos laborales colectivos propios de los trabajadores sometidos al régimen del Código de Trabajo, distorsionando el objeto de la garantía. Por lo que, otorgarles tal categoría y los beneficios del contrato colectivo implicaba que se reconozca la titularidad de ciertos derechos laborales a los accionantes del proceso de origen. En consecuencia, al aceptar la pretensión de la parte accionante, los jueces accionados no se limitaron a la mera revisión de si existió una vulneración de sus derechos, sino al otorgamiento de la titularidad de derechos laborales, lo cual desnaturaliza el objeto de la acción de protección.

- 59.** Por ello, al haber ordenado que los beneficios del primer contrato colectivo se extiendan a los servidores públicos administrativos de CNEL EP, sujetos a la LOEP, las autoridades judiciales accionadas concedieron una pretensión que viciaba de improcedencia a la demanda presentada en el proceso de origen, conforme al numeral 5 del artículo 42 de la LOGJCC que establece: “La acción de protección de derechos no procede: [...] 5. Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho”. Lo anterior, derivó en que CNEL EP deba pagar una reparación económica que ascendió a una cifra de más de 79 millones de dólares y que accedan a los beneficios del contrato colectivo servidores de carrera, de contratos ocasionales, de servicios profesionales, auditores internos de la Contraloría General del Estado e incluso personas en comisión de servicios.
- 60.** De los párrafos precedentes, se observa que el juez de instancia y la Sala Provincial, al resolver la causa, desconocieron la naturaleza de la acción de protección y con ello sus requisitos de presentación y procedencia. Las autoridades judiciales efectuaron un análisis por fuera de sus competencias y se apartaron de su deber como jueces constitucionales, fallando incluso contra normas expresas con el fin de declarar derechos, pues los servidores públicos administrativos de CNEL EP están sujetos a la LOEP, cuyo artículo 26 establece expresamente: “En las empresas públicas [...] están excluidos de la contratación colectiva el talento humano que no tenga la calidad de obreros en los términos señalados en esta Ley, es decir, los Servidores Públicos de Libre Designación y Remoción, en general quienes ocupen cargos ejecutivos, de dirección, representación, gerencia, asesoría, de confianza, apoderados generales, consultores y los Servidores Públicos de Carrera”.²⁸

²⁸ En esa línea, el artículo 229 de la Constitución determina que: “Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público [...] Las obreras y obreros del sector público estarán sujetos al Código de Trabajo”. En concordancia, el artículo 326 numeral 16 establece: “16. En las instituciones del Estado y en las entidades de derecho privado en las que haya participación mayoritaria de recursos públicos, quienes cumplan actividades de representación, directivas, administrativas o profesionales, se sujetarán a las leyes que regulan

- 61.** Adicional a ello, el juez ejecutor, durante la fase de ejecución, a través del auto de 01 junio de 2022, moduló los efectos de las sentencias impugnadas disponiendo el cambio de régimen laboral de 1795 servidores de CNEL EP al régimen del Código de Trabajo,²⁹ en el término de 72 horas.³⁰ Lo anterior acarrea implicaciones económicas y jurídicas incuantificables a futuro para CNEL EP, que no han sido evaluadas ni presupuestadas, producto de las obligaciones legales laborales derivadas del mismo. Con ello y la extensión de los efectos del contrato colectivo, se afectaron las arcas de una empresa pública que satisface parte de la demanda de energía eléctrica del país, en tanto brinda el servicio público de distribución y comercialización de la misma. De modo que las medidas de reparación ordenadas en las sentencias impugnadas y el auto mencionado afectaron y perjudicaron gravemente a la entidad accionante y al Estado.
- 62.** En definitiva, como ya quedó establecido, esta Corte determina que la declaración de derechos efectuada y la reparación otorgada por el juez de instancia y la Sala Provincial, que fue posteriormente modulada, constituye un alejamiento grave e irrazonable de su competencia constitucional en el marco de esta garantía jurisdiccional, prevista en los artículos 88 de la Constitución y 39 de la LOGJCC. Con ello, desconocieron la finalidad de las garantías jurisdiccionales determinada en el artículo 6 de la LOGJCC, resolviendo controversias ajenas al ámbito del derecho constitucional y afectando, a su vez, gravemente al Estado. En consecuencia, la Corte concluye que el juez de instancia y la Sala Provincial desnaturalizaron la acción de protección.

la administración pública. Aquellos que no se incluyen en esta categorización estarán amparados por el Código del Trabajo”. Al respecto de ello, este Organismo ha señalado que “solo los obreros pueden beneficiarse de la contratación colectiva. Desde esta perspectiva, se concluye que el ordenamiento jurídico distingue a los obreros de los demás servidores públicos y establece expresamente marcadas diferencias entre sí”. CCE, sentencia 23-17-IN/20, 14 de octubre de 2020, párr. 36.

²⁹ En el auto se ordenó que “CNEL EP proceda al cambio del régimen de la LOEP, al Código de Trabajo a los 1.795 trabajadores cuya nómina con sus respectivos cargos y demás datos se encuentra adjunta en el respectivo expediente”. En el mismo auto, el juez aclaró: “En los casos de los servidores, [corresponde] su cambio de denominación, mientras que en el caso de quienes mantienen contratos de servicios ocasionales o civiles de servicios profesionales especializados se proceda con la emisión y suscripción de los nuevos contratos bajo la esfera del Código de Trabajo. En ambos casos, con la referencia de estar al amparo del Contrato Colectivo, por todo lo manifestado y en cumplimiento a lo determinado en el artículo 21 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”.

³⁰ Aquello fue solicitado por Richard Gómez Lozano y Lizzette Pinos Romero en escrito de 16 de marzo de 2022. En escrito de 28 de marzo de 2022, CNEL EP señaló que “el cambio de régimen laboral no ha sido objeto del litigio, ni mucho menos fue objeto de pronunciamiento en la sentencia dictada por su Autoridad”.

- 63.** Por lo expuesto, al alejarse del objeto de la acción de protección, los jueces accionados desnaturalizaron la garantía jurisdiccional y vulneraron el derecho a la seguridad jurídica de CNEL EP.

6. Reparación integral

- 64.** Conforme al artículo 18 de la LOGJCC, al haberse declarado la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, debe ordenarse la reparación integral del daño causado. La jurisprudencia de esta Corte ha determinado que la reparación integral es un derecho constitucional y un principio que complementa y perfecciona el ejercicio de los derechos y que requiere, siempre que sea posible, el restablecimiento a la situación anterior a la vulneración de derechos.³¹
- 65.** En el caso bajo análisis, dada la declaración de vulneración del derecho a la seguridad jurídica, producto de la desnaturalización de la acción de protección provocada por los jueces accionados, corresponde dejar sin efecto las sentencias impugnadas y todos los actos posteriores emitidos en cumplimiento de estas. Con ello, lo habitual sería ordenar el reenvío de la causa a otro juez de primera instancia a fin de que conozca nuevamente la acción presentada. No obstante, la Corte concluyó que a través de una acción de protección no se puede declarar el derecho laboral a la contratación colectiva de servidores públicos administrativos sujetos a la LOEP, quienes tienen un régimen laboral determinado desde la Constitución y desarrollado expresamente por la ley. De modo que, la única decisión posible a la que podría llegar una eventual sentencia de reemplazo es la improcedencia de la pretensión de la parte actora del proceso de origen. En supuestos como este, en los que la sentencia de esta Corte determina en su totalidad el contenido de la eventual decisión de reemplazo, se ha establecido que el reenvío deviene inútil.³² Por lo que, en este caso, dado que la única decisión posible a la que podría llegar una sentencia de reemplazo es la improcedencia de la pretensión planteada en la demanda de la acción de protección, no se dispone el reenvío.
- 66.** Además, una vez que esta Corte ha determinado que la demanda de acción de protección era improcedente y fue desnaturalizada, las medidas de reparación otorgadas en la sentencia de 16 de noviembre de 2021 y ratificadas en la sentencia de 14 de diciembre de 2021 tampoco subsisten. De modo que corresponde dejar sin efecto todo lo actuado en el

³¹ CCE, sentencia 1290-18-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 147 y sentencia 410-22-EP/23, 01 de febrero de 2023, párr. 37.

³² CCE, sentencias 843-14-EP/20, 14 de octubre de 2020, párr. 56 y sentencia 948-17-EP/23 (*Comuna Engabao*), 20 de diciembre de 2023, párr. 89.

proceso, incluyendo las providencias dictadas en fase de ejecución por parte del TDCA y por los jueces que actuaron en la fase de ejecución.³³

67. Ahora, dado que los pagos realizados utilizaron recursos públicos,³⁴ esta Corte dispone a CNEL EP la inmediata recuperación de la totalidad de los valores entregados a los beneficiarios de la acción de protección en razón de las sentencias dejadas sin efecto, siendo estos últimos los obligados a devolver los mismos. Para el efecto, CNEL EP deberá usar todas las herramientas administrativas y judiciales de las que se encuentre asistido en su calidad de empleador, pudiendo incluso pactar con cada beneficiario la devolución mensual de los rubros que correspondan, a través de sus roles de pago y hasta por un plazo máximo de 36 meses.³⁵ CNEL EP deberá remitir a esta Corte un informe a través del cual detalle los valores que se hayan recuperado cada tres meses, a partir de la notificación de esta sentencia. Esta medida se ordena bajo prevenciones de aplicación de la sanción prevista en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República. Adicionalmente, la Contraloría General del Estado deberá realizar un examen especial³⁶ a CNEL EP con el fin de que se determinen las responsabilidades civiles, administrativas o indicios de responsabilidad penal a que hubiere lugar.

7. Declaratoria jurisdiccional previa

68. De la revisión integral del expediente, se identificó que las actuaciones de Joseph Rober Mendieta Toledo y Jorge Luis Euvin Villacrés, jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos en el marco del proceso 12332-2021-00485, —quienes aceptaron, en voto de mayoría, la acción de protección de origen—, podrían ser

³³ Ver párrafo 61 *ut supra*.

³⁴ El artículo 3 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (“LOCGE”) señala que: “Para efectos de esta ley se entenderán por recursos públicos, todos los bienes, fondos, títulos, acciones, participaciones, activos, rentas, utilidades, excedentes, subvenciones y todos los derechos que pertenecen al Estado y a sus instituciones, sea cual fuere la fuente de la que procedan, inclusive los provenientes de préstamos, donaciones y entregas que, a cualquier otro título realicen a favor del Estado o de sus instituciones, personas naturales o jurídicas u organismos nacionales o internacionales. Los recursos públicos no pierden su calidad de tales al ser administrados por corporaciones, fundaciones, sociedades civiles, compañías mercantiles y otras entidades de derecho privado, cualquiera hubiere sido o fuere su origen, creación o constitución hasta tanto los títulos, acciones, participaciones o derechos que representen ese patrimonio sean transferidos a personas naturales o personas jurídicas de derecho privado, de conformidad con la ley”.

³⁵ Además, de las acciones que el ordenamiento jurídico contemple para los casos en que los beneficiarios de las sentencias dejadas sin efecto ya no se encuentren laborando en CNEL EP.

³⁶ LOCGE, artículo 19: “Como parte de la auditoría gubernamental el examen especial verificará, estudiará y evaluará aspectos limitados o de una parte de las actividades relativas a la gestión financiera, administrativa, operativa y medio ambiental, con posterioridad a su ejecución, aplicará las técnicas y procedimientos de auditoría, de la ingeniería o afines, o de las disciplinas específicas, de acuerdo con la materia de examen y formulará el correspondiente informe que deberá contener comentarios, conclusiones, recomendaciones”.

constitutivas de error inexcusable o manifiesta negligencia.³⁷ De modo que, este Organismo analizará dichas conductas a la luz de los principios que regulan el debido proceso, del artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”) y del artículo 14 del Reglamento para la Regulación de la Declaratoria Jurisdiccional Previa en Casos de Dolo, Manifiesta Negligencia o Error Inexcusable dentro de la Jurisdicción Constitucional (“Reglamento”).

7.1. Antecedentes procesales

69. Mediante auto de 07 de enero de 2025, conforme al artículo 12 del Reglamento, la jueza ponente requirió que los jueces de la Sala Provincial que dictaron la sentencia de mayoría remitan, en el término de cinco días, un informe motivado sobre la posible existencia de error inexcusable y/o manifiesta negligencia por su actuación en el proceso 12332-2021-00485.³⁸ Los jueces de la Sala Provincial fueron notificados con este requerimiento en sus correos institucionales, conforme se desprende de la razón de notificación del auto de 07 de enero de 2025.³⁹

7.2. Competencia para la declaratoria jurisdiccional previa

70. De conformidad con el segundo inciso del artículo 109.2 del COFJ⁴⁰ y el primer inciso del artículo 7 del Reglamento,⁴¹ el Pleno de la Corte Constitucional es competente para realizar la declaratoria jurisdiccional previa en los casos en que los actos u omisiones de

³⁷ Para este análisis, no se considera al juez Arturo Enrique Riofrío Ruiz, quien emitió un voto salvado en la sentencia de 14 de diciembre de 2021.

³⁸ La jueza sustanciadora requirió el informe de descargo a los jueces de la Sala Provincial por la siguiente conducta que podría constituir error inexcusable y/o manifiesta negligencia: haber declarado derechos laborales derivados de la contratación colectiva a través de una acción de protección a servidores públicos sujetos al régimen laboral de la LOEP.

³⁹ De la razón de notificación del auto de 07 de enero de 2025 que consta a foja 110 del expediente constitucional, se desprende que esta providencia fue notificada el mismo día a los correos electrónicos ecuadorconstitucional@yahoo.com, joseph.mendieta@funcionjudicial.gob.ec, josephmendieta@gmail.com, jorge_euvin@hotmail.com y jorge.euvin@funcionjudicial.gob.ec.

⁴⁰ COFJ, artículo 109.2 “[...] En procesos de única instancia, la declaración jurisdiccional deberá realizarla la o el juez del nivel orgánicamente superior. En el caso de las y los jueces y las y los conjueces nacionales, la declaratoria deberá realizarla el Pleno de la Corte Nacional. **En procesos de garantías jurisdiccionales constitucionales, la declaratoria jurisdiccional deberá realizarla el tribunal del nivel inmediato superior que conoce el recurso de apelación y, en el caso de las autoridades judiciales de última instancia, la Corte Constitucional [...]**” (énfasis añadido).

⁴¹ Reglamento, artículo 7: “**El Pleno de la Corte Constitucional será competente para la declaratoria jurisdiccional previa en los casos en que los actos u omisiones de las juezas, jueces, fiscales, defensores o defensoras públicas sean objeto de control por medio de las acciones extraordinarias de protección y de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, así como en los procesos de selección y revisión de sentencias y resoluciones de garantía jurisdiccional. [...]**” (énfasis añadido).

las juezas y jueces que conocieron una garantía jurisdiccional en última instancia sean objeto de control por medio de las acciones extraordinarias de protección.

71. Por lo anterior, en el marco de la presente acción extraordinaria de protección, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para declarar el dolo, la manifiesta negligencia o el error inexcusable respecto de la actuación de los jueces de la Sala Provincial, como autoridades de última instancia que conocieron y resolvieron el recurso de apelación interpuesto dentro de la acción de protección número 12332-2021-00485.

7.3. Fundamentos de los informes de descargo

72. El 13 de enero de 2025, Jorge Luis Euvin Villacrés, juez de la Sala Provincial, presentó su informe de descargo. En lo principal, tiene el siguiente contenido:
- a. Luego de realizar un recuento de los antecedentes de la acción de protección de origen, afirma que cumplió el debido proceso, aplicó la Constitución y la “jurisprudencia constitucional [la sentencia 001-010-JPO-CC]”, por lo que “jamás he desnaturalizado la garantía jurisdiccional de acción de protección, ni aceptamos una demanda con pretensiones de extinguir alguna obligación de naturaleza civil-contractual”.
 - b. Considera que la acción de protección era “procedente” pues el caso tendría “situaciones fácticas excepcionales que convierten a la vía laboral ordinaria en ineficaz”, ya que en el voto de mayoría se verificó la vulneración del derecho de igualdad formal y no discriminación y derecho a la seguridad jurídica puesto que CNEL EP le habría privado “a los legitimados activos de ejercer los beneficios de la contratación colectiva, por actos semejantes que provienen de autoridad pública, los cuales han sido dejados sin efecto por decisiones administrativas y que hoy debe ser tutelado por la justicia constitucional en atención al principio stare decisi (sic)”.
 - c. Alega que la sentencia que dictó “cumple con el test de motivación que emana de la misma Corte Constitucional” y cuenta con “una estructura argumentativa básica” con la que determinó la “existencia de una vulneración de derechos constitucionales de los miembros del Comité de Empresa de CNEL EP” y por tanto “debe existir una reparación integral”. Arguye que la acción extraordinaria de protección se habría presentado “por disconformidad con la sentencia” que lo que “busca es un control de méritos o de fondo que, incluso, para hacérselo, por excepción, debe cumplir lo establecido en la sentencia No. 176-14-EP/19, dictada por la Corte Constitucional”.

