

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTÁMENES Y SENTENCIAS:

60-22-IS/24 En el Caso No. 60-22-IS Acéptese parcialmente la acción de incumplimiento No. 60-22-IS.....	2
70-22-IS/24 En el Caso No. 70-22-IS Declárese el cumplimiento integral de las medidas de reparación dispuestas en la sentencia 315-15-SEP-CC, dictada en la causa 1427-14-EP.....	14
177-22-IS/24 En el Caso No. 177-22-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 177-22-IS.....	23
179-22-IS/24 En el Caso No. 179-22-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 179-22-IS	33
1323-19-EP/24 En el Caso No. 1323-19-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección 1323-19-EP ..	46
2688-19-EP/24 En el Caso No. 2688-19-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 2688-19-EP	59
318-20-EP/24 En el Caso No. 318-20-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 318-20-EP presentada por Kevyn Tomás Caiza Reinoso	71
1320-20-EP/24 En el Caso No. 1320-20-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 1320-20-EP/24	81



Sentencia 60-22-IS/24
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 13 de marzo de 2024

CASO 60-22-IS

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

SENTENCIA 60-22-IS/24

Resumen: En este fallo la Corte Constitucional resuelve aceptar parcialmente la acción de incumplimiento planteada respecto de la sentencia de 6 de marzo de 2020, dictada por el Tribunal de Garantías Penales de Loja, dentro del proceso 11904-2020-00005. La Corte declara el cumplimiento defectuoso por tardío de la medida (ii) y verifica que en la sentencia no se ordenó una reparación económica a favor de Víctor Julio Illescas respecto del pago de haberes dejados de percibir durante el tiempo que el accionante estuvo separado de sus funciones como analista provincial de gestión procesal 2.

1. Antecedentes procesales

1. El 22 de enero de 2020, Víctor Julio Illescas Correa presentó una acción de protección en contra del Consejo de la Judicatura alegando que, sin ninguna motivación, se dio por terminado su nombramiento provisional al cargo de analista provincial de gestión procesal 2, que desempeñó en la dirección provincial de Loja del Consejo de la Judicatura. Luego del sorteo de rigor, el caso fue signado con el número 11904-2020-00005 y su conocimiento correspondió al Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Loja provincia de Loja ("**Tribunal de Garantías Penales de Loja**").
2. En sentencia dictada el 6 de marzo de 2020, el Tribunal de Garantías Penales de Loja resolvió aceptar la demanda declarando la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación, y seguridad jurídica.¹ El accionante solicitó aclaración de esta decisión la que fue negada. El

¹ En la sentencia como medidas de reparación se dispuso: Dejar sin efecto la ACCIÓN DE PERSONAL Nro. 2299-DP11-2016-FA y Memorando N° 801-DP11-UPTHL-2016 de fecha 7 de julio del 2016; y, - Disponer al Consejo de la Judicatura, reintegre al accionante en las funciones que venía desempeñando en el cargo de Analista Provincial de Gestión Procesal 2, hasta que se obtenga un ganador del concurso de méritos y oposición. Sobre el pago reclamado: - El Tribunal considera que al no haberse justificado el tiempo de inactividad para activar su reclamo el accionante, no se dispone reparación económica, debido a que una garantía constitucional debe ser presentada en término oportuno, justo y razonable, por lo que no se le puede imputar al Estado un pago exabrupto, al no haber el accionado interpuesto a su debido tiempo la presente acción; y, - Conforme lo establece el Art. 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se ordena el pago de los gastos ocasionados al accionante a efectos de la

Consejo de la Judicatura y la Procuraduría General del Estado interpusieron recurso de apelación.

3. En sentencia de mayoría de 23 de septiembre de 2020, los jueces de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja ("**Sala**") rechazaron el recurso de apelación y confirmaron la sentencia de primera instancia, sin perjuicio de que reformaron la disposición de mandar a pagar los honorarios del abogado de la parte actora, al considerar que "los mismos forman parte de las costas según el segundo inciso del art 285 del COGEP y porque se califica que la parte demanda no ha litigado de forma maliciosa y temeraria". Ambas partes procesales interpusieron recursos de aclaración y ampliación, que fueron negados mediante auto dictado y notificado el 7 de octubre de 2020, por los jueces de la Sala. El Consejo de la Judicatura presentó una acción extraordinaria de protección signada con el número 1578-20-EP que fue inadmitida por la Corte.
4. El 16 de octubre de 2020, el Tribunal de Garantías Penales de Loja recibió de la Sala el proceso para su ejecución. Víctor Julio Illescas, mediante escritos de 19 de octubre y 23 de noviembre de 2020 presentados ante este Tribunal solicitó que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja, provincia de Loja ("**Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario**"), liquiden las remuneraciones dejadas de percibir. El proceso fue signado con el número 11804-2020-00426.
5. El 17 de noviembre de 2020, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario señaló que, "en virtud de que en el término concedido, la parte actora no ha presentado documentación que acredite los gastos incurridos en el proceso constitucional de acción de protección 11904-2020-00005, que es el único rubro reconocido en las sentencias de 6 de marzo y 23 de septiembre de 2020 [...] se advierte que no existe nada que liquidar".
6. El 23 de marzo de 2021, el Tribunal de Garantías Penales de Loja archivó la causa, toda vez que consideró que la sentencia se encontraba cumplida.² El 24 de marzo de

presentación de esta acción.- Encargar a la Delegación de la Defensoría del Pueblo en Loja, a fin de que haga un seguimiento al cumplimiento.

²El 18 de marzo de 2021, el Consejo de la Judicatura, mediante escrito, remitió la acción de personal número 492-DP11-2021-FA de fecha 17 de marzo de 2021, en la cual la dirección Provincial del Consejo de la Judicatura de Loja dejó sin efecto la acción de personal número 2299-DP22-2021 de fecha 7 de julio de 2016 con la cual se dio por terminado el nombramiento provisional del accionante; la acción de personal número 12074-DNTH de fecha 30 de julio de 2015 con la cual se le otorga el nombramiento provisional en

2021, Víctor Julio Illescas, mediante escrito se opuso al archivo de la causa, estimó que la entidad accionada no dio cumplimiento al pago implícito de la remuneración desde que se dictó la sentencia, por lo que solicitó la revocatoria del auto de archivo.