Por tanto, el voto de mayoría habría sido una decisión “apegada conforme a Derecho”.

- d. Arguye que la “respuesta negativa” de CNEL EP a que se “disponga que a los trabajadores de CNEL EP sin discriminación alguna se les aplique los beneficios establecidos en el Primer Contrato Colectivo” es un “acto administrativo que vulneró los derechos” del “Comité de Empresa” por lo que el voto de mayoría “observó la vulneración de las normas que rigen o regulan el debido proceso”. Reitera que actuó “como correspondía en acatamiento del Bloque de Constitucionalidad”.
- e. Explica que no sería “procedente la declaratoria de error inexcusable” pues “no hicimos otra cosa que ratificar la sentencia de primera instancia” lo cual “en ningún caso esto podría asimilarse a error inexcusable, puesto que, existe suficiente fundamentación jurídica y teórica en el mundo del derecho constitucional para solventar y justificar la decisión que tomamos”.

73. El 13 de enero de 2025, Joseph Rober Mendieta Toledo, juez de la Sala Provincial, remitió su informe de descargo. En lo medular, argumentó lo siguiente:

- a. Cita los artículos 2 y 50 del Reglamento y considera que el requerimiento de “informe de descargo” realizado en el auto de 07 de enero de 2025 es “extemporáneo” pues “se entiende que para este momento procesal, el juez ponente ya tiene un proyecto de sentencia únicamente pendiente de resolución por el Pleno”. Por lo que, ya “precluyó otra actividad procesal que no sea la ordenada en el auto del 17 de diciembre de 2024”. Señala que en el auto de 07 de enero de 2025 “no está claro de cuál de estas infracciones debo defenderme [manifiesta negligencia o error inexcusable]”.
- b. Considera que exigirle “aplicar sentencias constitucionales sobre [desnaturalización] posteriores al 24 de octubre de 2024, afectaría gravemente este principio [de legalidad]”. Ya que serían “criterios inexistentes al momento de dictarse la sentencia de protección de primera instancia [...] y de segunda instancia”. Alega que “los juzgadores pueden motivadamente alejarse de los precedentes, con el fin de garantizar la progresividad de los derechos y la materialidad del Estado constitucional de derechos y justicia”. Con ello afirma que “tanto en la sentencia de primera como en la de segunda y definitiva instancia, los jueces [...] realizamos un

profundo análisis sobre la real existencia de la violación de derechos” como lo “manda” el “precedente constitucional con efecto erga omnes [001-16-PJO-CC]”.

- c. Argumenta que “el juzgador de instancia argumentó debidamente por qué la acción de protección era la vía adecuada y eficaz; por lo cual, concluyó que existe una violación del principio de igualdad y no discriminación y el derecho a la seguridad jurídica”. Con base en ello, alega que la argumentación de la sentencia de apelación “siguió la misma dirección, motivadamente” y que ésta habría sido “aún más fina y profunda respecto de la vía adecuada y eficaz”. Indica que se habría realizado una “referencia concreta a la prueba actuada en el proceso” plasmándose en el voto de mayoría “razones objetivas y en relación a los hechos y pruebas del proceso, debidamente actuadas”.
- d. Explica que en su sentencia “existe una motivación suficiente” y, en consecuencia, “si argumentar desde el garantismo constitucional es una grave equivocación, sería contrario a lo que determinan los artículos 115 y 123 del COFJ [...] y, una grave violación del principio de independencia judicial interna” puesto que se estaría “cuestionando mis criterios de interpretación del derecho y la valoración de la prueba realizada”.
- e. Afirma que la “distinta apreciación que surge” de posiciones “doctrinales y de práctica constitucional” frente a la desnaturalización de la “garantía de protección” resulta “evidente de que se trata de una forma distinta de ver y entender el Derecho Constitucional (sic)”, pero que no sería “un error ni una grave equivocación”, sino que se “trata de diferencias legítimas” y “un derecho en discusión dependiendo la perspectiva doctrinal desde donde se argumente”. Agrega que el “daño efectivo y grave sería la indemnización ordenada dentro del proceso constitucional”, conforme el pedido que se habría realizado en el auto de 07 de enero de 2025. Lo cual es “contrario al derecho a la tutela judicial efectiva [...] y, uno de los fines más importantes de la acción de protección [...] la reparación integral”.
- f. Puntualiza que “suponer que la afectación a los recursos públicos que nace lícitamente de una sentencia constitucional sea un daño ilegítimo es contrario al Estado de derecho y a la seguridad jurídica” y que sería “aún más arbitrario si se considera [...] que la violación desde esa interpretación institucionalista, no generó daños en los accionantes y que no deben ser reparados”. Señala que esa “posición eficientista (sic) opera en contra de un Estado jurídicamente responsable” ya que la

“indemnización no es una consecuencia de la garantía; sino de la actuación abusiva de las instituciones públicas”.

- g. Arguye que “en todo caso” se trataría de una “gravedad justiciable” ya que la entidad accionante “debió” presentar una acción extraordinaria de protección de (sic) mandamiento de ejecución” si consideraba que el monto de la reparación económica era “exorbitante” o “violentaba algún derecho justiciable”. Así también, indica que la entidad accionada “puede activar el proceso de repetición contra los funcionarios públicos para hacer valer la responsabilidad subjetiva por la violación de los derechos y el Estado pueda recuperar el valor de la reparación económica”. Concluye que, en el presente caso, “no existe daño efectivo y la gravedad justiciable es simple negligencia de la autoridad demandada que no inicia los procesos de repetición por la reparación económica ordenada legítimamente por jueces constitucionales competentes de manera motivada”.

7.4. Análisis sobre la existencia de error inexcusable

- 74.** De conformidad con lo establecido en el artículo 109.1 del COFJ, el procedimiento disciplinario por dolo, manifiesta negligencia y error inexcusable se compone de dos etapas diferenciadas y secuenciales. La primera es la declaratoria jurisdiccional previa y motivada sobre la existencia de la infracción disciplinaria y la segunda es el procedimiento disciplinario ante el Consejo de la Judicatura.⁴²
- 75.** Sobre la base del artículo 109.2 del COFJ, esta Corte ha reconocido que, en la declaratoria jurisdiccional previa, corresponde determinar si la acción u omisión judicial constituye una falta gravísima de acuerdo con lo previsto en el COFJ, sin que el órgano jurisdiccional pueda realizar valoraciones sobre otros asuntos que deben ser determinados por el Consejo de la Judicatura, tales como el grado de responsabilidad, la gravedad de la conducta, la proporcionalidad de la sanción, el desempeño del funcionario judicial u otros asuntos extra procesales.⁴³
- 76.** En el presente caso, este Organismo identifica una conducta a ser analizada para determinar si constituye error inexcusable: la desnaturalización de la acción de protección al utilizarla para declarar el derecho a la contratación colectiva de funcionarios públicos administrativos de CNEL EP sujetos a la LOEP. En consecuencia, se plantea el siguiente

⁴² CCE, sentencia 410-22-EP/23, 01 de febrero de 2023, párr. 78.

⁴³ CCE, sentencia 964-17-EP/22, 22 de junio de 2022, párr. 74; sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 179; y, sentencia 410-22-EP/23, 01 de febrero de 2023, párr. 79.

problema jurídico: **¿Corresponde declarar la existencia de error inexcusable por el actuar de los jueces de la Sala Provincial, Joseph Rober Mendieta Toledo y Jorge Luis Euvin Villacrés, quienes conocieron la acción de protección número 12332-2021-00485, al haber declarado el derecho laboral a la contratación colectiva?**

77. De acuerdo al artículo 109 del COFJ, el error inexcusable es una especie de error judicial. De forma general, el error judicial se produce cuando existe por parte de un juez, tribunal, fiscal o defensor público “una alteración de los hechos o una equivocación inaceptable e incontestable en la interpretación o aplicación de disposiciones jurídicas específicas, en la sustanciación y resolución de un determinado proceso judicial”.⁴⁴ Para que un error judicial sea inexcusable, el artículo 109 del COFJ exige que este sea grave y dañino.⁴⁵ La gravedad se da porque es un error obvio, irracional e indiscutible, hallándose fuera de las posibilidades lógicas y razonables de interpretación de las normas o de apreciación de los hechos de una causa.⁴⁶ Por su parte, el error judicial es dañino cuando causa un perjuicio significativo a la administración de justicia, a los justiciables o a terceros.⁴⁷

78. El artículo 109.3 del COFJ prescribe que, para declarar la existencia de error inexcusable, el órgano jurisdiccional competente debe verificar los siguientes requisitos mínimos:

1. Que el acto u omisión judicial que se imputa como error inexcusable sea de aquellos errores judiciales sobre los cuales no se puede ofrecer motivo o argumentación válida para disculparlo.
2. Que el acto u omisión judicial que se imputa como error inexcusable no se trate de una controversia derivada de diferencias legítimas, e incluso polémicas, en la interpretación o aplicación de disposiciones jurídicas.
3. Que el acto u omisión judicial que se imputa como error inexcusable cause un daño efectivo y de gravedad al justiciable, a terceros o a la administración de justicia.

79. Con base en el artículo 109 del COFJ y en la jurisprudencia de esta Corte,⁴⁸ para que exista error inexcusable, se verificará que exista: **(1)** un error judicial, es decir, una

⁴⁴ COFJ, artículo 32.

⁴⁵ CCE, sentencia 410-22-EP/23, 01 de febrero de 2023, párr. 81.

⁴⁶ CCE, sentencia 410-22-EP/23, 01 de febrero de 2023, párr. 81.

⁴⁷ COFJ, artículo 109: “[...] Para que un error judicial sea inexcusable debe ser grave y dañino, sobre el cual el juez, fiscal o defensor tiene responsabilidad. Es grave porque es un error obvio e irracional, y por tanto indiscutible, hallándose fuera de las posibilidades lógicas y razonables de interpretación de las normas o de apreciación de los hechos de una causa. Finalmente, es dañino porque al ser un error grave perjudica significativamente a la administración de justicia, a los justiciables o a terceros”. CCE, sentencia 410-22-EP/23, 01 de febrero de 2023, párr. 81.

⁴⁸ CCE, sentencia 410-22-EP/23, 01 de febrero de 2023, párr. 83.

equivocación inaceptable e incontestable ya sea (1.1) en la aplicación de normas o (1.2) en la apreciación de los hechos por parte del órgano jurisdiccional; (2) la gravedad del error judicial, en la medida en que (2.1) no es posible ofrecer motivo o argumentación válida para sostenerlo y (2.2) por esa razón, no se trata de una diferencia legítima en la interpretación o aplicación de disposiciones jurídicas; y, (3) el daño grave o significativo causado por el error judicial, ya sea (3.1) a la administración de justicia, (3.2) a los justiciables o (3.3) a terceros.

80. Se revisará la concurrencia de estos elementos a continuación.

7.4.1. Cuestión 1.- ¿Existió error judicial?

81. Como ya se mencionó, la acción de protección tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos cuya titularidad no esté en discusión. En el caso concreto, la acción de protección de origen, a pesar de referirse a una presunta vulneración a derechos constitucionales, tenía como fundamento que se reconozcan derechos laborales colectivos que, conforme reconocieron los accionantes, solo favorecen a quienes son considerados obreros, es decir, a quienes están sujetos al Código del Trabajo.
82. Ahora, como se estableció en el problema jurídico resuelto, y contrario a lo señalado por los jueces que dictaron la sentencia de apelación en sus informes de descargo, para conceder la acción de protección, no se limitaron a verificar la existencia de una vulneración de derechos. De la revisión de la sentencia de apelación, se observa que, dentro de una acción de protección, contraviniendo el ordenamiento jurídico y actuando por fuera de sus competencias como jueces constitucionales, ordenaron que 1795 servidores públicos administrativos sometidos a la LOEP gocen de los beneficios laborales de la contratación colectiva que ostentan los obreros de CNEL EP. Razón por la cual, en el problema jurídico resuelto *ut supra*, se determinó que los jueces cuya actuación se examina desnaturalizaron la acción de protección, al desconocer su objeto previsto en el artículo 88 de la Constitución y 39 de la LOGJCC.
83. Toda vez que la acción de protección no fue utilizada para tutelar un derecho constitucional, la manera errada en que se aplicaron las normas que regulan esta garantía generó consecuencias que se alejan de la naturaleza propia de la garantía jurisdiccional de protección. Equivocación que resulta inaceptable e incontestable, pues es claro que, conforme la Constitución, la LOGJCC y la jurisprudencia de este Organismo, el objeto de la garantía jurisdiccional de protección no es la declaración de derechos.

- 84.** En consecuencia, este Organismo verifica la existencia de un error judicial en la aplicación de normas por parte de los jueces de la Sala Provincial, con lo cual se cumple con el elemento **(1)** en el supuesto **(1.1)**.

7.4.2.Cuestión 2.- El error judicial, ¿es de una gravedad tal que no es posible ofrecer argumentación válida para sostenerlo y no es producto de una diferencia legítima en la interpretación o aplicación de disposiciones jurídicas?

- 85.** Esta Corte considera que la desnaturalización de la acción de protección fue muy grave toda vez que no existe justificación razonable para haber declarado la titularidad del derecho laboral de contratación colectiva a través de esta garantía jurisdiccional. Este error judicial tuvo como consecuencia el pago de altos valores económicos por parte de la empresa pública y un grave perjuicio al Estado.
- 86.** Este error judicial no es producto de una diferencia legítima en la interpretación o aplicación de las disposiciones jurídicas que regulan la acción de protección. Como mencionan los jueces cuya conducta se analiza en sus informes de descargo, las autoridades judiciales que conocen garantías jurisdiccionales deben realizar un profundo análisis de vulneraciones a derechos constitucionales, pero aquello no conlleva la posibilidad de declarar derechos. Tal es así, que el numeral 5 del artículo 42 de la LOGJCC lo prohíbe expresamente. Por lo que, no existe controversia jurídica ni polémica relacionada con la imposibilidad de declarar derechos laborales colectivos a través de una acción de protección.
- 87.** Por estas razones, la Corte concluye que el error judicial en el que incurrieron los jueces de la Sala Provincial es de una gravedad tal que no es posible ofrecer una argumentación válida para sostenerlo y no es producto de una diferencia legítima en la interpretación o aplicación de las disposiciones jurídicas que regulan la acción de protección. En consecuencia, se cumple el elemento **(2)** para que exista error inexcusable.

7.4.3.Cuestión 3.- El error judicial, ¿generó un daño significativo a la administración de justicia, a los justiciables o a terceros?

- 88.** Esta Magistratura estima que la actuación de la Sala Provincial tuvo un resultado dañoso significativo tanto para la administración de justicia como para terceros.

- 89.** En cuanto al daño significativo para la administración de justicia, esta Corte ha reconocido que este implica una “afectación trascendente a los fines que persigue la referida administración, por ejemplo, cuando se produce una desnaturalización de [la] garantía jurisdiccional”.⁴⁹ En el caso objeto de análisis, esta desnaturalización implicó una afectación de gran trascendencia hacia los fines que persigue la administración de justicia constitucional puesto que la garantía jurisdiccional no fue utilizada para los objetivos previstos en el artículo 6 de la LOGJCC al haber inobservado manifiestamente el objeto y ámbito de protección de la misma.
- 90.** Además, la declaratoria de derechos que tuvo lugar en la causa, derivó en una reparación que incluyó el pago de exorbitantes sumas de dinero por parte de CNEL EP producto de la desnaturalización identificada en los párrafos precedentes. De acuerdo con el peritaje realizado en el proceso de determinación de la reparación económica, aquello implicó un pago de más de 79 millones de dólares para el Estado ecuatoriano, causando un perjuicio grave también a las arcas públicas.
- 91.** Por tanto, la Corte verifica que el error judicial causó un daño grave y significativo a la administración de justicia y a terceros, por lo que se cumple el elemento **(3)** en los supuestos **(3.1)** y **(3.3)** para que se configure error inexcusable.

7.5. Conclusión

- 92.** Con estas consideraciones, la Corte Constitucional concluye que la conducta judicial de los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, Joseph Rober Mendieta Toledo y Jorge Luis Euvín Villacrés, es constitutiva de la infracción gravísima de error inexcusable. Por tanto, la Corte declara el error inexcusable y dispone que se notifique al Consejo de la Judicatura para que inicie el procedimiento para su eventual sanción, a la luz de lo dispuesto en el artículo 109 del COFJ.

8. Prevaricato

- 93.** Las conductas de los jueces de la Sala Provincial, Joseph Rober Mendieta Toledo y Jorge Luis Euvín Villacrés, y del juez de instancia, Ángel Enrique Tapia Vélez, al haber sido injustificadas y contrarias a Derecho podrían, potencialmente, ameritar sanciones de

⁴⁹ CCE, sentencia 1534-19-EP/22, 08 de diciembre de 2022, párr. 46 y sentencia 410-22-EP/23, 01 de febrero de 2023, párr. 97.

mayor gravedad. En ese sentido, respecto del delito de prevaricato,⁵⁰ este Organismo en la sentencia 2231-22-JP/23 estableció:

cuando el artículo 268 del COIP se refiere a proceder contra ley expresa, alude a las normas adjetivas que regulan la sustanciación de las causas. En materia de garantías jurisdiccionales, estas normas se encuentran principalmente en la Constitución y en la LOGJCC y, dentro de ellas, existen aquellas cuya inobservancia acarrea de forma incontestable un vicio grave que afecta la validez del proceso y los derechos de los justiciables. Tal es el caso de las normas que regulan la competencia de las y los jueces para conocer garantías jurisdiccionales, lo que incluye las normas que regulan la competencia territorial y material. La inobservancia de este tipo de normas por los jueces y juezas constitucionales de la función judicial no se enmarca en el contenido normativo fijado por la sentencia 141-18-SEP-CC y, por tanto, esta conducta es y ha sido perseguible en la justicia penal.⁵¹

- 94.** Adicionalmente, la misma sentencia determinó que los jueces constitucionales que forman parte de la Función Judicial no están exentos de “[...] responsabilidad penal por el delito de prevaricato cuando proceden contra ley expresa, es decir, cuando inobservan normas adjetivas durante la tramitación del proceso o cuando, al emitir la resolución correspondiente, contravienen normas procesales expresas”.⁵²
- 95.** En el presente caso, se verificó que las autoridades judiciales accionadas, al conceder la acción de protección propuesta y declarar la titularidad del derecho a la contratación colectiva y ordenar el cambio de régimen laboral, procedieron en contra de las normas que regulan la competencia material de la garantía, esto es, en contra de los artículos 88 de la Constitución y 39 de la LOGJCC. Por lo que, la conducta de los jueces de la Sala Provincial, Joseph Rober Mendieta Toledo y Jorge Luis Euvin Villacrés y del juez de la Unidad Judicial, Ángel Enrique Tapia Vélez, dentro del caso 12332-2021-00485, podría ser constitutiva del delito de prevaricato. De modo que, se dispone el envío del expediente a la Fiscalía General del Estado para que inicie las investigaciones correspondientes.

⁵⁰ COIP, art. 268: “Prevaricato de las o los jueces o árbitros.- Las o los miembros de la carrera judicial jurisdiccional; las o los árbitros en derecho que fallen contra ley expresa, en perjuicio de una de las partes; procedan contra ley expresa, haciendo lo que prohíbe o dejando de hacer lo que manda, en la sustanciación de las causas o conozcan causas en las que patrocinaron a una de las partes como abogadas o abogados, procuradoras o procuradores, serán sancionados con pena privativa de libertad de cinco a siete años y multa de veinte a treinta salarios básicos unificados del trabajador en general. Se impondrá además la inhabilitación para el ejercicio de la profesión u oficio por doce meses. Si se ha beneficiado a un grupo de delincuencia organizada o en delitos contra la administración pública, se sancionará con pena privativa de libertad siete a diez años” (sic).

⁵¹ CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 07 de junio de 2023, párr. 132.

⁵² *Ibid*, párr. 130.

9. Conducta de la parte accionante del proceso subyacente

96. Esta Corte, con base en el artículo 23 de la LOGJCC⁵³ que regula el abuso del derecho en materia de garantías jurisdiccionales, ha dicho que deben verificarse los siguientes elementos para su configuración:

1. El elemento subjetivo, que se refiere a los peticionarios o a las abogadas y abogados que presenten acciones de garantías jurisdiccionales.

2. La conducta, que puede consistir en:

2.1. Proponer varias acciones de forma simultánea o sucesiva por el mismo acto u omisión, alegando la violación del mismo derecho y en contra de las mismas personas;

2.2. Presentar peticiones de medidas cautelares de mala fe; o,

2.3. Desnaturalización del objeto de las garantías jurisdiccionales con ánimo de causar daño.⁵⁴

97. En caso de verificarse la conducta prevista en el supuesto 2.1., corresponde que el juez o jueza constitucional ejerza las facultades correctivas y coercitivas previstas en el COFJ.⁵⁵ Ahora bien, en los supuestos contenidos en los párrafos 2.2. y 2.3., además de ejercer las referidas facultades correctivas y coercitivas, los jueces y juezas constitucionales también deben remitir el expediente al Consejo de la Judicatura, a fin de que imponga las sanciones pertinentes.⁵⁶ Ello, sin perjuicio de la posible responsabilidad civil o penal de los abogados o peticionarios.⁵⁷

⁵³ LOGJCC, artículo 23: “La jueza o juez podrá disponer de sus facultades correctivas y coercitivas, de conformidad con el Código Orgánico de la Función Judicial, a quien, abusando del derecho, interponga varias acciones en forma simultánea o sucesiva por el mismo acto u omisión, por violación del mismo derecho y en contra de las mismas personas. En los casos en que los peticionarios o las abogadas y abogados presenten solicitudes o peticiones de medidas cautelares de mala fe, desnaturalicen los objetivos de las acciones o medidas o con ánimo de causar daño, responderán civil o penalmente, sin perjuicio de las facultades correctivas otorgadas a las juezas o jueces por el Código Orgánico de la Función Judicial y de las sanciones que puedan imponer las direcciones regionales respectivas del Consejo de la Judicatura”.

⁵⁴ CCE, sentencia 12-23-JC/24, 28 de febrero de 2024, párr. 170.

⁵⁵ CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 7 de junio de 2023, párr. 70.

⁵⁶ COFJ, artículo 336.

⁵⁷ CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 7 de junio de 2023, párr. 70.

- 98.** La demanda presentada por los accionantes del proceso de origen, patrocinada por los abogados Xavier Garaicoa Ortíz y Ena Garaycoa Alarcón, tuvo como pretensión que se declare la vulneración de los derechos a la igualdad y a la seguridad jurídica y “nos reconozca la integridad de los beneficios económicos y las conquistas sociales que contiene el contrato colectivo y proceda al cálculo y liquidación correspondiente desde la fecha en que entró en vigencia el fallo emitido por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje”. Es decir, que se declare la titularidad del derecho a la contratación colectiva de servidores públicos administrativos de CNEL EP y su cambio de régimen laboral a través de una acción de protección.
- 99.** Como se indicó previamente, el abuso del derecho requiere el ánimo de causar daño. Por la naturaleza subjetiva de este requisito, no necesariamente debe demostrarse a través de una prueba directa, sino que puede ser probado a través de una serie de indicios que, en conjunto, le permitan a la autoridad judicial inferir la intención de causar daño.⁵⁸
- 100.** En este caso, aun cuando las alegaciones y pretensiones contenidas en la demanda hacían referencia a una presunta vulneración de derechos constitucionales, concretamente a la igualdad y no discriminación, en realidad se dirigían a obtener los beneficios económicos derivados de la contratación colectiva que es propia de quienes son obreros. Al respecto, esta Corte estima que existe un indicio claro de que los accionantes, a través de sus apoderados, —y patrocinados por profesionales del derecho que conocen las normas relativas a la naturaleza y procedencia de una acción de protección— buscaron aprovechar los beneficios de la contratación colectiva que, como reconocieron, estaban previstos únicamente para trabajadores bajo el régimen del Código del Trabajo. Es decir, utilizaron la acción para que los jueces constitucionales concedan una pretensión abiertamente contraria a lo dispuesto en la Constitución y en la ley.
- 101.** Esta actuación, en opinión de la Corte, permite inferir el ánimo de causar daño a la administración de justicia constitucional y al propio Estado en la persona jurídica de CNEL EP, al pretender que prospere una pretensión que desnaturalizó una garantía jurisdiccional, distorsionando su objeto, con la única finalidad de obtener beneficios económicos. Por lo expuesto, la Corte considera que existen suficientes indicios para inferir que, en este caso, los accionantes, a través de sus apoderados judiciales, y sus abogados patrocinadores abusaron de la acción de protección con ánimo de causar daño.

⁵⁸ *Ibid*, párr. 72

- 102.** Al verificar que los accionantes de la acción de protección, a través de sus apoderados, y sus abogados patrocinadores, Xavier Garaicoa Ortiz y Ena Garaycoa Alarcón, abusaron de la garantía jurisdiccional con ánimo de causar daño, la Corte determina la existencia de abuso del derecho por incurrir en la conducta 2.3 identificada en el párrafo 96 *ut supra*. Por tanto, en lo que respecta a los abogados patrocinadores, la Corte dispone remitir el expediente al Consejo de la Judicatura para que imponga las sanciones correspondientes, de conformidad con el artículo 23 de la LOGJCC y, respecto de los apoderados judiciales de los peticionarios, Richard Garis Gómez Lozano y Lizette Fernanda Pinos Romero, la Corte deja a salvo el derecho de CNEL EP de hacer efectiva la responsabilidad civil establecida en dicha norma.
- 103.** Además de lo indicado, este abuso del derecho se extiende también a la acción extraordinaria de protección, pues durante su tramitación se han presentado varias solicitudes por parte de los abogados Jorge Alberto Raymundi Merchán, Jean Piero Romano Campodónico Pérez y Ángel David Cabrera Macías que incluyen pedidos de revocatoria, corrección, aclaración y ampliación, certificaciones y varias recusaciones respecto de todos los jueces que han intervenido durante la tramitación de esta causa, con el objetivo de obstaculizar y dilatar la sustanciación de la misma. Para esta Corte, su actuación demuestra una clara intención de retardar e incidentar la tramitación del proceso con ánimo de causar daño, por lo que reprocha su actuar y realiza un severo llamado de atención.

10. 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:

- 1. Aceptar** la acción extraordinaria de protección **1788-24-EP**.
- 2. Declarar** la vulneración del derecho a la seguridad jurídica por parte del juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Puebloviejo, provincia de Los Ríos, y de los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos que dictaron la sentencia de mayoría de 14 de diciembre de 2021.
- 3. Dejar sin efecto** las sentencias dictadas el 16 de noviembre de 2021 por el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Puebloviejo, provincia de Los Ríos, y el 14 de diciembre de 2021 por la Sala Multicompetente de la Corte

Provincial de Justicia de Los Ríos y toda actuación posterior destinada al cumplimiento de dichas sentencias, incluyendo el acta firmada por CNEL EP con el Comité Obrero Patronal de 25 de febrero de 2022.

4. **Disponer** que la Contraloría General del Estado inicie de manera inmediata un examen especial con el fin de determinar las responsabilidades a que hubiere lugar.
5. **Disponer** que CNEL EP recupere la totalidad de los valores pagados a los beneficiarios de las sentencias dejadas sin efecto, quienes están obligados a devolverlos a fin de resguardar los recursos públicos erogados. Para el efecto, CNEL EP deberá ejecutar, de forma inmediata, todas las acciones administrativas y/o judiciales a su alcance, pudiendo la empresa pública incluso pactar, con cada beneficiario, la devolución mensual de los rubros que correspondan, a través de sus roles de pago y hasta por el plazo máximo de 36 meses. CNEL EP deberá remitir un informe detallado de los valores recuperados cada tres meses, hasta la recuperación total de los valores cancelados. Esta medida se ordena bajo prevenciones de aplicación de la sanción prevista en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República.
6. Con respecto a la actuación de los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, dispone:
 - a. **Declarar** que Joseph Rober Mendieta Toledo y Jorge Luis Euvin Villacrés, jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, quienes dictaron la sentencia de mayoría de 14 de diciembre de 2021 dentro de la acción de protección número 12332-2021-00485, incurrieron en error inexcusable al desnaturalizar la garantía jurisdiccional por haber declarado la titularidad de derechos laborales derivados de un contrato colectivo respecto de servidores públicos administrativos de CNEL EP.
 - b. **Notificar** esta decisión de declaratoria jurisdiccional previa al Consejo de la Judicatura para que dé inicio al procedimiento que corresponda, sobre la base del error inexcusable declarado por la Corte Constitucional y también a la Comisión de la Corte Nacional de Justicia de Compilación, Análisis y Unificación de las Calificaciones Jurisdiccionales de Infracciones, de conformidad con el artículo 15 del Reglamento.

7. **Remitir** el expediente a la Fiscalía General del Estado para que inicie la investigación correspondiente y determine si existen los elementos suficientes para configurar el delito de prevaricato en contra de los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Los Ríos, Joseph Rober Mendieta Toledo y Jorge Luis Euvin Villacrés y del juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Pueblo Viejo, provincia de Los Ríos, Ángel Enrique Tapia Vélez, quienes conocieron la acción de protección número 12332-2021-00485; así como las investigaciones que correspondan respecto de la configuración de cualquier otra infracción penal cometida en el marco de la tramitación y ejecución del proceso judicial número 12332-2021-00485.
8. **Remitir** el expediente al Consejo de la Judicatura para que dé inicio al procedimiento al que hubiere lugar, en contra de los abogados que patrocinaron la acción de protección número 12332-2021-00485, por haber incurrido en abuso del derecho, de conformidad con el artículo 23 de la LOGJCC.
9. **Dejar** a salvo el derecho de CNEL EP para hacer efectiva la responsabilidad civil establecida en el artículo 23 de la LOGJCC respecto de los apoderados judiciales de los accionantes de la acción de protección número 12332-2021-00485.
10. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, el viernes 14 de febrero de 2025, en la continuación de la sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 13 de febrero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Juez: Enrique Herrería Bonnet

SENTENCIA 1788-24-EP/25

VOTO CONCURRENTE

Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. Antecedentes

1. El 14 de febrero de 2025, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la sentencia 1788-24-EP/25. En esta, se resolvió la acción extraordinaria de protección presentada por la Corporación Nacional de Electricidad (“**CNEL**” o “**accionante**”). Así, se analizaron las decisiones emitidas por el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Pueblo Viejo, provincia de Los Ríos (“**Unidad Judicial**”) y por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos (“**Sala Provincial**”) en el marco del proceso 12332-2021-00485, que siguió en su contra Richard Garis Gómez Lozano y Lizette Fernanda Pinos Romero, en calidad de apoderados judiciales de 1579 servidores de carrera de CNEL.
2. En la sentencia referida se resolvió, aceptar la acción *in examine*, al considerar que se habría desnaturalizado la acción de protección, al declarar un derecho a favor de los actores del proceso de origen. Si bien estoy de acuerdo con la decisión, considero pertinente realizar breves consideraciones adicionales, que presentaré a continuación. Por lo anterior, con fundamento en el artículo 38 de la Codificación al Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**CRSPCCC**”), formulo respetuosamente el presente *voto concurrente*.

2. Análisis

3. En la sentencia *in examine*, el Pleno de esta Magistratura concluyó que “la demanda de acción de protección no fue planteada para tutelar un derecho constitucional, sino que estaba dirigida, exclusivamente, a que un grupo de servidores públicos administrativos obtenga beneficios derivados de derechos laborales colectivos [...] distorsionando el objeto de la garantía”. Pese a ello, más adelante se concluye que “al alejarse del objeto de la acción de protección, los jueces accionados desnaturalizaron la garantía jurisdiccional y vulneraron el derecho a la seguridad jurídica de CNEL EP”.
4. A mi juicio, si bien coincido con lo establecido *supra*, considero que en la sentencia debía establecerse expresamente que las actuaciones de los actores de la acción de protección

—así como de los jueces accionados— también habrían desnaturalizado dicha garantía. Así, en sentencias anteriores, esta Corte ya ha concluido que este tipo de actuaciones constituyen una desnaturalización tanto por parte de los actores de una garantía jurisdiccional como de las autoridades judiciales.