7. El 30 de marzo de 2021, el Consejo de la Judicatura manifestó que ha dado cumplimiento a lo ordenado en sentencia, sin que exista un valor económico a reparar, por lo que solicitó se rechace el pedido de revocatoria. El 4 de mayo de 2021, el Tribunal de Garantías Penales de Loja ratificó el archivo de la causa de fecha 23 de marzo de 2021.

1.2 Procedimiento ante la Corte Constitucional

8. El 8 de febrero de 2022, Víctor Julio Illescas (“**accionante**”) planteó ante el Tribunal de Garantías Penales de Loja una acción de incumplimiento de la sentencia de 6 de marzo de 2020 y solicitó que se remita a la Corte Constitucional el expediente original y el respectivo informe. El 7 de marzo de 2022, el Tribunal de Garantías Penales de Loja mediante oficio remitió el expediente a la Corte Constitucional.³

2. Competencia

9. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la acción de incumplimiento de sentencias constitucionales, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional [LOGJCC].⁴

3. Alegaciones y fundamentos

3.1. Argumento del accionante

10. En su escrito de demanda, presentado el 8 de febrero de 2022, Víctor Julio Illescas manifiesta:

el cargo de analista Provincial de Gestión Procesal 2; y , el reintegro del funcionario Víctor Julio Illescas Correa a su cargo.

³ Mediante sorteo electrónico de 14 de abril de 2022, se asignó la sustanciación de la causa 60-22-IS al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz. El 25 de enero de 2024, el juez sustanciador avocó conocimiento del caso y otorgó, el plazo de 5 días al Tribunal de Garantías Penales de Loja y al Consejo de la Judicatura, para que remitan a este despacho un informe de cumplimiento de la sentencia demandada.

⁴ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Registro Oficial 52, suplemento, 22 de octubre de 2009.

“[...] El reintegro al cargo lleva implícito el pago de las remuneraciones dejadas de percibir como consecuencia del hecho vulnerador, esto, desde el momento en que se produjo la desvinculación, debiendo considerarse que precisamente por esta razón se deja sin efecto el acto vulnerador y se ordena el reintegro, con lo cual se retrotraen los hechos al momento previo a la afectación del derecho (...) también existe el incumplimiento parcial de la sentencia, toda vez que el reintegro se produce luego de un año de haberse dictado la sentencia, sin que se haya efectuado el pago de las remuneraciones que debieron ser consideradas desde el momento en que se dictó la sentencia,(...) y desde el momento mismo a la vulneración de mis derechos constitucionales, producto de la cesación injustificada al cargo que mantenía.

11. Seguidamente, señala:

El suscrito oportunamente ha efectuado las solicitudes pertinentes para que se dé cumplimiento a la sentencia de fecha 6 de marzo de 2020, dentro de la acción de protección número 11904-2020-00005, esto es el pago de las remuneraciones dejadas de percibir, de conformidad con las reglas jurisprudenciales establecidas en la sentencia 109-11-IS, de fecha 26 de agosto de 2020, ahora ratificadas por la sentencia número 57-18-IS/21, de fecha 18 de agosto de 2021, que señala la procedencia de dichas reglas también es viable para las acciones de protección, no obstante, no se ha dado cumplimiento, lo cual me ha ocasionado un daño inminente, personal, social y familiar.

12. Como pretensión solicita:

1. Declarar con lugar la demanda de acción de incumplimiento de sentencia la sentencia (sic) constitucional de fecha 6 de marzo de 2020.
2. Como medidas de reparación integral disponer que el Consejo de la Judicatura, cancele las remuneraciones dejadas de percibir de conformidad con las pretensiones establecidas en la demanda, desde el momento en que se produjo el acto vulnerador de mis derechos constitucionales, o desde el momento en que se dictó la sentencia.

3.2. Tribunal de Garantías Penales de Loja

13. Mediante escrito de 6 de febrero de 2024, Augusto Álvarez Loaiza, juez ponente del Tribunal de Garantías Penales de Loja, presentó su informe e hizo un recuento de las acciones realizadas para el cumplimiento de la sentencia de 6 de marzo de 2020. En lo principal señala:

... del escrito presentado (...) se hizo conocer al Tribunal, el reintegro del funcionario Ing. Víctor Julio Illescas Correa en el cargo de Analista Provincial de Gestión Procesal 2.- Razón por la cual este Tribunal dispuso el archivo del proceso. Mediante auto de fecha martes 4 de mayo del 2021, las 10h13, el Tribunal de Garantías Penales de Loja, el Tribunal, al no considerar que haya incumplimiento por parte de la accionada, ratifica en el Archivo (sic) de fecha martes 23 de marzo del 2021.

3.3. Consejo de la Judicatura

- 14.** Mediante escrito de 5 de febrero de 2024, el director general del Consejo de la Judicatura manifiesta:

...la sentencia constitucional (...) dispuso en la parte pertinente: Dejar sin efecto la ACCIÓN DE PERSONAL Nro. 2299-DP11-2016-FA y Memorando N° 801- DP11-UPTHL-2016 de fecha 7 de julio del 2016, y, - Disponer al Consejo de la Judicatura, reintegre al accionante en las funciones que venía desempeñando en el cargo de Analista Provincial de Gestión Procesal 2, hasta que se obtenga un ganador del concurso de méritos y oposición (...) habiendo sido ratificada por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja, ha sido íntegramente cumplida por el Consejo de la Judicatura y Dirección Provincial e informado al Tribunal Constitucional, conforme se ha hecho conocer en su momento.