5. Por ejemplo, en la sentencia 1452-17-EP/24, esta Magistratura concluyó que: se “encuentra que la acción no fue planteada para tutelar un derecho constitucional que habría sido vulnerado, sino para que se determinen aspectos controvertidos en cierto régimen laboral y, a partir de ello, se reconozcan los derechos que de ella emanarían. Por tanto, aquello desnaturaliza el objeto de la acción de protección y se encasilla en el artículo 42 numeral 5”.¹ De ahí que considero que en la sentencia examinada también debía concluirse aquello de manera expresa, y establecer manifiestamente que **ambas** actuaciones habrían desnaturalizado la garantía jurisdiccional, pues los actores del proceso de origen buscaban la declaración de un derecho a través de una acción de protección, lo cual, como se estableció claramente a lo largo de la sentencia 1788-24-EP/25, desnaturaliza la mentada garantía jurisdiccional.
6. Con base en las consideraciones anteriormente mencionadas, y siendo este el único punto que buscaba ampliar respecto de la sentencia de mayoría —sin que ello afecte la parte resolutive de ella— respetuosamente presento este voto concurrente.

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Firmado
digitalmente por
PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Fecha: 2025.02.17
12:46:29 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

¹ CCE, Sentencia 1452-17-EP/24, 24 de enero de 2024, párr. 36.

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 1788-24-EP fue presentado en Secretaría General el 17 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 11:50; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

178824EP-79e6b



Caso Nro. 1788-24-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto concurrente que antecede, fue suscrito el día lunes diecisiete de febrero de dos mil veinticinco, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Auto de aclaración y ampliación 1788-24-EP/25
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M., 07 de marzo de 2025.

VISTOS: Agréguese al expediente los escritos de 18, 19, 20, 21 y 24 de febrero de 2025 presentados por **(i)** Carlos Segundo Carpio González y Fulton Luis Marriott González; **(ii)** Jorge Abelardo Albornoz Rosado, en calidad de director nacional de Patrocinio de la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”) y delegado del procurador general del Estado; **(iii)** Jean Piero Romano Campodónico Pérez y Ángel David Cabrera Macías; **(iv)** Juan Francisco Guerrero del Pozo y Emilio Esteban Suárez Salazar, en calidad de abogados patrocinadores de funcionarios de la Corporación Nacional de Electricidad (“**CNEL EP**”); **(v)** Richard Garis Gómez Lozano, en calidad de secretario general del Comité de Empresa de Trabajadores de CNEL EP; **(vi)** César Xavier Cabezas Cabrera, en calidad de gerente jurídico de CNEL EP y procurador judicial del gerente general de CNEL EP; **(vii)** Manuel Arturo Vera Navarrete; **(viii)** Byron Guillermo García Soto; y, **(ix)** Xavier Garaicoa Ortiz. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador emite el siguiente auto:

1. Antecedentes procesales

1. El 14 de febrero de 2025, el Pleno de la Corte Constitucional dictó la sentencia 1788-24-EP/25 (“**sentencia**”) y aceptó la acción extraordinaria de protección presentada por CNEL EP al verificar que los jueces accionados vulneraron el derecho a la seguridad jurídica de la empresa pública.¹
2. Dentro de la causa se interpusieron los siguientes recursos de aclaración y ampliación respecto de la sentencia:
 - 2.1. El 18 de febrero de 2025 por Carlos Segundo Carpio González y Fulton Luis Marriott González, como funcionarios de CNEL EP.²
 - 2.2. El 19 de febrero de 2025 por Jorge Abelardo Albornoz Rosado, en calidad de director nacional de Patrocinio de la PGE y delegado del procurador general del Estado.

¹ A su vez, en la sentencia se declaró el error inexcusable de los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos que dictaron la sentencia de mayoría de 14 de diciembre de 2021, se remitió el expediente a la Fiscalía General del Estado para que inicie una investigación por el delito de prevaricato, se dispuso a la Contraloría General del Estado iniciar un examen especial con el fin de determinar las responsabilidades a las que hubiera lugar, y se declaró el abuso del derecho por parte de los apoderados judiciales de la parte accionante y sus abogados patrocinadores.

² En su escrito señalaron que dejan sin efecto la procuración judicial otorgada a favor de Richard Gómez Lozano y Lizette Pino Romero.

- 2.3.** El 20 de febrero de 2025 por Jean Piero Romano Campodónico Pérez y Ángel David Cabrera Macías, como funcionarios públicos de CNEL EP.
- 2.4.** El 20 de febrero de 2025 por Juan Francisco Guerrero del Pozo y Emilio Esteban Suárez Salazar, en calidad de abogados patrocinadores de funcionarios de CNEL EP.³
- 2.5.** El 20 de febrero de 2025 por Richard Garis Gómez Lozano, en calidad de secretario general del Comité de Empresa de Trabajadores de CNEL EP y apoderado judicial de 1579 trabajadores dentro de la acción extraordinaria de protección 1788-24-EP.
- 2.6.** El 20 de febrero de 2025 por Cesar Xavier Cabezas Cabrera, en calidad de gerente jurídico de CNEL EP y procurador judicial del gerente general de CNEL EP.
- 2.7.** El 20 de febrero de 2025 por Manuel Arturo Vera Navarrete, como funcionario de CNEL EP y “tercero coadyuvante del accionado”.⁴
- 2.8.** El 20 de febrero de 2025 por Byron Guillermo García Soto, como trabajador de CNEL EP.
- 2.9.** El 21 de febrero de 2025 por Xavier Garaicoa Ortiz, por sus propios derechos.⁵
- 3.** El 24 de febrero de 2025, un grupo de funcionarios de CNEL EP⁶ presentó un escrito a través del cual señalaron que se “adh[ieren] a la Petición de Aclaración y Ampliación de la Sentencia, presentada por nuestros compañeros Ing. Fulton Marriot y Arq. Carlos Carpio [...] [y] a la Petición de Aclaración y Ampliación de la Sentencia emitida por parte del Gerente Jurídico de CNEL EP [respecto de dos puntos]”.

³ Con escrito presentado el 24 de febrero de 2025, adjuntaron el listado completo de los funcionarios de CNEL EP a los cuales representan, el cual consta en el siguiente enlace: «https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J2VzY3JpdG8nLCB1dWlkOic3MjhlODU1Yi0xZjY4LTQ5MzAtODIiZi00NTFmYmIwYWl3ZjcucGRmJ30=».

⁴ En el sistema SACC constan dos escritos de igual contenido ingresados por Manuel Arturo Vera Navarrete el 20 de febrero de 2025; el primero a las 17h21 y el segundo a las 17h26.

⁵ Xavier Garaicoa Ortiz fue abogado patrocinador de la acción de protección de origen.

⁶ En el siguiente enlace consta el escrito con el detalle de los funcionarios de CNEL EP en referencia: «https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J2VzY3JpdG8nLCB1dWlkOic5MWJjMDZiNS0wOTdlLTQxZGUtOTI0NS00YjJkNDNlNjkzOTcucGRmJ30=».

2. Oportunidad

4. De conformidad con lo establecido en el artículo 40 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, se podrá solicitar aclaración y/o ampliación de las sentencias y dictámenes emitidos por la Corte Constitucional, en el término de **tres días** contados desde su notificación.
5. Dado que los pedidos de aclaración y ampliación fueron presentados entre los días **18 y 21 de febrero de 2025**, respecto de la sentencia que fue notificada entre el **17 y 20 de febrero de 2025**,⁷ estos fueron presentados dentro del término previsto para el efecto.

3. Fundamento de las solicitudes

3.1. Del pedido de Carlos Segundo Carpio González y Fulton Luis Marriott González

6. Los peticionarios solicitan que se aclare y amplíe la sentencia en dos puntos que se sintetizan a continuación:
 - 6.1. “Si nosotros que somos Régimen Código del Trabajo y Contrato Colectivo que veníamos laborando desde la Empresa Privada EMELC INC con beneficios Colectivos de la contratación Colectiva y que no somos amparados por LOSEP estamos también obligados o restituir los valores ordenados en la Sentencia en forma General, sin clarificar quienes fueron los que realmente deben restituir esos valores”.
 - 6.2. Explican que ya habrían cumplido los requisitos para “gozar de la Jubilación Patronal (sic) y que la ha[rán] efectiva en los próximos meses de [sus] liquidaciones a las que t[ienen] Derecho por Ley y Contrato Colectivo (sic)”. Por lo que, solicitan que se aclare si se va a “descontar esos valores” de sus “pensiones de jubilación”, lo cual constituiría un “crédito privilegiado de primera clase” y “si van a ser afectadas nuestras pensiones de jubilación reteniendo valores en cada mes que se nos pague en forma vitalicia”.

⁷ Razón de notificación de la sentencia 1788-24-EP/25 suscrita por la secretaria general de la Corte Constitucional en el siguiente enlace: [«https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidjYzcyMzMjOS05MjZkLTZmZTUyYWM1MC00NzlmYmQ2ZTBIMmMucGRmJ30=»](https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidjYzcyMzMjOS05MjZkLTZmZTUyYWM1MC00NzlmYmQ2ZTBIMmMucGRmJ30=).

3.2. Del pedido de la PGE

7. La PGE solicita aclaración y ampliación de los puntos de la sentencia que se resumen a continuación:

- 7.1. Se amplíe si la “nulidad declarada por la Corte comprende la nulidad y revocatoria de las providencias judiciales de ejecución” y de todas las “actuaciones administrativas ejecutadas por CNEL para el cumplimiento de dichas sentencias”.
- 7.2. Se aclare, respecto del numeral 5 del decisorio de la sentencia, si “una eventual retención o débito progresivo de estos valores del rol de pagos constituye un embargo prohibido por el artículo 328 de la Constitución”. Y, si esa “eventual retención” a salarios por encima del umbral de lo “digno y justo constituye un embargo prohibido por la Constitución”.
- 7.3. Se amplíe si el uso de la potestad coactiva por parte de CNEL EP “para la devolución de valores ilegal e indebidamente cobrados es contrario a la Constitución”. Y, se aclare si la liquidación contable de los “valores ilegal e indebidamente recibidos puede ser un título de crédito al tenor del numeral 3 del artículo 266 del Código Orgánico Administrativo”.
- 7.4. Si el artículo 26 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas (“**LOEP**”) contempla la responsabilidad civil “de quienes suscriban contratos o cláusulas colectivos (sic) ilegales y el derecho de repetición del Estado contra los administradores que [los] suscriben”, y se aclare si dicha “responsabilidad es excluyente o complementaria con el mecanismo de devolución establecido por la Corte”.
- 7.5. Dado que la sentencia ordenó la recuperación de “dineros públicos ilegal e indebidamente cobrados” se amplíe “quienes son las personas legalmente obligadas al pago de intereses y costas judiciales”.
- 7.6. Considerando que puede existir uno o más “responsables de estas obligaciones”, se aclare si aquella responsabilidad “impide o excluye la implementación del mecanismo de cobro y devolución ordenado por la Corte” o si es una “responsabilidad solidaria que se puede ejercer contra todos los responsables y beneficiarios de esta (sic) cobro”.

7.7. Se amplíe si CNEL EP puede hacer “condonaciones de capital o intereses o dar facilidades de pago a personas que a su criterio se encuentren una (sic) situación especial”.

7.8. Se amplíe sobre quiénes son los jueces competentes para dirimir las controversias que ocurran durante la implementación de la devolución ordenada a CNEL EP “¿jueces constitucionales, jueces civiles, o jueces laborales?”.

3.3. Del pedido de Jean Piero Romano Campodónico Pérez y Ángel David Cabrera Macías

8. Los peticionarios plantean su recurso de ampliación y aclaración sobre tres aspectos de la sentencia:

8.1. Relatan los antecedentes procesales de la causa de origen,⁸ y solicitan aclaración “en el sentido de que, la sentencia constitucional, cual sea la decisión del Juzgador/a, es de cumplimiento obligatorio”.

8.2. Se amplíe la sentencia “respecto de la Competencia (sic)” de esta Corte para conocer y resolver la causa 1788-24-EP, considerando que en la “sesión del 16 de agosto de 2023 [...] avocó y resolvió la no selección y archivo” del caso 4648-22-JP.

8.3. Argumentan que la reparación dispuesta en la sentencia no habría sido causada ni imputable a los “funcionarios/trabajadores” de CNEL EP. Por tanto, indican que la “reparación económica anunciada” implicará que no reciban “sueldo alguno mensual” lo que sería la “causante directa de graves daños que en muchos casos existiría (sic) irreparables”.

3.4. Del pedido de Juan Francisco Guerrero del Pozo y Emilio Esteban Suárez Salazar, en representación de funcionarios de CNEL EP

9. Los abogados patrocinadores de funcionarios de CNEL EP solicitan la aclaración y ampliación de la sentencia en los siguientes términos:

9.1. Cuestionan que la sentencia dictada por esta Corte Constitucional no haya adoptado “un enfoque diferenciado” para grupos en situación de vulnerabilidad y puntualizan

⁸ Proceso judicial número 12332-2021-00485.

que las medidas de reparación dispuestas por las decisiones jurisdiccionales de la causa de origen generaron “una situación jurídica consolidada en favor de las víctimas”. En tal virtud, consideran que, al disponer la devolución de los valores pagados, la sentencia “vulneraría el derecho a la reparación integral”. Citan extractos de sentencias constitucionales y afirman que este Organismo ha determinado que dejar sin efecto medidas de reparación previamente ordenadas “no constituye un fundamento válido para exigir la restitución de valores ya percibidos, dado que estos fueron recibidos de buena fe”. Con esta premisa, indican que el monto que recibió cada uno de los beneficiarios “no supera los USD\$ 30.000”, por lo que no se puede entender dicha medida “como un beneficio exorbitante a favor de cada uno de los trabajadores”. Agregan que la decisión de esta Corte “no fue adoptada tomando en consideración que el impacto de dicha disminución salarial puede provocar dramas humanos y sociales”.

- 9.2. Con lo expuesto, solicitan que se amplíe la sentencia en el sentido de “si existe alguna excepción respecto a la obligación de devolver los valores” conforme se estableció en “el numeral 5 de la parte decisoria de la sentencia a los trabajadores de CNEL en situación de vulnerabilidad o que tienen a su cargo un familiar en situación de vulnerabilidad”, considerando “la imposibilidad económica de la gran mayoría de ellos” para devolver los valores recibidos.
- 9.3. Se amplíe la sentencia, en cuanto a la devolución de valores, respecto de los funcionarios de CNEL EP que los utilizaron para “cubrir sus necesidades básicas, obligaciones quirografarias [...] hipotecarias y compromisos familiares bajo la presunción de legalidad de las decisiones judiciales”.
- 9.4. Se aclare si la sentencia, en su párrafo 65, al dejar sin efecto las decisiones jurisdiccionales revisadas y todos los actos posteriores emitidos en cumplimiento de estas, implica que “se deja también sin efecto” los “contratos de trabajo” que CNEL EP suscribió con los 1795 “servidores” que, a consecuencia, del auto de 01 de junio de 2022 del proceso de origen, fueron cambiados al régimen de Código de Trabajo. Solicitan que, en caso de que los contratos laborales se consideren extinguidos, la Corte “precise cuál será la figura jurídica aplicable para garantizar la estabilidad laboral de los trabajadores afectados”.
- 9.5. Se aclare si la devolución de los valores “afecta el principio de irrenunciabilidad de los derechos laborales”.

- 9.6.** Se aclare “cómo se garantizará el principio de intangibilidad salarial en el contexto de la devolución de valores” para que no se afecte “el derecho fundamental de los trabajadores a percibir una remuneración justa y suficiente”.
- 9.7.** Se amplíe la sentencia y se “ordene al IESS que devuelva a los trabajadores los valores aportados por ellos (descontados de sus remuneraciones)” en virtud de la devolución que ordenó esta Corte.
- 9.8.** Se amplíe la sentencia y se “ordene al Servicio de Rentas Internas (SRI) realizar una reliquidación del impuesto a la renta” declarado durante estos años por los funcionarios de CNEL EP y se “ordene al SRI la devolución de los pagos en exceso realizados por los trabajadores por concepto de impuesto a la renta”.
- 9.9.** Se amplíe sobre “cuál será el procedimiento para recuperar aquellas pensiones alimenticias que se fijaron y pagaron considerando las remuneraciones que percibían los trabajadores de CNEL cuya devolución se ha ordenado”. A su vez, requieren que se “precise los medios que CNEL EP podrá aplicar para recuperar” los valores considerando que “i) no existe liquidación alguna de dichos valores; ii) carece de potestad coactiva para dicho propósito” y el plazo de 36 meses dispuesto para la recuperación de los valores se traduciría “en cientos de casos que los trabajadores no reciban remuneración o reciban valores inferiores a una remuneración básica” pese a que la remuneración “constituye un derecho constitucional”.
- 9.10.** Citan el numeral 4 del decisorio de la sentencia y solicitan que se aclare “la forma y momento en que dichos exámenes especiales serán realizados, garantizando que no se configure un doble cobro por parte de CNEL EP y de Contraloría General del Estado [(“CGE”)]”.

3.5. Del pedido de Richard Garis Gómez Lozano

- 10.** El recurso de aclaración y ampliación del peticionario contempla los siguientes puntos:

- 10.1.** Se aclare si, en caso de que CNEL EP y la CGE determinen montos diferentes a recuperar, “¿que valor prevalecerá?” (sic). Asimismo, consulta si “habría que esperar que la Contraloría con su atribución exclusiva ratifique el monto determinado por CNEL EP” a devolver, o “en su defecto lo reforme, pudiendo incluso diferir en los

responsables solidarios de los valores erogados”, considerando el artículo 76 numeral 7 literal h de la Constitución.

10.2. Argumenta que “el concepto de las situaciones jurídicas consolidadas ha sido desarrollado ampliamente por la Corte Constitucional, como un criterio a considerar previo a dictar las medidas de reparación integral”, análisis que “no se encuentra dentro de la [s]entencia”. Indica que esta figura habría sido “desarrollada [...] precisamente para no afectar a trabajadores beneficiarios de buena fe que recibieron valores producto de la ejecución de sentencias constitucionales”. En tal virtud, se estaría afectando “el derecho a la vida digna” y a la “prohibición de no existir trabajo forzoso” pues “los trabajadores no recibirían un salario digno ni alcanzarían la canasta básica”. Considera que “estos escenarios no fueron analizados por la Corte, ni se dio paso a una audiencia oral y pública”. Con ello, solicita que se amplíe la sentencia y se “aborde” el concepto de las situaciones jurídicas consolidadas en lo relativo al numeral 5 del decisorio de la sentencia.

10.3. Solicita que se aclare la sentencia determinando, de qué forma, “la pérdida de todos los beneficios previamente reconocidos por CNEL” así como la obligación de devolver los valores “puede ser ejecutado sin que de por medio exista una renuncia o empeoramiento de las condiciones laborales de los funcionarios y trabajadores de CNEL EP., es acorde (sic) con el numeral 2 del artículo 326 de la Constitución”.

3.6. Del pedido de CNEL EP

11. El gerente jurídico de CNEL EP y procurador judicial del gerente general de CNEL EP solicita la aclaración y ampliación de la sentencia en los siguientes puntos:

11.1. En el numeral 5 del decisorio de la sentencia se ordena la recuperación de los valores pagados a quienes se beneficiaron de las sentencias dejadas sin efecto. Sin embargo, “no se ha individualizado quienes serían las personas sobre las cuáles se podría iniciar un proceso de cobro y mucho menos se ha individualizado el monto que tendría que cobrar CNEL EP respecto de cada uno”. Por lo anterior, solicita que se aclare: “si, la medida de reparación integral No. ‘4’ en el que se dispone que la Contraloría General del Estado realice un proceso de auditoría, es el proceso a través del cual se deberá establecer los montos económicos individualizados que deberá recuperar CNEL E.P. de cada uno de sus trabajadores”.

- 11.2.** Explica que, conforme a los artículos 43 de la Ley Orgánica del Servicio Público (“LOSEP”) y 90 del Código del Trabajo, las multas y/o retenciones máximas que se pueden hacer sobre la remuneración de un funcionario es del 10%. Por lo que, solicita que se aclare: “si CNEL E.P. podrá descontar de los roles de pago de sus funcionarios un valor superior al 10% de su salario. De ser afirmativa la respuesta, se aclare cuál debería la acción que debería tomar CNEL E.P. en caso de que los trabajadores no acepten el descuento en sus roles de pago” (sic).
- 11.3.** Manifiesta que el cambio de régimen laboral de los beneficiarios “implicó reconocerles un aumento en su sueldo de \$100 por cada año de vigencia del contrato, con aplicación retroactiva desde el 1 de enero de 2018” lo cual tuvo como consecuencia un aumento de la aportación patronal. Por lo que, “los aportes patronales efectuados por CNEL E.P. constituirían ‘sobre aportaciones’ que el IESS tendría que devolver”. Así, solicita que se amplíe la sentencia en el sentido de determinar “cuál será el procedimiento que el IESS deberá establecer para devolver las ‘sobre aportaciones’ que efectuó CNEL E.P a propósito de las sentencias dictadas dentro del proceso No. 12332-2021-00485”.
- 11.4.** En línea con lo anterior, señala que ante el aumento de la remuneración también aumentó el valor por concepto de fondos de reserva. En el caso de los trabajadores que solicitaron que sus fondos de reserva sean pagados directamente al IESS, solicita que se aclare “cuál será el proceso que el IESS deberá establecer para realizar la devolución de los fondos de reserva pagados por el CNEL EP sobre los sueldos de aquellos trabajadores que decidieron no recibir este beneficio de forma directa”.
- 11.5.** Explica que, CNEL EP retiene valores por concepto de impuesto a la renta de sus trabajadores según sus ingresos y proyección de gastos anuales. No obstante, a partir de la sentencia dictada por esta Corte, “se genera un claro desfase entre el monto retenido a ciertos trabajadores de CNEL EP y lo que realmente ingresó en su patrimonio, ahora que están obligados a devolver los beneficios económicos”. En virtud de aquello, solicita que, se aclare si el “SRI debe, o no, devolver el monto excedente por las retenciones de impuestos a la renta efectuadas por el CNEL a sus trabajadores, en caso de ser así, cual es el proceso para individualizar los valores que deben pagarse”.
- 11.6.** Solicita que, a fin de garantizar la ejecución de la sentencia “sin menoscabar de manera desproporcionada los ingresos de los trabajadores”, este Organismo

“establezca la posibilidad de que la devolución de los montos adeudados pueda ser determinada mediante acuerdos extrajudiciales, sin la imposición de un plazo mínimo o máximo en la sentencia. Esto permitiría que las partes negocien, caso por caso, la modalidad y el tiempo de pago más adecuado, atendiendo a las condiciones particulares de cada trabajador y a las necesidades institucionales”. Además, solicita que “se aclare y amplíe expresamente la viabilidad de estos mecanismos de solución alterna, permitiendo a la empresa pública implementar estrategias de recuperación de los valores que mitiguen el impacto económico sobre los trabajadores sin comprometer la ejecución de lo ordenado en la sentencia ni afectar la estabilidad operativa de la institución”.

11.7. Sobre el párrafo 61 de la sentencia, reitera que, ante la reducción de la remuneración de los beneficiarios de las sentencias dejadas sin efecto, es necesario considerar que se realizaron aportes personales y patronales en el IESS, que existen contratos de trabajo indefinidos registrados en el Ministerio de Trabajo “con la remuneración actual”, y que se declaró el impuesto a la renta que ya fue pagado en los periodos 2022, 2023 y 2024. En atención a esto, solicita que se aclare la sentencia en el sentido de si “[l]os trabajadores cuyo régimen laboral fue modificado en cumplimiento de la acción de protección, ¿deben retornar automáticamente a su régimen original bajo la LOEP, perdiendo la estabilidad adquirida desde la ejecución del fallo judicial?” y, de ser afirmativa la respuesta, solicita que se resuelvan las siguientes interrogantes:

11.7.1. “¿cómo serían los mecanismos para su aplicación y demás implicaciones en el Ministerio de Trabajo e IESS, considerando lo que indica el artículo 173 numeral 2 del Código de Trabajo?”.

11.7.2. “Si se requiere o no autorización del trabajador para la disminución de la remuneración mensual unificada que percibe. Y, cómo se procederá con los servidores que al momento han remitido su rechazo y negativa de manera expresa mediante el Sistema de Gestión Documental Quipux”.

11.7.3. “¿Es pertinente, que los servidores que mantenían contratos de servicios ocasionales y que actualmente gozan de estabilidad mediante un contrato de trabajo indefinido registrado en el Ministerio de Trabajo e IESS, retornen a la figura de servicios ocasionales?”.

11.7.4. “¿Es pertinente, que los ciudadanos que mantenían contratos civiles de

servicios profesionales y que actualmente gozan de estabilidad mediante un contrato de trabajo indefinido registrado en el Ministerio de Trabajo e IESS, sean desvinculados, y además tengan devolver valores cancelados habiendo laborado para la empresa?”.

- 11.7.5.** “Si se requiere o no autorización para el cambio de régimen laboral ya que actualmente todos mantienen la modalidad de contrato individual de trabajo a tiempo indefinido previsto en el art. 14 del Código de Trabajo, firmado y registrado en la plataforma del Ministerio de Trabajo e IESS”.
- 11.7.6.** “Considerando que entre los 1.793 servidores activos inmersos en la sentencia, existe personal que en sus inicios de la relación laboral amparados bajo el régimen laboral del Código del Trabajo, y que, cambiaron a régimen laboral LOEP, pero por efectos de los Decretos Ejecutivos 1701 y 225, gozaban de los derechos adquiridos de la Contratación Colectiva, ¿es procedente la rebaja de la remuneración y suspensión de beneficios?”.
- 11.7.7.** “Para el caso de ex servidores que se acogieron a la jubilación patronal estando bajo el régimen laboral del Código de Trabajo por efecto de la acción de protección 12332-2021-00485, y cuya pensión jubilar que se les cancela actualmente, está calculada en base al artículo 17 del Contrato Colectivo, ¿deberá recalculárseles la pensión jubilar, y bajo que modalidad?, ¿Se deberá suspender los beneficios?”.
- 11.7.8.** “[E]xisten 116 personas que cumplen la condición para acogerse a la jubilación patronal, ¿mantienen el derecho para acogerse a la jubilación patronal?, evidentemente siempre que se haya definido a que grupo de beneficiarios pertenecen, puesto que como se ha dejado claro previamente, existen trabajadores que producto de la fusión de las empresas distribuidoras privadas, absorbieron patronalmente la misma cantidad de servidores, conservando antigüedad y demás”.
- 11.7.9.** “Si la remuneración mensual unificada no alcanza para cubrir el pago de las cuotas por préstamos hipotecarios y quirografarios, que tienen descuento automático en las planillas mensuales que se generen por aportes a la seguridad social (IESS), ¿qué podría generar que se acumulen deudas por tales conceptos mientras se mantenga la relación laboral?”.

- 11.7.10.** “Cómo proceder en caso de que las remuneraciones de cada trabajador aplicados los respectivos descuentos SUPA por pensiones alimenticias (que son inembargables), no alcancen a ser cubiertas con las remuneraciones que percibe cada trabajador, ya que esto hace solidariamente responsables a los pagadores del sector empleador público con la generación de intereses legales de mora conforme el art. 18 del Código de la Niñez y Adolescencia. Como agentes de retención, estamos obligados a aplicar los descuentos correspondientes a impuesto a la renta generado de manera mensual, ¿cómo se debe proceder, si los ingresos no son suficientes para efectuar esta retención?”.
- 11.7.11.** “En caso de que la remuneración de cada trabajador no alcance para cubrir el pago de la deuda por los beneficios recibidos de la contratación colectiva hasta en 36 cuotas, ¿sería factible ampliar el plazo para pago? ¿Cuál sería el porcentaje máximo de descuento, conforme a la ley, para no dejar al trabajador sin capacidad de pago de sus otras obligaciones que se descuentan en el respectivo rol de pagos?”.
- 11.7.12.** “En el caso de jubilados que reciben pensiones por jubilación patronal mensual: a. ¿Cuál sería el porcentaje máximo a descontar sin afectar su calidad de vida?, y, b. ¿Podría ampliarse un plazo mayor de 36 meses para pactar el pago sin afectar sus ingresos para su sustento?”.
- 11.7.13.** “¿Cómo se deberá proceder con la recuperación de valores cancelados al personal cesante y fallecido beneficiario de la acción de protección 12332-2021-00485?”.
- 11.7.14.** “¿Cómo se deberá proceder con la recuperación de valores cancelados al personal beneficiario de la acción de protección 12332-2021-00485 que en la actualidad se encuentran en comisión de servicios y licencia sin remuneración?”.
- 11.7.15.** “Todas las contrataciones realizadas a partir del año 2021, mediante el cual se dispuso el cambio de régimen y pago de beneficios de la contratación colectiva dentro de CNEL EP, por el efecto “intercomunis” ingresaron bajo el régimen laboral de “código de trabajo”, lo que incrementó no solo la nómina sino

beneficios a favor de estos, por lo ordenado en sentencia. Ante este escenario y dado que el beneficio fue extendido a estas personas pero que no se las menciona en los puntos de la referida sentencia, se debe revertir también su régimen laboral a la LOEP, conforme a la nulidad de los efectos del fallo inicial?”.

11.7.16. Respecto del párrafo 55 de la sentencia, explica que “se iniciaron juicios individuales en los que servidores públicos reclamaban dichos beneficios sin haber sido expresamente reconocidos como beneficiarios en la sentencia original”. Por lo que, “considerando que la sentencia deja sin efecto los derechos reconocidos bajo la acción de protección inicial, ¿procede también la devolución de los valores percibidos por los trabajadores en estos juicios conexos, aun cuando sean procesos distintos?”.

3.7. Del pedido de Manuel Arturo Vera Navarrete

- 12.** El peticionario explica que fue beneficiario de las sentencias dictadas en el proceso de acción de protección de origen y que en la tramitación de la acción “única y exclusivamente firmó el poder especial otorgado en la Notaria 60 del cantón Guayaquil, documento que fue utilizado por los apoderados para presentar la garantía jurisdiccional en la causa 12332-2021-00485” que, posteriormente, fue utilizado para comparecer en apelación y en la acción extraordinaria de protección 1788-24-EP. En consecuencia, manifiesta que solo conoció lo que fue comunicado por los apoderados y los abogados patrocinadores, “sin que pueda ser responsable del mal uso de las facultades del poder y de las acciones contrarias a la ética y honestidad, que pudieron haberse ejecutado, de las cuales a la actualidad únicamente las conoce por los medios de comunicación, redes sociales y los comentarios de la ciudadanía en general”.
- 13.** Agrega que fue beneficiario de buena fe y que, si bien comprende “que estas situaciones son contrarias a la ética profesional, la ley y la constitución”, al no ser partícipe de estas actuaciones, “NO PUEDE AFECTAR SU PROYECTO DE VIDA, LOS DERECHOS DE SUS HIJOS Y LA PROTECCIÓN DE SU NUCLEO FAMILIAR, LO QUE OCURRIRÍA SI SE CUMPLE CON la devolución mensual de los rubros que correspondan, a través de sus roles de pago y hasta por un plazo máximo de 36 meses”.
- 14.** Sobre su situación, explica que, antes de la tramitación de la acción de protección, percibía una remuneración de USD 726,00 que, con beneficios de ley ascendía a USD

934,00, y una remuneración líquida de USD 646,72. En cambio, cuando se concedió la acción de protección habría pasado a percibir una remuneración de USD 1026,00 que, con beneficios de ley ascendió a USD 1961,31. Señala que, por el incremento de su remuneración, invirtió en “mejoras en vivienda” y educación, con lo cual, percibe una remuneración líquida de USD 794,70 considerando, además, los descuentos establecidos en la ley. Adicional a ello, menciona que recibió una compensación económica por “USD 20.000 aproximadamente”.