- 15.** Adicionalmente indica:

...no se ha mandado a pagar valores por concepto de reparación económica, ya que si bien en primera instancia se mandó a pagar únicamente los gastos en los que incurrió el accionante Víctor Julio Illescas para presentar la acción de protección, en segunda instancia la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia, revocó esta disposición de pagos por concepto de gastos incurridos en la presentación de la demanda constitucional, ya que no se litigó de manera maliciosa o temeraria. Es importante que se tenga en cuenta que el ingeniero Victor (sic) Julio Illescas Correa, no apeló de la sentencia de primer nivel, pese a que claramente la misma indicó que no se dispone pagos por concepto de reparación económica, y en segunda instancia incluso la Sala Penal reconoce este fundamento de hecho al indicar que el accionante se conformó con la sentencia que emitió el Tribunal A quo. Razón por la cual el proceso Reparación Económica tampoco se tramitó ni liquidó valores (sic), por los argumentos narrados, ya que no hay una disposición que ordene la liquidación de valores mandados a pagar.

4. Sentencia cuyo cumplimiento se demanda

- 16.** La sentencia de 6 de marzo de 2020, emitida por el Tribunal de Garantías Penales de Loja, que en su parte resolutive dispuso lo siguiente:

1. Dejar sin efecto la ACCIÓN DE PERSONAL Nro. 2299-DP11-2016-FA y Memorando N° 801-DP11-UPTHL-2016 de fecha 7 de julio del 2016; y, - Disponer al Consejo de la Judicatura, reintegre al accionante en las funciones que venía desempeñando en el cargo de Analista Provincial de Gestión Procesal 2, hasta que se obtenga un ganador del concurso de méritos y oposición. Sobre el pago reclamado: - El Tribunal considera que al no haberse justificado el tiempo de inactividad para activar su reclamo el accionante, no se dispone reparación económica, debido a que una garantía constitucional debe ser presentada en término oportuno, justo y razonable, por lo que no se le puede imputar al Estado un pago exabrupto, al no haber el accionado interpuesto a su debido tiempo la presente acción; y, - Conforme lo establece el Art. 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se ordena el pago de los

gastos ocasionados al accionante a efectos de la presentación de esta acción. Encargar a la Delegación de la Defensoría del Pueblo en Loja a fin de que haga un seguimiento al cumplimiento de la presente sentencia y se mantenga informado a este Tribunal hasta su total cumplimiento, pudiendo ejercer las acciones necesarias para lograr dicho fin. La accionada deberá rendir un informe al Tribunal sobre el cumplimiento del fallo. Este informe deberá presentarse dentro de los 15 días siguientes a la notificación de esta sentencia.- Ejecutoriada que sea la presente sentencia, remítase copia certificada a la Corte Constitucional, conforme dispone el Art. 86 numeral 5 de la Constitución de la República del Ecuador.-

- 17.** La sentencia referida en el párrafo anterior fue confirmada por los jueces de mayoría de la Sala al resolver el recurso de apelación interpuesto en la causa mediante sentencia de 23 de septiembre de 2020, en la cual se dispuso lo siguiente:

1).- No se acepta los recursos de apelación interpuesto por los legitimados pasivos y de la Procuraduría General del Estado y por lo tanto se ratifica la sentencia subida en grado; y, 2do. No se mandará a pagar los honorarios del abogado de la parte actora, porque (i) los mismos forman parte de las Costas según el segundo inciso del Art. 285 del COGEP y (ii) porque se califica que la parte demandada no ha litigado de forma maliciosa y temeraria. 3ro. Devuélvase el expediente al Juez de instancia para los fines de ley.

5. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

5.1. Cuestión previa

- 18.** Esta Corte ha señalado, con base en la ley y en la jurisprudencia, que la acción de incumplimiento es subsidiaria. Ello implica que puede ser ejercida si el mecanismo de ejecución ordinario de las sentencias constitucionales ante el juzgador constitucional de instancia no ha sido eficaz. El carácter subsidiario de la acción evita que existan mecanismos paralelos de ejecución de sentencias constitucionales y, con ello, garantizar que la Corte Constitucional solamente asuma esta competencia cuando los jueces de instancia no hayan logrado ejecutar la decisión, luego de agotar todos los medios que sean adecuados y pertinentes.⁵
- 19.** De ahí que, previo a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, corresponde a la Corte Constitucional determinar si, dadas las particularidades del caso, se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para ejercer esta acción.⁶ Los requisitos para que la persona que se considera

⁵ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 27; sentencia 115-22-IS/24, 17 de enero de 2024, párr. 21.

⁶ En el párr. 20 de la sentencia 56-18-IS/22, sobre la base de la sentencia 103-21-IS/22, esta Corte estableció que “las causas de acción de incumplimiento pendientes de resolución requieren una verificación de los requisitos de procedibilidad dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC”.

afectada pueda ejercer la acción de incumplimiento están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.⁷

20. La persona afectada debe solicitar al juez ejecutor: (i) que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el correspondiente informe respecto del incumplimiento alegado. Dicho requerimiento debe ser realizado: (ii) una vez que haya transcurrido un plazo razonable para que el juez de instancia pueda ejecutar la decisión. Este Organismo ha definido que el *plazo razonable* es el tiempo prudente y necesario para que el juez ejecutor pueda hacer cumplir su propia decisión; sin olvidar que las sentencias constitucionales deben cumplirse de forma inmediata o, de ser el caso, dentro del plazo establecido en ellas.⁸
21. En el presente caso, la acción de incumplimiento se presentó, ante el Tribunal de Garantías Penales de Loja, el 8 de febrero de 2022, solicitando la remisión del informe motivado conjuntamente con el expediente de la causa a la Corte Constitucional, debido a un presunto incumplimiento de la sentencia dictada el 6 de marzo de 2020. Previo a ello, el accionante en escrito de 9 de febrero de 2021 promovió el cumplimiento de dicha decisión ante el Tribunal de ejecución, quien remitió a esta Corte Constitucional el expediente de la causa de origen y posteriormente el informe motivado. Finalmente, se observa que en la presentación de la presente acción ha mediado un plazo razonable desde la emisión de la sentencia de 6 de marzo de 2020 hasta el 8 de febrero de 2022 que se presentó la acción de incumplimiento ha transcurrido casi dos años, tiempo dentro del cual, incluso, el Tribunal ejecutor dispuso el archivo de la causa en razón del cumplimiento de las medidas.
22. Por otra parte, esta Corte en las sentencias 55-18-IS/23, 12 60-19-IS/23 y 42-19-IS/23 determinó que si un auto de archivo dictado en fase de ejecución de una sentencia de garantías jurisdiccionales no es impugnado oportunamente por cualquiera de las partes procesales, esta Corte se encuentra impedida, a través de la acción de incumplimiento, de verificar si las medidas dictadas han sido cumplidas o no, en este caso se observa que, cuando el accionante presentó la demanda de acción de incumplimiento, el Tribunal de Garantías Penales de Loja ya había dispuesto el archivo de la causa por el cumplimiento de la sentencia. El auto de archivo fue notificado a las partes procesales y, mediante escrito de 24 de marzo de 2021 el

⁷ Estos requisitos están previstos en los números 1 y 2 del artículo 164 de la LOGJCC y se refieren a la acción de incumplimiento presentada a petición de parte, respecto de una sentencia dictada por los jueces ordinarios que conocen garantías jurisdiccionales.

⁸ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31.

accionante se opuso al archivo de la causa, toda vez que estimó que la entidad accionada no dio cumplimiento al pago implícito de la remuneración desde que se dictó la sentencia de 6 de marzo de 2020. Por lo que no se cumplirían con los presupuestos establecidos por esta Magistratura sobre los autos de archivo dictados en fase de ejecución ya que el auto de archivo fue impugnado oportunamente por el accionante. En tal razón, corresponde a este Organismo analizar el fondo del caso.

5.2. Planteamiento y resolución del problema jurídico

23. En el caso concreto, el accionante alega que la sentencia de 6 de marzo de 2020 emitida por el Tribunal de Garantías Penales de Loja no habría sido cumplida en su totalidad, debido a que no se ha efectuado el pago de las remuneraciones dejadas de percibir por el tiempo que el accionante estuvo alejado de sus funciones que venía desempeñando en el cargo de analista Provincial de Gestión Procesal 2, medida implícita para ello, toma como fundamento lo dispuesto en las sentencias de la Corte Constitucional 109-11-IS/20 y 57-18-IS/21.

24. Con base en estos cargos y descargos, y considerando que la acción de incumplimiento tiene por objeto la verificación del cumplimiento integral de una sentencia o dictamen constitucional, se plantea el siguiente problema jurídico.

24.1. ¿La sentencia de 6 de marzo de 2020, emitida por el Tribunal de Garantías Penales de Loja, dispuso como medida de reparación integral “implícita” el pago de haberes dejados de percibir por el accionante de la acción de protección 11904-2020-00005, que aún no ha sido ejecutada?

25. En la siguiente sección, la Corte sostendrá que la sentencia impugnada no contiene ni expresa ni implícitamente la orden de pago de haberes dejados de percibir. Por el contrario, se decidió de manera expresa que no correspondía ordenar estos pagos, por lo que el fallo estima que los daños ocasionados a los derechos vulnerados por la falta de motivación y la inobservancia de la seguridad jurídica se reparan con la medida de restitución. Por ello, no existe ninguna medida de reparación económica cuyo incumplimiento corresponde verificar.

26. El accionante alega que se incumplió la sentencia de 6 de marzo de 2020, pues no se le canceló las remuneraciones que debía percibir. En el caso concreto, de la revisión del expediente de la acción de protección 11904-2020-00005, se observa que en la sentencia de 6 de marzo de 2020, se dispusieron expresamente las siguientes medidas de reparación: (i) Dejar sin efecto el acto administrativo impugnado; (ii) el reintegro del accionante hasta la designación del ganador del concurso de oposición de méritos

y (iii) el pago de los gastos ocasionados al accionante a efectos de la presentación de esta acción.

27. En relación con la primera medida, esta Corte observa que su naturaleza es eminentemente dispositiva por lo que se ejecutó inmediatamente a partir de la notificación del fallo a las partes. Por lo tanto, no es necesario la determinación de actuaciones posteriores para confirmar su ejecución. Además, el cumplimiento de esta medida no se ha cuestionado.
28. Sobre la segunda medida, el accionante indica en su demanda que se le reintegró a sus funciones, después de un año, mediante la acción de personal 492-DP11-2021-FA, de fecha 17 de marzo de 2021, suscrita por la directora Provincial del Consejo de la Judicatura de Loja.
29. Es oportuno precisar que conforme la jurisprudencia de esta Corte, las decisiones constitucionales deben cumplirse de manera inmediata. Así pues, el retardo en el cumplimiento de las medidas de reparación ordenadas en sentencias constitucionales y la falta de justificación en el retardo constituye de por sí, un cumplimiento defectuoso.
30. En este caso, la Corte en razón de los recaudos procesales observa que, para que se cumpla la medida (ii), el accionante tuvo que esperar un año para que sea reincorporado a su cargo de analista Provincial de Gestión Procesal 2 como se dispuso en sentencia, por lo que el cumplimiento de esta medida por parte del Consejo de la Judicatura es defectuoso por tardío.
31. Sobre la tercera medida, esta fue reformada por la sentencia de segunda instancia, en la que se dispuso: “No se mandará a pagar los honorarios del abogado de la parte actora, porque (i) los mismos forman parte de las Costas según el segundo inciso del Art. 285 del COGEP y (ii) porque se califica que la parte demandada no ha litigado de forma maliciosa y temeraria (sic)”. El accionante no cuestiona esta medida, sin perjuicio de lo cual, el accionante alega que se trata de un cumplimiento parcial de la sentencia pues no se canceló las remuneraciones que debía percibir desde el momento en que se dictó la sentencia.
32. Ahora bien, esta Corte observa que la sentencia cuyo incumplimiento se alega no ordenó expresamente el pago de remuneraciones que el accionante habría dejado de percibir desde que fue cesado de su cargo de analista Provincial de Gestión Procesal 2.