- 15.** Considera que al reducir su remuneración a la que percibía antes de las sentencias de acción de protección “sumado al costo de vida y el endeudamiento actual, sería IMPOSIBLE CUMPLIR con la devolución impuesta”. Manifiesta que existiría una imposibilidad dado que “SE NOS ESTARÍA EXIGIENDO CANCELAR ALREDEDOR DE 1470 DOLARES MENSUALES, LO QUE REBASA EL SALARIO NOMINAL QUE PERCIBIAMOS, POR NO DECIR EL LÍQUIDO A LA ACTUALIDAD”, lo cual afectaría sus derechos laborales y su proyecto de vida, así como el de su familia.
- 16.** En atención a lo anterior, solicita que se modulen los efectos de la sentencia “en lo que corresponde a la devolución de valores”, tomando en cuenta que no se lo declaró responsable de abuso del derecho, es un beneficiario de buena fe y existiría un impacto negativo respecto de sus derechos.

3.8. Del pedido de Byron Guillermo García Soto

- 17.** El peticionario señala que es beneficiario de buena fe de las sentencias del proceso de origen y que, con su emisión, pudo habitar en un “lugar [...] menos peligroso”. Además, manifiesta que pudo acceder a un crédito para la compra de un vehículo que continúa pagando. Al respecto, indica que no hubiera podido obtenerlo “antes del cambio de modalidad contractual por mi baja remuneración anterior que era de 1518 dólares, y la modalidad de contrato ocasional”. Asimismo, menciona que tiene “problemas de movilidad reducida en un setenta y ocho por ciento, trasladándome en una silla de ruedas de por vida” y que la devolución de los valores recibidos afectaría su derecho fundamental a la vida relacionado especialmente con los derechos a la alimentación, salud, buen vivir y movilidad.
- 18.** Por lo anterior, solicita que se aclare y amplíe el numeral 5 del decisorio de la sentencia en cuanto a “[d]eclarar la no responsabilidad ante lo resuelto de las personas que solo fuimos beneficiarias de estas sentencias de la que no fuimos accionantes, así como,

tampoco, de los funcionarios/trabajadores, quienes presentaron una acción de protección, y como Ustedes han señalado fueron los Jueces que en Sentencia desnaturalizaron la acción, por tanto, nosotros no guardamos responsabilidad alguna, y hemos trabajado con base a lo que señala el Art. 326 de la Constitución”.

3.9. Del pedido de Xavier Garaicoa Ortíz

- 19.** El peticionario solicita que se aclaren y amplíen los párrafos 100, 101 y 102 de la sentencia. Específicamente, señala que, según la sentencia, su actuación permite inferir el ánimo de causar daño a la administración de justicia constitucional y al Estado en la persona de CNEL EP, pero omite identificar una actuación concreta. Además, aduce que en la sentencia 12-23-JC/24 se realiza “un análisis detallado en 6 párrafos (171 -172-173-174-175 y 176) de las actuaciones de los abogados del susodicho caso” y remite el expediente al Consejo de la Judicatura. Sin embargo, ese “minucioso análisis de las actuaciones no se encuentra en la sentencia que nos atañe, ni se concluye resolviendo la apertura de investigación, sino que se infiere directamente la existencia del abuso del derecho”, por lo que, solicita que se la aclare y amplíe “refiriendo con claridad cuáles serían los indicios a los que se refieren en el párrafo 101, para poder conocer de qué se me imputa y tener la oportunidad de contestarlo con precisión”.

4. Análisis

- 20.** El artículo 440 de la Constitución de la República establece: “Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”. En tanto que el artículo 162 de la LOGJCC dispone: “Las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación”.
- 21.** Una sentencia puede ampliarse cuando se ha omitido resolver alguno de los puntos controvertidos en el proceso judicial. Por su parte, la sentencia puede aclararse cuando contiene elementos oscuros o de difícil comprensión.⁹ Así, el recurso, tanto de ampliación como de aclaración, es concebido como un mecanismo de perfeccionamiento de las resoluciones o sentencias. Cabe indicar que, por intermedio de estos recursos, la autoridad

⁹ Sobre el alcance de la solicitud de aclaración y ampliación véanse los autos de aclaración y ampliación emitidos respecto de las sentencias 41-17-AN/20, 19 de agosto de 2020, párr. 13; y, 3-19-CN/20, 4 de septiembre de 2020, párr. 39. A su vez, el artículo 253 del COGEP señala que, “la aclaración tendrá lugar en caso de sentencia oscura. La ampliación procederá cuando no se haya resuelto alguno de los puntos controvertidos”.

jurisdiccional no podría modificar una decisión previamente adoptada.¹⁰

- 22.** A continuación, se dará respuesta a los recursos horizontales interpuestos por los solicitantes:

4.1. Del pedido de Carlos Segundo Carpio González y Fulton Luis Marriott González

- 23.** Los peticionarios solicitan que se aclare la sentencia en el sentido de determinar si quienes forman parte del contrato colectivo vigente con CNEL EP y no están sujetos a la LOSEP estarían obligados a restituir los valores ordenados en la sentencia y si dichos valores pueden ser descontados de sus “pensiones de jubilación”.
- 24.** En el párrafo 67 y numeral 5 del decisorio de la sentencia, la Corte Constitucional estableció que los obligados a devolver los valores pagados son, exclusivamente, “los beneficiarios de las sentencias dejadas sin efecto”. En consecuencia, la sentencia ha definido, de forma clara, que solamente aquellos servidores públicos cuyo régimen laboral fue modificado producto de la sentencia que desnaturalizó la acción de protección, están obligados a restituir los valores de los que se beneficiaron ilegítimamente. Además, para el efecto, el numeral 5 del decisorio puntualizó que, para la recuperación de los montos indebidamente pagados, CNEL EP deberá usar “todas las acciones administrativas y/o judiciales a su alcance”.
- 25.** Además, esta Corte constata que los peticionarios se refieren a hechos ajenos a las decisiones judiciales revisadas y dejadas sin efecto sobre los cuales no le corresponde a esta Magistratura pronunciarse. Sin perjuicio de ello, quienes consideren que han sido clasificados de forma indebida, tienen a su disposición las vías establecidas en el ordenamiento jurídico para realizar las reclamaciones de las que se consideren asistidos. En consecuencia, al no referirse a los hechos analizados y al no evidenciar oscuridad en la sentencia, el pedido de los solicitantes es improcedente.
- 26.** Estos peticionarios solicitan también que se aclare si se van a descontar valores de las pensiones de jubilación de quienes ya cumplieron los requisitos para gozar de esta y que, la harán efectiva “en los próximos meses”, así como si van a ser “afectadas” sus pensiones de jubilación con retenciones mensuales de valores. Al respecto, esta Corte estima que este pedido no se refiere a una aclaración de la sentencia, sino que solicita un

¹⁰ CCE, auto de Pleno del caso 335-13-JP, 9 de septiembre de 2020, párr. 17.

pronunciamiento sobre uno de los elementos de determinación de los montos a devolver en cada caso concreto. De acuerdo con la sentencia y este auto, a quien le corresponde efectuar la liquidación de cada uno de los servidores públicos beneficiarios de las sentencias dejadas sin efecto es a CNEL. A partir de ello, dentro de la aclaración y ampliación no corresponde a esta Corte abordar lo solicitado; no obstante, dentro de la fase de seguimiento esta Corte podrá solicitar información puntual y de ser pertinente convocar a una audiencia para atender estas situaciones particulares de la ejecución.

4.2. Del pedido de la PGE

27. La PGE solicita que se amplíe si la “nulidad declarada por la Corte” comprende “la nulidad” y “revocatoria de las providencias judiciales de ejecución” y de las “actuaciones administrativas ejecutadas por CNEL”. Del párrafo 65 de la sentencia se desprende que, producto de la desnaturalización de la acción de protección, “corresponde dejar sin efecto las sentencias impugnadas y **todos los actos posteriores emitidos en cumplimiento de estas**” (énfasis añadido). En la misma línea, en el párrafo 66 de la sentencia se indicó que “corresponde dejar sin efecto todo lo actuado en el proceso, **incluyendo las providencias dictadas en fase de ejecución por parte del TDCA y por los jueces que actuaron en la fase de ejecución**” (énfasis añadido). Por lo que, esta Magistratura resolvió sobre este punto en la sentencia y lo hizo de forma clara.
28. También solicita se aclare si “una eventual retención o débito progresivo de estos valores del rol de pagos constituye un embargo prohibido por el artículo 328 de la Constitución” y, si esa “eventual retención” a salarios por encima del umbral de lo “digno y justo constituye un embargo prohibido por la Constitución”. Al respecto, esta Corte no denota que el pedido se refiera a un elemento oscuro o de difícil comprensión, pues la sentencia no ha ordenado el “embargo” o la “retención” de remuneraciones. El párrafo 67 de la sentencia estipuló con claridad que, para la recuperación de los valores, CNEL EP puede “**pactar** con cada beneficiario la devolución mensual de los rubros que correspondan, a través de sus roles de pago” (énfasis añadido) y, en caso de no existir tal acuerdo, CNEL EP deberá utilizar todos los mecanismos a su alcance para dar cumplimiento a la sentencia. En consecuencia, CNEL EP deberá recuperar los valores según los preceptos contemplados en la sentencia y en nuestro ordenamiento jurídico. Por lo que, al no existir un punto a aclarar, el pedido es improcedente.
29. Asimismo, solicita que se amplíe la sentencia a fin de definir si el uso de la potestad coactiva por parte de CNEL EP “para la devolución de valores ilegal e indebidamente

cobrados” sería “contrario a la Constitución”. Este pedido no devela la omisión de analizar un punto de la *litis* ya que en el numeral 5 del decisorio de la sentencia, esta Corte determinó que CNEL EP “deberá ejecutar, de forma inmediata, todas las acciones administrativas y/o judiciales a su alcance” para la recuperación de los valores pagados a los beneficiarios de las decisiones judiciales dejadas sin efecto. Por lo que, le corresponde a CNEL EP definir las acciones a realizar según sus competencias para dar cumplimiento a la sentencia. Por ello, el pedido de ampliación es improcedente.

30. Además, solicita que se aclare sobre si la liquidación contable de los “valores ilegal e indebidamente recibidos puede ser un título de crédito al tenor del numeral 3 del artículo 266 del Código Orgánico Administrativo”. En concordancia con lo señalado en el párrafo que antecede, le corresponde a CNEL EP ejecutar “las acciones administrativas y/o judiciales a su alcance” para la devolución de los valores que corresponda en cumplimiento del mandato establecido en sentencia por parte de esta Corte Constitucional, sin que corresponda definir si la liquidación contable referida puede ser entendida como un título de crédito conforme a la ley. Al no existir un elemento oscuro que aclarar en la sentencia, el pedido es improcedente.
31. Solicita aclaración respecto de si la responsabilidad civil que contempla el artículo 26 de la LOEP “de quienes suscriban contratos o cláusulas colectivos (sic) ilegales y el derecho de repetición del Estado contra los administradores que [los] suscriben”, sería “excluyente o complementaria con el mecanismo de devolución establecido por la Corte”. Adicionalmente, la PGE señala que pueden existir uno o más “responsables de estas obligaciones” y solicita que se aclare si aquella responsabilidad “impide o excluye la implementación del mecanismo de cobro y devolución ordenado por la Corte” o si es una “responsabilidad solidaria que se puede ejercer contra todos los responsables y beneficiarios de esta (sic) cobro”. Al respecto, en el párrafo 67 y en el numeral 4 del decisorio de la sentencia se dispuso a la CGE realizar un examen especial para determinar las responsabilidades a que hubiere lugar, siendo dicho organismo de control el que definirá los responsables y el tipo de responsabilidad que corresponda. Ahora, para el efecto, se aclara que la CGE, al momento de realizar sus funciones de control, debe observar que CNEL EP es la responsable de recuperar los valores establecidos en el numeral 5 del decisorio de la sentencia, con el fin de evitar que se realice un “doble cobro” de los montos a ser recuperados por la empresa pública.
32. Además, solicita ampliar la sentencia para definir “quienes son las personas legalmente obligadas al pago de intereses y costas judiciales”. Al respecto, en la sentencia no se

ordenó el pago de intereses ni costas judiciales. Por lo que, al no existir la omisión de un punto controvertido en la acción extraordinaria de protección, el pedido es improcedente.

- 33.** Solicita la ampliación de la sentencia en cuanto a si CNEL EP puede hacer “condonaciones de capital o intereses o dar facilidades de pago a personas que a su criterio se encuentren una (sic) situación especial”. Las sentencias de la Corte Constitucional son de cumplimiento inmediato y obligatorio. Sin perjuicio de esto, como ya quedó establecido, CNEL EP puede incorporar criterios específicos que atiendan la situación particular de determinadas personas por su vulnerabilidad, exclusivamente, en cuanto a la *forma* de su devolución, sin que ello habilite la condonación de valores. Además, corresponde a CNEL EP justificar ante la Corte Constitucional, durante la fase de seguimiento —en la cual se podrá convocar a audiencias o sesiones de revisión—, las particularidades de cada caso y los mecanismos adoptados en función de ello para recuperar los montos indebidamente pagados a esas personas.
- 34.** Finalmente, la PGE solicita que se amplíe la sentencia respecto de quiénes son los jueces competentes para dirimir las controversias que ocurran durante la implementación de la devolución ordenada a CNEL EP. Nuevamente, esta Corte no identifica que la solicitud se relacione a un aspecto controvertido no atendido, pues es CNEL EP quien tendrá que determinar las acciones administrativas y/o judiciales pertinentes para la recuperación de los valores erogados. Ahora, la verificación del cumplimiento de esta sentencia le corresponde a esta Corte. Por lo que, cualquier información relacionada al cumplimiento de la sentencia debe ser dirigida a este Organismo. En dicho sentido, al no existir aspecto a ampliar, el pedido es improcedente.

4.3. Del pedido de Jean Piero Romano Campodónico Pérez y Ángel David Cabrera Macías

- 35.** Los peticionarios solicitan aclaración “en el sentido de que, la sentencia constitucional, cual sea la decisión del Juzgador/a, es de cumplimiento obligatorio”. Al respecto, esta Corte observa que el punto que los peticionarios pretenden que se aclare con su recurso no resulta comprensible. En consecuencia, no es posible dar respuesta al mismo.
- 36.** Por otra parte, solicitan la ampliación de la sentencia “respecto de la Competencia (sic)” de esta Corte para conocer y resolver la causa 1788-24-EP, considerando que en la “sesión del 16 de agosto de 2023 [...] avocó y resolvió la no selección y archivo” del caso 4648-22-JP. Al respecto, cabe precisar que los peticionarios ya han alegado lo

anterior a lo largo de la sustanciación de la causa y aquello ya fue considerado y resuelto en los autos dictados por diferentes tribunales de la Sala de Admisión de esta Corte. Sin perjuicio de aquello, no existe incoherencia entre las actuaciones de los tribunales de la Sala de Admisión y de la Sala de Selección, pues cada una tiene competencias específicas que no se contraponen entre sí.¹¹ Su insistencia sobre este asunto solo demuestra su inconformidad con lo decidido por el Pleno de esta Magistratura y no versa sobre un aspecto controvertido que habría sido omitido en la sentencia, convirtiéndolo en improcedente.

37. Finalmente, refieren que la reparación dispuesta en la sentencia no podría ser imputable a los “funcionarios/trabajadores” de CNEL EP. Indican que la “reparación económica anunciada” implicará que no reciban “sueldo alguno mensual” lo que sería la “causante directa de graves daños que en muchos casos existiría (sic) irreparables”. Al respecto, en la sección sexta de la sentencia se estableció con claridad que ante la desnaturalización de la acción de protección de origen —que acarreó la erogación ilegítima de recursos públicos— los valores indebidamente pagados a los funcionarios beneficiados por la sentencia deben ser recuperados por CNEL EP. Es así que, le ordenó a la empresa pública utilizar todos los mecanismos judiciales y administrativos a su alcance para recuperar *los valores que no correspondían al régimen laboral que tenían previo a la emisión de las sentencias dejadas sin efecto*, sin que en ningún momento se haya determinado que los funcionarios no reciban aquellos valores que sí les corresponde por el régimen laboral que tenían previo al proceso de origen. Por tanto, al no existir elementos oscuros que deban ser aclarados o puntos controvertidos que hayan sido omitidos, el pedido es improcedente.