- 33.** A partir de estas consideraciones, este Organismo observa que el Tribunal ejecutor se pronunció de manera expresa sobre las pretensiones del accionante con relación al pago de haberes y resolvió negarlas. Igualmente, el accionante podía impugnarlas en segunda instancia y, según lo señalado por la Sala, no lo hizo. Ello demuestra que no se impugnó para que conste la medida de reparación que el accionante pretende.
- 34.** Esta Corte, advierte que en el caso concreto no existe ninguna medida implícita de pago de haberes a favor del accionante dejados de percibir desde que fue separado de la institución hasta su reincorporación como alega el accionante en su demanda. Pues al requerimiento expreso del accionante de que se cancele a su favor los haberes dejados de percibir, el Tribunal ejecutor se pronunció y dio respuesta a esta petición.
- 35.** Sobre los cargos del accionante en relación con las sentencias 109-11-IS/20 y 57-18-IS/21, esta Corte manifiesta que en la sentencia 24-21-IS/24, se alejó expresamente de la regla de precedente contenida en la sentencia 57-18-IS/21. En esta sentencia, este Organismo determinó que, en casos de acción de protección en donde la sentencia que declara vulneración de derechos no ordena expresamente una reparación económica consistente en el pago de remuneraciones dejadas de percibir por el tiempo que el accionante estuvo separado de su trabajo, esta no podrá ser considerada como implícita para su ejecución. En esa línea de argumento, en el caso concreto se estableció expresamente que no caben las medidas de reparación económica.
- 36.** Finalmente, debido al cumplimiento defectuoso por tardío de la medida (ii), se acepta parcialmente la presente acción y se realiza un llamado de atención al Consejo de la Judicatura.

6. Decisión

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

1. Aceptar parcialmente la acción de incumplimiento **60-22-IS**.
2. Declarar el cumplimiento defectuoso por tardío de la sentencia dictada el 6 de marzo de 2020 por el Tribunal de Garantías Penales de Loja.

3. Llamar la atención al Consejo de la Judicatura por el cumplimiento defectuoso por tardío de la medida (ii) de reparación dispuesta en la sentencia de 6 de marzo de 2020.
4. Disponer la devolución de los expedientes a los juzgados de origen.
5. Notifíquese y archívese

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, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 13 de marzo de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



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

6022IS-67f8d

**Caso Nro. 60-22-IS**

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

Documento firmado electrónicamente.

CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL (S)



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



Sentencia 70-22-IS/24
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito D.M., 21 de marzo de 2024

CASO 70-22-IS

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

SENTENCIA 70-22-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional analiza la acción de incumplimiento presentada por el señor Sergio Bolívar Araujo Villalba, mediante la cual solicita el cumplimiento de la sentencia 315-15-SEP-CC, emitida por la Corte Constitucional el 23 de septiembre de 2015. Este Organismo desestima la acción al verificar que la sentencia ha sido cumplida integralmente.

1. Antecedentes procesales

1. El 5 de agosto de 2014, el señor Sergio Bolívar Araujo Villalba presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto emitido el 2 de julio de 2014 por la Sala de Conjuces de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, mediante el cual se inadmitió el recurso de casación signado con el número 0437-2014 (**“recurso de casación”**), interpuesto en el marco del juicio laboral originalmente signado con el número 552-2010CR en el Juzgado Segundo de Trabajo de Pichincha y con el número 138-2013-B.P. en la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha. La acción extraordinaria de protección fue signada con el número 1427-14-EP.
2. El 23 de septiembre de 2015, el Pleno de la Corte Constitucional aceptó la acción extraordinaria de protección mencionada en el párrafo precedente mediante sentencia 315-15-SEP-CC. En ella, declaró la vulneración a los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la motivación. Consecuentemente, dejó sin efecto el auto de 2 de julio de 2014 y dispuso que se conforme otro Tribunal de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia para que conozca nuevamente el recurso de casación “en atención a lo expuesto en el presente fallo”.
3. Mediante auto de 6 noviembre de 2015, tras referirse a lo dispuesto por la sentencia 315-15-SEP-CC, el conjuce de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia (**“conjuce de la Sala”**) avocó conocimiento del recurso de casación y calificó sobre su admisibilidad, rechazándolo.
4. El 22 de abril de 2022, el señor Sergio Bolívar Araujo Villalba (**“accionante”**) presentó una acción de incumplimiento, mediante la cual solicitó el cumplimiento de la sentencia 315-15-SEP-CC, emitida por el Pleno de la Corte Constitucional el 23 de

septiembre de 2015 (“**sentencia constitucional**”). La causa fue signada con el número 70-22-IS y sorteada al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

5. El 27 de octubre de 2023, el juez ponente avocó conocimiento de la causa y, en lo principal, solicitó que el accionante informe a este Organismo si el incumplimiento alegado persiste y que la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia informe a este Organismo sobre el cumplimiento de la sentencia constitucional.
6. El 20 de noviembre de 2023, el señor Roberto Guzmán Castañeda, conjuez de la Sala de la Corte Nacional de Justicia, remitió el informe solicitado. Cabe señalar que, pese a haber sido notificado, el accionante no remitió el informe requerido.

2. Competencia

7. De conformidad con lo establecido en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución, en concordancia con los artículos 162 a 165 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Decisión cuyo cumplimiento se discute

8. La decisión cuyo cumplimiento se discute es la sentencia 315-15-SEP-CC, emitida el 23 de septiembre de 2015, por el Pleno de la Corte Constitucional, la cual dispuso:

1. Declarar la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la motivación.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección.
3. Como medida de reparación, se deja sin efecto el auto dictado el 02 de julio de 2014, por la Sala de Conjueces de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, debiendo conformarse otro Tribunal de la Sala para que conozca el recurso de casación formulado por el señor Sergio Bolívar Araujo Villalva en atención a lo expuesto en el presente fallo.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1 Argumentos del accionante

9. En su demanda, el accionante solicita el cumplimiento de la sentencia 315-15-SEP-CC. Afirma que esta contiene una obligación de hacer clara, expresa y exigible, conforme a lo requerido por el artículo 52 de la LOGJCC.