4.4. Del pedido de Juan Francisco Guerrero del Pozo y Emilio Esteban Suárez Salazar, en su calidad de abogados patrocinadores de funcionarios de CNEL EP

38. Los peticionarios solicitan que se amplíe la sentencia en el sentido de “si existe alguna excepción respecto a la obligación de devolver los valores” en lo que se refiere a los funcionarios en situación de vulnerabilidad o que tienen a su cargo un familiar en situación de vulnerabilidad, así como respecto de quienes utilizaron los valores recibidos para “cubrir sus necesidades básicas, obligaciones quirografarias [...] hipotecarias y compromisos familiares bajo la presunción de legalidad de las decisiones judiciales”.

¹¹ Artículo 25, 57 y 62 de la LOGJCC.

39. Respecto de lo solicitado, esta Corte encuentra que la devolución de los “beneficios” obtenidos a través de una sentencia que desnaturalizó la acción de protección, exige que estos sean devueltos por quienes se beneficiaron indebidamente de un régimen laboral que no les correspondía de conformidad con la ley. En ese contexto, la situación de vulnerabilidad de los servidores favorecidos por las sentencias no exime el cumplimiento de lo ordenado en la sentencia; sin perjuicio de lo cual, CNEL EP puede incorporar criterios específicos que atiendan su situación particular, cuando la discapacidad esté debidamente acreditada, exclusivamente, en cuanto a la *forma* de su devolución, sin que ello habilite la condonación de la devolución de lo indebidamente percibido. Además, corresponde a CNEL EP justificar ante la Corte Constitucional, durante la fase de seguimiento —en la cual se podrá convocar a audiencias o sesiones de revisión—, las particularidades de cada caso y los mecanismos adoptados en función de ello para recuperar los montos indebidamente pagados a esas personas.
40. Por lo anterior, se acepta el pedido de ampliación en el sentido de que el cumplimiento de la sentencia es obligatorio para todos los beneficiarios de los fallos dejados sin efecto, sin perjuicio de lo cual, CNEL EP tendrá en consideración la situación de vulnerabilidad de quienes así lo evidencien de forma legítima, exclusivamente, respecto a la forma de recuperación del monto indebidamente pagado.
41. Solicitan aclarar si la sentencia, en su párrafo 65, al dejar sin efecto las decisiones jurisdiccionales revisadas y todos los actos posteriores emitidos en cumplimiento de estas, implica que “se deja también sin efecto” los “contratos de trabajo” que CNEL EP suscribió con los 1795 “servidores” y que, en caso de que se consideren extinguidos, se “precise cuál será la figura jurídica aplicable para garantizar la estabilidad laboral de los trabajadores afectados”. Al respecto, en el numeral 3 del decisorio de la sentencia se determina, de forma clara, que se dejan sin efecto las sentencias impugnadas en la acción extraordinaria de protección “y toda actuación posterior destinada al cumplimiento de dichas sentencias”. Esto incluye, todas aquellas providencias judiciales de ejecución y actuaciones administrativas ejecutadas por CNEL EP. En tal virtud, los efectos de la sentencia han sido claramente expresados y corresponde a CNEL EP adoptar inmediatamente todos los actos que correspondan para volver las cosas al estado anterior a la emisión de las decisiones judiciales dejadas sin efecto, sin que esto pueda considerarse como despido intempestivo o que haya lugar a indemnizaciones. En consecuencia, al no existir elementos oscuros que atender, este pedido es improcedente.
42. Asimismo, los peticionarios requieren la aclaración de la sentencia en lo relativo a si la

devolución de los valores “afecta el principio de irrenunciabilidad de los derechos laborales” y, cómo se garantizará el principio de intangibilidad salarial y el derecho a percibir una remuneración justa y suficiente. Sobre aquello, esta Corte encuentra que, tal como se estableció en la sentencia, los servidores a quienes se les modificó su régimen laboral dentro del proceso de origen y se les entregó los “beneficios” del contrato colectivo, obtuvieron “privilegios” a partir de la desnaturalización de la acción de protección. Al haber utilizado una garantía jurisdiccional para buscar la declaración de derechos laborales en contra de norma constitucional y legal expresa, la sentencia ordenó, exclusivamente, la recuperación de aquellos valores recibidos ilegítimamente. Por lo que, no existen derechos laborales afectados o menoscabados de los servidores públicos de CNEL EP bajo el régimen de la LOEP, ni afectación a los principios de intangibilidad o irrenunciabilidad de derechos laborales, pues estos no han sido tocados por la sentencia. Lo único que se ha ordenado es que, ante una evidente y grave desnaturalización de la acción de protección, se regresen las cosas al estado anterior a las decisiones judiciales vulneradoras de derechos; razón por la cual, como se dejó sentado en la sentencia, los servidores públicos regidos bajo la LOEP que se beneficiaron ilegítimamente deben regresar al régimen laboral que tenían originalmente y devolver únicamente los “beneficios económicos” recibidos indebidamente, ya que fueron excedentes entregados por decisiones judiciales contrarias a derechos constitucionales. En este orden de ideas, dado que no existe un punto que corresponda aclarar en la sentencia, su pedido es improcedente.

43. También solicitan que se amplíe la sentencia y se “ordene al IESS que devuelva a los trabajadores los valores aportados por ellos (descontados de sus remuneraciones)”, en virtud de la devolución que ordenó esta Corte; se ordene al SRI “realizar una reliquidación del impuesto a la renta” declarado durante estos años por los funcionarios de CNEL EP y la devolución de “los pagos en exceso realizados por los trabajadores por concepto de impuesto a la renta”; y, se establezca el procedimiento para recuperar “las pensiones alimenticias que se fijaron y pagaron considerando las remuneraciones que percibían los trabajadores de CNEL cuya devolución se ha ordenado”. Al respecto, esta Corte estima que este pedido busca un pronunciamiento sobre elementos concretos de la determinación del monto a devolver en cada caso. De acuerdo con la sentencia y este auto, a partir de la liquidación que realice CNEL de cada beneficiario de las sentencias dejadas sin efecto se podrá determinar si existe o no excedentes. En consecuencia, esta Corte determina que dentro de la ampliación no corresponde a esta Corte abordar lo solicitado; no obstante, dentro de la fase de seguimiento podrá solicitar información puntual y de ser pertinente, convocar a una audiencia para atender estas situaciones

particulares de la ejecución.

44. Respecto al pedido de que se “precise los medios que CNEL EP podrá aplicar para recuperar” los valores considerando que “i) no existe liquidación alguna de dichos valores; ii) carece de potestad coactiva para dicho propósito” y que el plazo de 36 meses dispuesto para la recuperación de los valores podría afectar los derechos de los funcionarios de CNEL EP, esta Corte determina que la sentencia establece que la empresa pública deberá ejecutar todas “las acciones administrativas y/o judiciales a su alcance” para la recuperación de valores. Razón por la cual, aclara que esto implica, naturalmente, que:

44.1. CNEL EP debe dejar, inmediatamente, de erogar fondos en virtud de las disposiciones contenidas en las sentencias dejadas sin efecto.

44.2. CNEL EP debe identificar a todos los beneficiarios de la sentencia de acción de protección. Es decir, individualizar a todos aquellos servidores públicos bajo el régimen de la LOEP que tenían distintos tipos de contratos o nombramiento, que no estaban dentro del régimen del Código del Trabajo y cuyo régimen laboral fue modificado en el proceso de origen para formar parte del contrato colectivo, del cual no eran parte, pero del que se beneficiaron por disposición de las decisiones judiciales que fueron dejadas sin efecto en esta causa.

44.3. CNEL EP debe efectuar la correspondiente liquidación de los montos que fueron entregados a cada uno de los beneficiarios de las decisiones judiciales dejadas sin efecto, por fuera de los haberes laborales correspondientes a su régimen laboral original, es decir, al régimen laboral que tenían previo a la emisión de las sentencias de la acción de protección de origen.

44.4. CNEL EP deberá generar los actos administrativos de determinación y liquidación de obligaciones de cada uno de los beneficiarios de la inconstitucional sentencia de acción de protección, que derivan de la orden emitida por esta Corte. Dichos actos deberán ser notificados a cada uno de los servidores correspondientes.

44.5. Una vez que se hayan ejecutado los pasos que anteceden, CNEL EP deberá ejecutar todos los actos administrativos y judiciales, que incluyen mecanismos extrajudiciales y métodos alternativos de solución de conflictos, a su alcance para recuperar los montos indebidamente pagados y con ello cumplir con la orden prevista en el

numeral 5 del decisorio de la sentencia.

45. Ahora, sobre el pedido de que se aclare “la forma y momento en que dichos exámenes especiales serán realizados, garantizando que no se configure un doble cobro por parte de CNEL EP y de Contraloría General del Estado”, en el numeral 4 del decisorio de la sentencia, se establece que la CGE deberá iniciar un examen especial para determinar **las responsabilidades** a las que hubiere lugar a partir de las acciones u omisiones de los servidores públicos de CNEL EP en el ejercicio de sus funciones a lo largo de todo el proceso jurisdiccional de origen y posterior a este. Aquello no se contrapone con el numeral 5 del decisorio en el que se ordenó que CNEL EP recupere los valores indebidamente pagados en razón de las sentencias dejadas sin efecto, pues se trata de dos procesos con obligaciones distintas. Sin perjuicio de lo anterior, se aclara la sentencia en el sentido de que la CGE, en el ejercicio de sus competencias de control, deberá auditar el proceso de recuperación de los valores determinados la sentencia 1788-24-EP/25 a cargo de CNEL EP y determinar responsabilidades a las que hubiere lugar por acciones u omisiones en el ejercicio de la defensa técnica durante la acción de protección y su fase de ejecución. Al momento de realizar sus funciones de control, debe observar que CNEL EP es la responsable de calcular y recuperar los valores establecidos en el numeral 5 del decisorio de la sentencia, con el fin de evitar que se realice un “doble cobro” de los montos a ser recuperados por la empresa pública.

4.5. Del pedido de Richard Garis Gómez Lozano

46. El peticionario solicita que se aclare “¿que valor prevalecerá?” en caso de que CNEL EP y la CGE determinen montos diferentes a recuperar y si “habría que esperar que la Contraloría con su atribución exclusiva ratifique el monto determinado por CNEL EP” a devolver, o “en su defecto lo reforme, pudiendo incluso diferir en los responsables solidarios de los valores erogados”. Al respecto, como se estableció en el acápite previo, el numeral 4 del decisorio de la sentencia dispuso a la CGE iniciar el correspondiente examen especial con el objeto de “determinar las responsabilidades a que hubiere lugar”, sin que se haya ordenado que sea esta institución la que establezca los montos que le corresponde recuperar a CNEL EP por parte de cada funcionario ilegítimamente beneficiado. Conforme se establece claramente en el numeral 5 del decisorio, es responsabilidad y obligación exclusiva de CNEL EP recuperar “de forma inmediata” los valores pagados a los beneficiarios de las sentencias dejadas sin efecto. Es decir, CNEL EP debe ejecutar todas las acciones necesarias para lograr dicha recuperación. Por lo que, la sentencia es clara en cuanto a las obligaciones que deben ser cumplidas tanto por CNEL

EP como por la CGE.

47. Solicita también que se amplíe la sentencia y se “aborde” el concepto de las situaciones jurídicas consolidadas en lo relativo al numeral 5 del decisorio de la sentencia y se aclare cómo “la pérdida de todos los beneficios previamente reconocidos por CNEL” y la obligación de devolver los valores “puede ser ejecutado sin que de por medio exista una renuncia o empeoramiento de las condiciones laborales de los funcionarios y trabajadores de CNEL EP”. Sobre ello, esta Corte debe dejar claro que, aun cuando es cierto que existen sentencias previas en las que ha ordenado que no se afecten situaciones jurídicas consolidadas, este caso tiene circunstancias específicas que son de mucha gravedad y que fueron consideradas para determinar los efectos de la sentencia. Como ha quedado establecido de forma reiterada, esta Corte constató la existencia de una desnaturalización que tuvo como fin conseguir la declaración de derechos laborales colectivos, contra norma constitucional y legal expresa, en favor de servidores públicos no sometidos al Código de Trabajo, lo cual produjo una erogación de cuantiosos recursos públicos que ha afectado las arcas del Estado de forma exorbitante, que ha puesto en riesgo la sostenibilidad de CNEL EP y que constituyen un grave daño a las garantías jurisdiccionales por el mal ejemplo que provocan. Es más, producto de todo ello, la Corte estableció la existencia de un abuso del derecho por parte de la parte accionante. De modo que fue, ante las circunstancias particulares de este caso, que la Corte no determinó que se consideren las situaciones jurídicas consolidadas, sino que, por el contrario, ordenó la devolución de los “beneficios” obtenidos inconstitucionalmente¹² para resguardar los recursos públicos y evitar que estas graves conductas contrarias al ordenamiento jurídico se repitan o se pueda generar un incentivo equivocado ante la falta de medidas de restitución por parte de esta Corte frente a sentencias contrarias al derecho y al objeto de las garantías jurisdiccionales.
48. Ahora, como ya quedó establecido previamente, la pérdida de los beneficios otorgados por CNEL EP en virtud de las sentencias de acción de protección y la obligación de devolver los valores no puede implicar una renuncia o empeoramiento de las condiciones laborales, porque lo único que esta Corte ha ordenado devolver son los “beneficios” obtenidos de forma ilegítima a través de sentencias que desnaturalizaron la acción de protección. Es decir, su vínculo contractual, pagos y emolumentos que le corresponden a cada servidor público dentro de su régimen legal original, no han sido tocados. Al constar aquello claramente en la sentencia, su solicitud es improcedente.

¹² Ver sentencias 180-22-EP/24 y 2038-23-EP/24.

4.6. Del pedido de CNEL EP

49. CNEL EP solicita que se aclare si la medida a través de la cual se ordena a la CGE iniciar un examen especial para determinar responsabilidades “es el proceso a través del cual se deberá establecer los montos económicos individualizados que deberá recuperar CNEL E.P. de cada uno de sus trabajadores”. Sobre ello, ya se pronunció la Corte en el párrafo 45 *ut supra*, por lo que, no existe nada que aclarar, aunque cabe reiterar que en la sentencia no consta como obligación de la CGE establecer los montos que le corresponde recuperar a CNEL EP, pues esa es responsabilidad de esta última.
50. Asimismo, solicita que se aclare si CNEL EP puede descontar de los roles de pago de sus funcionarios valores superiores al 10% de su remuneración y, de ser afirmativa la respuesta, se aclare las acciones que debe tomar CNEL EP si los trabajadores “no acepten el descuento en sus roles de pago”. En similar sentido, CNEL EP solicita que se aclare “¿Cuál sería el porcentaje máximo de descuento, conforme a la ley, para no dejar al trabajador sin capacidad de pago de sus otras obligaciones que se descuentan en el respectivo rol de pagos?” y el porcentaje máximo a descontar sin afectar la calidad de vida de los jubilados que reciben pensiones por jubilación patronal mensual. Al respecto, en el decisorio 5 de la sentencia se lee claramente que CNEL EP tiene **la obligación de recuperar** los valores indebidamente pagados, para lo cual debe adoptar todas las medidas administrativas, judiciales o extrajudiciales que le permitan hacerlo, dentro de lo cual, la Corte señala que podrá, incluso, llegar a pactar con los servidores obligados la devolución mensual de los rubros que correspondan, a través de sus roles de pago. Para el efecto, corresponde a CNEL EP determinar los montos con los servidores que así lo acepten y hacerlo en observancia del ordenamiento jurídico. De lo contrario, **tendrá** que recurrir directamente a todas las herramientas administrativas y judiciales que le otorga la ley para garantizar que las obligaciones dinerarias que liquide sean cumplidas al ser el responsable de recuperar los valores dispuestos en la sentencia.
51. Solicita también que se amplíe la sentencia para determinar cuál será el procedimiento que el IESS deberá establecer para devolver las aportaciones que efectuó CNEL EP y “cuál será el proceso que el IESS deberá establecer para realizar la devolución de los fondos de reserva pagados por el CNEL EP sobre los sueldos de aquellos trabajadores que decidieron no recibir este beneficio de forma directa. Asimismo, solicita que se aclare si el “SRI debe, o no, devolver el monto excedente por las retenciones de impuestos a la renta efectuadas por el CNEL a sus trabajadores, en caso de ser así, cual es el proceso para individualizar los valores que deben pagarse”. Respecto de estas solicitudes, la Corte

ya se pronunció en los párrafos que anteceden.