- 10.** Alega que, conforme a lo dispuesto en la sentencia constitucional, el nuevo Tribunal de la Sala de la Corte Nacional de Justicia compuesto para conocer el recurso de casación debía atender a las “objeciones que constan en la sentencia”. Considera que los elementos por los que se determinó la vulneración de sus derechos en el auto impugnado fueron: **i)** la falta de pronunciamiento sobre todos los cargos formulados, **ii)** la falta de fundamentación del examen en las normas que regulan el recurso de casación, que conllevaron a su desnaturalización respecto de los parámetros de calificación para su admisión o inadmisión y **iii)** que la construcción lógica del argumento empleado fue imprecisa, ya que la conclusión de inexistencia de adecuada argumentación se basó en una premisa incompleta, generando en consecuencia “un discurso falaz, y, como tal, incoherente”.
- 11.** Refiere que el conjuer de la Sala que resolvió nuevamente respecto de la admisión de su recurso de casación, incumplió con lo establecido en la sentencia 315-15-SEP-CC. Considera que el conjuer de la Sala se excedió en sus atribuciones respecto de la admisión del recurso “pues alejándose del análisis del cumplimiento de los requisitos de forma del recurso, invad[ió] las competencias jurisdiccionales de los jueces de casación y analiz[ó] todos los elementos de cada uno de los cargos formulados como si se tratara de resolver en sentencia el recurso propuesto”, desnaturalizando el recurso y dejándole nuevamente en indefensión.
- 12.** Argumenta que el auto de 6 de noviembre de 2015 “incurre en flagrante violación” a sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, seguridad jurídica y derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.
- 12.1.** Respecto al derecho a la tutela judicial efectiva, considera que el conjuer de la Sala impidió que la decisión de segunda instancia sea revisada por un órgano superior.
- 12.2.** Afirma que el conjuer de la Sala vulneró su derecho a la seguridad jurídica al rechazar el recurso de casación, cuando lo que correspondía era que se realice el examen de admisibilidad en los términos de la sentencia constitucional expedida.
- 12.3.** En referencia al debido proceso en la garantía de la motivación, sostiene que el auto de 6 de noviembre de 2015 no cumple con los requisitos de estructura mínimamente completa de la motivación, consistente en una fundamentación normativa y fáctica suficiente.

4.2 Argumentos del conjuer de la Sala de la Corte Nacional de Justicia

13. En su informe de 20 de noviembre de 2023, el congreso de la Sala de la Corte Nacional de Justicia establece que el 6 de noviembre de 2015 se analizó nuevamente el recurso presentado por el accionante, en atención a lo dispuesto en la sentencia constitucional.
14. Sostiene que el recurso de casación, amparado en la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, pretendía un nuevo pronunciamiento sobre los hechos y una nueva valoración de la prueba, por lo que fue inadmitido.
15. Expone que los requisitos de admisibilidad, procedencia, causales, condiciones y demás formalidades que se exige respecto de los recursos de casación deben ser obligatoriamente observadas por los recurrentes, lo cual no implica una vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva, sino que permite que se cumpla con la finalidad de realizar un control de legalidad a determinadas decisiones judiciales.
16. Sostiene que la sentencia 315-15-SEP-CC determinó que el recurso interpuesto por el accionante sea conocido nuevamente. Menciona que su conocimiento ya no corresponde a un tribunal, sino a un juzgador unipersonal, ya que “actualmente la fase de admisibilidad de casación ya no está conformada por un tribunal de congreses sino solamente por un congreso nacional”, conforme a la Resolución 06-2015 emitida por la Corte Nacional de Justicia. Expone que mediante Resolución 060-2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura, de 25 de mayo de 2015, se radicó su competencia para conocer el recurso de casación en el desempeño de su cargo de congreso de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.
17. Afirma que la medida de reparación se cumplió en su totalidad. Argumenta que el accionante confunde la disposición de la sentencia constitucional, al exigir que el recurso sea admitido, y que, caso contrario se entiendan vulnerados nuevamente sus derechos constitucionales.
18. Considera que la sentencia constitucional no ordena la admisión del recurso, sino que se retrotraiga el proceso para que se conozca nuevamente y que su resolución sea motivada, exigencia que estima fue observada en el auto de 6 de noviembre de 2015. Esgrime que dicho auto explica de manera suficiente las razones por las cuales se inadmitió el recurso de casación, el cual considera está “mal planteado” y adolece de carencia de técnica casacional al tener una incorrecta fundamentación que impide su prosecución.

5. Análisis constitucional

19. La LOGJCC establece que las juezas y los jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias que hayan dictado en materia constitucional. No obstante, si estas no se ejecutan en un plazo razonable o se ejecutan de forma defectuosa, se podrá presentar

una acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional.¹ A su vez, en el caso de incumplimiento de sentencias y dictámenes de la Corte Constitucional, ésta, de oficio o a petición de parte, ejecutará directamente las medidas necesarias para hacer efectiva su decisión.²

- 20.** Al respecto, este Organismo ha señalado cuál es el alcance y el objeto de esta garantía jurisdiccional, determinando que:

el alcance de la acción de incumplimiento no es otro que proteger a las personas ante el incumplimiento total o parcial de obligaciones concretas dispuestas en una decisión constitucional [...] teniendo en cuenta que el objeto de la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales es garantizar la tutela judicial efectiva de las partes procesales en relación a la ejecución integral de las decisiones dictadas en materia constitucional [...] ³

- 21.** A su vez, esta Corte ha establecido que, para que proceda la acción de incumplimiento respecto de una sentencia constitucional, esta debe contener un mandato de hacer o no hacer algo determinado y estar encaminada exclusivamente a exigir la ejecución de una sentencia constitucional dictada en -un mismo- proceso constitucional.⁴
- 22.** Mediante la sentencia constitucional presuntamente incumplida, la Corte Constitucional, al aceptar la acción extraordinaria de protección planteada, dispuso como medida de reparación que se deje sin efecto el auto de 2 de julio de 2014, mediante el cual se inadmitió el recurso de casación, y se conforme otro Tribunal de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia para que conozca dicho recurso en atención a lo dispuesto en el fallo. En tal sentido, se verifica que la dicha medida contiene un mandato de hacer determinado.
- 23.** A su vez, en la demanda de acción de incumplimiento que nos ocupa, el accionante alegó que el conjuer de la Sala que conoció el recurso de casación por segunda ocasión, incumplió con los términos establecidos en la sentencia 315-15-SEP-CC. Por ende, se constata que se solicita el cumplimiento de una sentencia dictada en el mismo proceso constitucional.
- 24.** Por ende, este Organismo considera pertinente verificar el cumplimiento de las medidas de reparación dispuestas en la sentencia constitucional cuyo incumplimiento se alega, a través del siguiente problema jurídico:

¹ LOGJCC. Registro Oficial Suplemento 52, 22 de octubre de 2009, artículos 163 y 164, numeral 1.

² *Ibid.*, artículo 164, numeral 4.

³ CCE, sentencia 37-14-IS/20, 22 de julio de 2020, párrs. 15 y 19.

⁴ CCE, sentencia 9-16-IS/21, 7 de abril de 2021, párr. 15.

5.1. ¿La sentencia 315-15-SEP-CC, emitida dentro de la causa 1427-14-EP, ha sido cumplida integralmente?

- 25.** La sentencia 315-15-SEP-CC, cuyo incumplimiento se alega, dispuso las siguientes medidas:

se deja sin efecto el auto dictado el 02 de julio de 2014, por la Sala de Conjuces de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, debiendo conformarse otro Tribunal de la Sala para que conozca el recurso de casación formulado por el señor Sergio Bolívar Araujo Villalva en atención a lo expuesto en el presente fallo.

- 26.** De lo dispuesto por la sentencia constitucional, se colige la existencia de dos medidas concretas a ser verificadas por este Organismo: **i)** que se deje sin efecto el auto de 2 de julio de 2014, emitido por la Sala de Conjuces de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia y **ii)** que se conforme otro Tribunal de la Sala que conozca el recurso de casación formulado por el accionante en atención a dicho fallo.
- 27.** La primera medida de reparación, referente a que se deje sin efecto el auto de 2 de julio de 2014, tiene una naturaleza dispositiva, por tratarse de un mandato del máximo órgano de administración constitucional, que se ejecuta a partir de la notificación de la sentencia a las partes procesales y que no requiere de actuaciones posteriores para verificar su ejecución.⁵
- 28.** De la revisión del expediente, se evidencia que la sentencia constitucional fue notificada a las partes procesales el 2 y 5 de octubre de 2015.⁶ A partir de entonces, el auto de 2 de julio de 2014 dejó de surtir efectos. Por ende, la primera medida de reparación de la sentencia constitucional se entiende cumplida integralmente.
- 29.** La segunda medida de la sentencia constitucional dispuso que se conforme otro Tribunal de la Sala para que conozca el recurso de casación formulado por el accionante “en atención a lo expuesto en el presente fallo”. Conforme se desprende del auto emitido el 6 de noviembre de 2015, tras la devolución del proceso a la Corte Nacional de Justicia, se realizó el sorteo del recurso de casación 0437-2014, cuya competencia radicó en el conjuce de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, quien resolvió respecto de la admisibilidad del recurso.
- 30.** Adicionalmente, en su informe de descargo, el conjuce de la Sala mencionó que la Resolución 06-2015 emitida por la Corte Nacional de Justicia el 8 de junio de 2015, dispuso que la calificación de admisión de los recursos de casación sorteados a un

⁵ CCE, sentencia 92-21-IS/24, 16 de febrero de 2024, párr. 57 y sentencia 35-12-IS/19, 28 de mayo de 2019, párr. 15.

⁶ Conforme a la razón sentada por el secretario general de la Corte Constitucional, expediente de la presente causa, foja 9.

Tribunal de Conjuces se debía efectuar por un conjuce unipersonal. En este sentido, la Corte Nacional de Justicia, al emitir la Resolución 06-2015, dispuso que los procesos en los que un Tribunal de Conjuces hayan calificado la admisibilidad o inadmisibilidad de un recurso de casación que regresen a la Corte Nacional de Justicia en virtud de una acción extraordinaria de protección serán conocidos y resueltos por un conjuce que no haya intervenido en la calificación, previo sorteo.⁷ De este modo, se constata que el conjuce de la Sala no formó parte del Tribunal que conoció por primera ocasión el recurso de casación. Por tanto, pese a que la sentencia 315-15-SEP-CC estableció que se debía conformar un nuevo “tribunal” de la Sala, en virtud de la interpretación de la Corte Nacional de Justicia respecto de las disposiciones del COGEP, se determina que la competencia que recayó sobre el conjuce de la Sala se justifica por la aplicación de dicha resolución.

31. Conforme se verifica del auto de 6 de noviembre de 2015 y como lo reconoce el accionante en su demanda, el conjuce de la Sala se pronunció respecto de la totalidad de argumentos planteados en el recurso de casación. De este modo, el conjuce de la Sala afirma en su informe de descargo que la motivación del auto tomó en consideración los parámetros establecidos en la sentencia 315-15-SEP-CC. Por lo tanto, se verifica que la segunda medida ha sido cumplida.
32. Esta Corte resalta que la motivación del conjuce para inadmitir el recurso de casación no puede ser revisada mediante una acción de incumplimiento.⁸ Al respecto, es necesario puntualizar que esta Corte ha determinado que la acción de incumplimiento es una garantía jurisdiccional que tiene como finalidad la ejecución de medidas ordenadas en sentencias y resoluciones constitucionales, conforme a lo establecido en los artículos 58 y 162-165 de la LOGJCC. Por tanto, los argumentos que ameriten un control de una decisión judicial propio de una acción extraordinaria de protección no pueden ser objeto de análisis de una acción de incumplimiento, caso contrario se desnaturalizaría la garantía jurisdiccional que nos ocupa.⁹
33. Ahora bien, de las alegaciones del accionante resumidas en el párrafo 12 *supra* se colige que el accionante pretende que esta Corte realice un análisis respecto de la presunta vulneración a sus derechos a la tutela judicial efectiva, seguridad jurídica y debido proceso en la garantía de la motivación en el auto de 6 de noviembre de 2015.