- 52.** Además, pide que se aclare y “establezca la posibilidad de que la devolución de los montos adeudados pueda ser determinada mediante acuerdos extrajudiciales, sin la imposición de un plazo mínimo o máximo en la sentencia” y que “se aclare y amplíe expresamente la viabilidad de estos mecanismos de solución alterna”. Sobre este punto, es evidente, a partir del numeral 5 del decisorio de la sentencia, que CNEL EP está habilitada a recurrir a todas las acciones a su alcance para cumplir con lo ordenado, lo cual, de conformidad con la Constitución y la ley, también incluye a los mecanismos alternativos de solución de conflictos, así como acuerdos extrajudiciales, sin que en la sentencia exista un impedimento para ello. Por lo que, no existen asuntos que requieren ser aclarados o ampliados sobre este punto.
- 53.** Solicita que se aclare si “¿sería factible ampliar el plazo para pago?” conforme al numeral 5 del decisorio de la sentencia, incluso respecto de los jubilados que reciben pensiones por jubilación patronal mensual. Al respecto, como ya quedó establecido, es claro que la sentencia de esta Corte es de inmediato y obligatorio cumplimiento. Sin perjuicio de aquello, entendiendo la necesidad de afrontar las distintas situaciones de los obligados, en el fallo se admitió la posibilidad de otorgar un plazo de hasta 36 meses para los descuentos que se pacten en los roles de pago. En consecuencia, se aclara que el plazo dispuesto en la sentencia deberá ser observado por CNEL EP para ejecutar las acciones que correspondan tendientes al cumplimiento del numeral 5 del decisorio de la sentencia.
- 54.** Adicionalmente, solicita que se aclare la sentencia en el sentido de si “[l]os trabajadores cuyo régimen laboral fue modificado en cumplimiento de la acción de protección, ¿deben retornar automáticamente a su régimen original bajo la LOEP, perdiendo la estabilidad adquirida desde la ejecución del fallo judicial?” y, de ser afirmativa la respuesta, solicita que la Corte Constitucional resuelva: **(i)** sobre los mecanismos de aplicación e implicaciones por una disminución de la remuneración; **(ii)** si se requiere autorización del funcionario para disminuir su remuneración; **(iii)** la situación de quienes han expresado su rechazo a una disminución salarial; **(iv)** si corresponde que los funcionarios beneficiados regresen a la modalidad de contratación y régimen laboral que tenían antes de la emisión de las sentencias de acción de protección y si se requiere de su autorización para el efecto; **(v)** la situación de quienes gozaban de los beneficios de la contratación colectiva en virtud de los Decretos Ejecutivos 1701 y 225; **(vi)** la situación de los exservidores que se acogieron a la jubilación patronal cuya pensión jubilar se calcula con base en el contrato colectivo; **(vii)** si las personas que cumplen las condiciones para

acogerse a la jubilación patronal mantienen este derecho; **(viii)** la situación de los funcionarios cuyas remuneraciones no sean suficientes para el pago de cuotas por préstamos hipotecarios y quirografarios que se descuentan automáticamente en sus planillas mensuales por aportes al IESS, para el pago de pensiones alimenticias o para efectuar las retenciones por impuesto a la renta; **(ix)** cómo proceder a la recuperación de valores entregados a los beneficiarios cesantes y fallecidos y a quienes están en comisión de servicios y licencia sin remuneración; y, **(x)** si las personas contratadas a partir del año 2021 quienes, por el efecto *intercommunis* están sujetas al régimen laboral del Código de Trabajo, deben pasar al régimen laboral de la LOEP.

55. Sobre lo anterior, a esta Corte no le corresponde determinar cómo debe proceder internamente CNEL EP para la ejecución de la sentencia, pues aquello le corresponde definir a la empresa pública observando los mecanismos que estén en la ley. Además, respecto del retorno al régimen laboral previo a la emisión de los fallos del proceso de origen, el numeral 3 del decisorio de la sentencia dejó sentado que, ante la desnaturalización de la acción de protección, quedan sin efecto las sentencias que fueron objeto de impugnación “y toda actuación posterior destinada al cumplimiento de dichas sentencias”. Por lo que, la sentencia es clara en cuanto a que todas las acciones efectuadas con el fin de cumplir las sentencias dictadas en el proceso de origen ya no surten efecto. Entonces, es obligación de CNEL EP volver las cosas al estado en el que se encontraban previo a la emisión de la sentencia vulneradora del derecho a la seguridad jurídica. Con lo cual, la empresa pública deberá considerar el régimen jurídico que regía para cada beneficiario antes de las sentencias dejadas sin efecto en las actuaciones que realice y recuperar aquellos montos que fueron obtenidos ilegítimamente a través de las sentencias dejadas sin efecto entendiendo que la devolución de valores dispuesto en el numeral 5 del decisorio de la sentencia comprende aquellos rubros que excedan el emolumento que debían percibir, según el régimen laboral correspondiente a cada uno. Por consiguiente, este pedido resulta improcedente porque no existe una cuestión que sea oscura en el razonamiento o decisorio de la decisión judicial que requiera ser aclarada.

56. En relación con el punto **(vii)** del párrafo 54 *ut supra*, sobre si las personas que cumplen las condiciones para acogerse a la jubilación patronal mantienen este derecho, se aclara que los servidores públicos que modificaron su régimen laboral producto de las sentencias dejadas sin efecto, no pueden acceder a una jubilación patronal porque este derecho no corresponde a los servidores públicos, por no pertenecer al régimen del Código del Trabajo ni ser parte del contrato colectivo.

- 57.** Sobre el punto (vi) del párrafo 54 *ut supra*, referente a la situación de los exservidores que modificaron su régimen a través de las sentencias dejadas sin efecto y que ya se acogieron a la jubilación patronal a la fecha de notificación de este auto con base en el contrato colectivo, se aclara que no pueden continuar recibiendo una jubilación que no les corresponde por no ser servidores bajo el régimen del Código de Trabajo, ni parte del contrato colectivo. Esto aplica exclusivamente para los beneficiarios de las sentencias dejadas sin efecto en esta causa y no para quienes forman parte del contrato colectivo por estar sometidos al Código de Trabajo.
- 58.** Finalmente, solicita que se aclare el párrafo 55 de la sentencia respecto de si “¿procede también la devolución de los valores percibidos por los trabajadores en estos juicios conexos, aun cuando sean procesos distintos?”. Sobre este punto, esta Magistratura no analizó ni se pronunció sobre sentencias emitidas en procesos judiciales distintos a la acción de protección número 12332-2021-00485. Por lo que, mal puede pronunciarse acerca de causas que no han objeto de la sentencia. En consecuencia, no existen cuestiones que deban ser aclaradas o puntos controvertidos que requieran un pronunciamiento por parte de esta Corte.

4.7. De los pedidos de Manuel Arturo Vera Navarrete y Byron Guillermo García Soto

- 59.** Manuel Arturo Vera Navarrete solicita que se modulen los efectos de la sentencia “en lo que corresponde a la devolución de valores” a fin de que sus derechos no se vean afectados como beneficiario de buena fe. En la misma línea, Byron Guillermo García Soto requiere que se aclare y amplíe la sentencia en el sentido de que no se afecte su situación ante la medida de recuperación y devolución de los valores otorgados a través de las sentencias dejadas sin efecto.
- 60.** Al respecto, esta Corte entiende las alegaciones de los peticionarios y de otros funcionarios de CNEL EP, quienes confiaron en que la actuación de sus apoderados y procuradores judiciales estaría enmarcada en derecho y recibieron beneficios sin actuar directamente en el proceso. Sin embargo, no se puede desconocer que los mandantes son responsables de aquellas actuaciones realizadas con su autorización y no se puede perder de vista que la concesión de la acción de protección desnaturalizó la garantía y conllevó la erogación de cuantiosos recursos públicos de forma inconstitucional, lo cual deriva en la obligación de que estos sean recuperados.

61. A través de los recursos de aclaración y ampliación no es posible modificar una decisión previamente adoptada ni declarar nuevos derechos vulnerados o medidas de reparación.¹³ Por lo que, no es posible modificar o dejar sin efecto las medidas dictadas en la sentencia, cuestión que pretenden los peticionarios a partir de sus solicitudes. Dado que no existe oscuridad que requiera ser atendida o punto controvertido que haya sido omitido por esta Corte, sus pedidos resultan improcedentes.
62. Ahora, esta Corte deja a salvo el derecho de los servidores y exservidores de CNEL EP de iniciar las acciones legales respectivas de las que se consideren asistidos en caso de que haya existido un “mal uso de las facultades del poder” por parte de los apoderados judiciales.

4.8. Del pedido de Xavier Garaicoa Ortíz

63. Sobre la solicitud de aclarar y ampliar los indicios a los que se hace mención en el párrafo 101 de la sentencia, esta Corte advierte que se estableció con claridad la conducta del peticionario que provocó que se declare el abuso de derecho en su contra. Esto es, la presentación de una acción constitucional con alegaciones y pretensiones que estaban dirigidas a desnaturalizar la garantía, como consta en los párrafos 100 y 101:

En este caso, aun cuando las alegaciones y pretensiones contenidas en la demanda hacían referencia a una presunta vulneración de derechos constitucionales, concretamente a la igualdad y no discriminación, en realidad se dirigían a obtener los beneficios económicos derivados de la contratación colectiva que es propia de quienes son obreros. Al respecto, esta Corte estima que **existe un indicio claro de que los accionantes, a través de sus apoderados, —y patrocinados por profesionales del derecho que conocen las normas relativas a la naturaleza y procedencia de una acción de protección— buscaron aprovechar los beneficios de la contratación colectiva que, como reconocieron, estaban previstos únicamente para trabajadores bajo el régimen del Código del Trabajo. Es decir, utilizaron la acción para que los jueces constitucionales concedan una pretensión abiertamente contraria a lo dispuesto en la Constitución y en la ley.**

Esta actuación, en opinión de la Corte, permite inferir el ánimo de causar daño a la administración de justicia constitucional y al propio Estado en la persona jurídica de CNEL EP, **al pretender que prospere una pretensión que desnaturalizó una garantía jurisdiccional, distorsionando su objeto, con la única finalidad de obtener beneficios económicos.** Por lo expuesto, la Corte considera que existen suficientes indicios para inferir que, en este caso, los accionantes, a través de sus apoderados judiciales, y sus abogados patrocinadores abusaron de la acción de protección con ánimo de causar daño. [Énfasis añadido.]

¹³ CCE, auto de aclaración y ampliación 2724-19-EP/24, 25 de abril de 2024, párr. 13.

- 64.** Por tanto, al identificarse en la sentencia, de forma clara y completa, la actuación del peticionario que configuró abuso del derecho en el proceso de acción de protección de origen, sin que exista oscuridad o puntos controvertidos que no hayan sido absueltos, no procede su solicitud.
- 65.** Finalmente, esta Corte deja constancia de que, al amparo del artículo 102 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, empleará todos los medios adecuados y pertinentes a fin de garantizar el oportuno cumplimiento de la sentencia 1788-24-EP/25 dentro de la correspondiente fase de seguimiento.¹⁴

5. Decisión

66. En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

- 1. Aceptar parcialmente** las solicitudes de aclaración y ampliación presentadas, conforme a lo señalado en los párrafos 31, 33, 40, 44, 45, 53, 56, y 57 del presente auto,
 - 1.1.** Se aclara la sentencia en el sentido de que la CGE, al momento de realizar sus funciones de control, debe observar que CNEL EP es la responsable de calcular y recuperar los valores establecidos en el numeral 5 del decisorio de la sentencia, y evitar un “doble cobro” de los montos a ser recuperados por la empresa pública.
 - 1.2.** Se amplía la sentencia en el sentido de que su cumplimiento es obligatorio para todos los beneficiarios de los fallos dejados sin efecto, sin perjuicio de lo cual, CNEL EP tendrá en consideración la situación de vulnerabilidad, por enfermedad catastrófica o discapacidad debidamente acreditada, exclusivamente, respecto a la forma de recuperación del monto indebidamente pagado, lo cual deberá ser justificado ante esta Corte.
 - 1.3.** Se aclara la sentencia, en el sentido de que, para la recuperación de valores

¹⁴ Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, artículo 102, inciso segundo: “Frente a la inejecución de la disposición de remisión de información, el Pleno de la Corte Constitucional tiene competencia para emplear todos los medios adecuados y pertinentes tendientes a ejecutar sus disposiciones, tales como convocar a audiencias de seguimiento, ordenar la práctica de peritajes, solicitar la intervención de la fuerza pública, realizar visitas in situ, entre otros”.

dispuesta en el numeral 5 del decisorio:

- 1.3.1.** CNEL EP debe dejar, inmediatamente, de erogar fondos en virtud de las disposiciones contenidas en las sentencias dejadas sin efecto.
 - 1.3.2.** CNEL EP debe identificar a todos los beneficiarios de la sentencia de acción de protección. Es decir, individualizar a todos aquellos servidores públicos bajo el régimen de la LOEP que tenían distintos tipos de contratos o nombramiento, que no estaban dentro del régimen del Código del Trabajo y cuyo régimen laboral fue modificado en el proceso de origen para formar parte del contrato colectivo, del cual no eran parte, pero del que se beneficiaron por disposición de las decisiones judiciales que fueron dejadas sin efecto en esta causa.
 - 1.3.3.** CNEL EP debe efectuar la correspondiente liquidación de los montos que fueron entregados a cada uno de los beneficiarios de las decisiones judiciales dejadas sin efecto, por fuera de los haberes laborales correspondientes a su régimen laboral original —es decir, al régimen laboral que tenían previo a la emisión de las sentencias de la acción de protección de origen—.
 - 1.3.4.** CNEL EP debe generar los actos administrativos de determinación y liquidación de obligaciones de cada uno de los beneficiarios de la inconstitucional sentencia de acción de protección, que derivan de la orden emitida por esta Corte. Dichos actos deberán ser notificados a cada uno de los servidores correspondientes.
 - 1.3.5.** Una vez que se hayan ejecutado los pasos que anteceden, CNEL EP deberá ejecutar todos los actos administrativos y judiciales, mecanismos extrajudiciales y métodos alternativos de solución de conflictos a su alcance para recuperar los montos indebidamente pagados y con ello cumplir con la orden prevista en el numeral 5 del decisorio de la sentencia.
- 1.4.** Se aclara la sentencia en el sentido de que la CGE, en el ejercicio de sus competencias de control, deberá auditar el proceso de recuperación de los valores determinados en la sentencia 1788-24-EP/25 a cargo de CNEL EP y

determinar responsabilidades a las que hubiere lugar por acciones u omisiones en el ejercicio de la defensa técnica de CNEL EP durante la acción de protección y su fase de ejecución.

- 1.5. Se aclara la sentencia en el sentido de que, el plazo de 36 meses dispuesto en el numeral 5 del decisorio de la sentencia, deberá ser observado por CNEL EP para ejecutar todas las acciones que correspondan tendientes al cumplimiento de la sentencia.
- 1.6. Se aclara que los servidores públicos que modificaron su régimen laboral producto de las sentencias dejadas sin efecto no pueden acceder a una jubilación patronal porque este derecho no corresponde a los servidores públicos, por no pertenecer al régimen del Código del Trabajo ni ser parte del contrato colectivo.
- 1.7. Se aclara que los exservidores que modificaron su régimen a través de las sentencias dejadas sin efecto y que ya se acogieron a la jubilación patronal con base en el contrato colectivo, no pueden continuar recibiendo una jubilación que no les corresponde por no ser servidores bajo el régimen del Código de Trabajo, ni parte del contrato colectivo.
2. Las partes procesales deberán estar a lo resuelto en la sentencia 1788-24-EP/25 y en el presente auto.
3. Esta decisión, de conformidad con el artículo 440 de la Constitución, tiene carácter de definitiva e inapelable.
4. Disponer la apertura de la fase de verificación de cumplimiento de la sentencia 1788-24-EP/25.
5. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve 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, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional extraordinaria de viernes 07 de marzo de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Mgs. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Atención ciudadana
Telf.: 3941-800
Ext.: 3134

www.registroficial.gob.ec

IM/FA

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.