⁷ Corte Nacional de Justicia, resolución 06-2015, Registro Oficial 517, 8 de junio de 2015. Artículo 4: “Los procesos en materias no penales, en los que un Tribunal de Conjuces calificó la admisibilidad o inadmisibilidad de un recurso de casación, que vuelvan a la Corte Nacional de Justicia en virtud de un nuevo recurso de casación, serán conocidos y resueltos por el Conjuce o Conjuceza que actuó como ponente y a su falta, se sorteará a aquél que deberá resolver el recurso. Los procesos que regresen en virtud de un recurso extraordinario de protección, que deje sin efecto un auto de inadmisión, serán conocidos y resueltos por un Conjuce que no haya intervenido antes en la calificación, previo sorteo.”

⁸ CCE, sentencia 39-14-IS/20, 6 de febrero de 2020, párr. 28.

⁹ CCE, sentencia 3-15-IS/21, 13 de enero de 2021, párr. 24 y sentencia 4-19-IS/22, 8 de junio de 2022, párr. 19.

Dicho análisis corresponde a una acción extraordinaria de protección. Por ende, es improcedente realizar el examen requerido por el accionante en estos términos mediante una acción de incumplimiento.

34. En consecuencia, esta Corte verifica que las medidas de reparación dispuestas mediante sentencia 315-15-SEP-CC se encuentran cumplidas de manera integral.

6. Decisión

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

1. **Declarar** el cumplimiento integral de las medidas de reparación dispuestas en la sentencia 315-15-SEP-CC, dictada en la causa 1427-14-EP.
2. **Desestimar** la acción de incumplimiento.
3. Notificar esta decisión y disponer el archivo de la causa.

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 ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 21 de marzo de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



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

7022IS-6863f



Caso Nro. 70-22-IS

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

Documento firmado electrónicamente.

CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL (S)



Fuente: [electronicamente por](#)
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**



Sentencia 177-22-IS/24
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 04 de abril de 2024

CASO 177-22-IS

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

SENTENCIA 177-22-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada respecto de una sentencia de acción de protección al verificar que se han cumplido integralmente las medidas de reparación dispuestas en la sentencia.

1. Antecedentes procesales

1. El 08 de septiembre de 2021, Ana Lucía Hermosa León presentó una acción de protección contra Luis Aníbal Medina Altamirano, gerente general de la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento (“**EPMAPS**”), por cuanto –a través de memorando de 05 de junio de 2020– el gerente general subrogante dispuso se deje sin efecto la recategorización de su puesto de trabajo y la baja de su sueldo “de manera arbitraria, sin ninguna motivación o notificación”.¹
2. El 21 de septiembre de 2021, la Unidad Judicial Civil con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Unidad Judicial**”), aceptó la acción, declaró la vulneración de derechos y dispuso: i) declarar válida la recategorización laboral de Ana Lucía Hermosa León; y, ii) retrotraer la situación de la accionante y cancelar los haberes dejados de percibir y las aportaciones al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, desde el 04 de mayo de 2020. La EPMAPS apeló.
3. En escrito de 09 de noviembre de 2021, Ana Lucía Hermosa León informó a la Unidad Judicial que la EPMAPS “no ha dado cumplimiento a lo ordenado” y solicitó que se disponga a la Defensoría del Pueblo que vigile el cumplimiento de lo dispuesto en la

¹ Afirmó que, a través de la resolución de 14 de junio de 2019, el gerente general de la EPMAPS dispuso, “conforme a la normativa reglamentaria [...] y la auditoría de trabajo con sus nuevas funciones, responsabilidades y cargas laborales...” realizar [su] reclasificación de puesto de trabajo”. No obstante, mediante memorando de 05 de junio de 2020, el gerente general subrogante de la EPMAPS, “dispuso de manera arbitraria se deje sin efecto la reclasificación de [su] puesto de trabajo y la baja de [su] sueldo sin motivación alguna ni notificación”. Proceso signado con el número 17230-2021-15484.

sentencia.

4. El 17 de noviembre de 2021, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha rechazó el recurso interpuesto.
5. El 18 de noviembre de 2021, la Unidad Judicial dispuso: i) remitir copias íntegras del proceso al Tribunal de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito (“**Tribunal**”), “a fin de dar inicio al proceso de Reparación Económica” a favor de Ana Lucía Hermosa León; y, ii) oficiar a la Defensoría del Pueblo a fin de que remita un informe sobre el cumplimiento de la sentencia.
6. El 10 de diciembre de 2021 y 10 de febrero de 2022, el Tribunal dispuso que las partes procesales remitan la información y documentación que considere necesarias para la determinación de la reparación económica y la perito designada presente su informe.²
7. El 14 de diciembre de 2021, la EPMAPS presentó una acción extraordinaria de protección. El 11 de marzo de 2022, el Primer Tribunal de la Corte Constitucional inadmitió la acción.³
8. El 10 de enero de 2022, la Defensoría del Pueblo requirió a la EPMAPS que, en el término de 8 días, informe sobre el cumplimiento de la sentencia.
9. El 24 de marzo de 2022, Ana Lucía Hermosa León (“**accionante**”) presentó una acción de incumplimiento ante la Unidad Judicial y solicitó que “sea remitid[a] a la Corte Constitucional con su respectivo expediente”, por cuanto “la primera parte de la sentencia no ha sido cumplida”.
10. El 30 de marzo de 2022, la Unidad Judicial dispuso la remisión del proceso a este Organismo, junto con su informe y la demanda de acción de incumplimiento. Adicionalmente, requirió que, en el término de 5 días, bajo prevenciones del artículo 132.1 y 132.2 del Código Orgánico de la Función Judicial: i) la EPMAPS dé cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia de 17 de noviembre de 2021; y, ii) la Defensoría del Pueblo remita un informe detallado respecto del seguimiento del cumplimiento de la sentencia.

² Proceso signado con el número 17811-2021-2612.

³ Tribunal conformado por la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, y los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Richard Ortiz Ortiz.

11. El 31 de marzo de 2022, la Defensoría del Pueblo informó a la Unidad Judicial que: i) “entendemos por derecho mismo” que la EPMAPS cumplió administrativamente con declarar válido (sic) la recategorización laboral de la accionante pues se encuentra haciendo gestiones contenciosas administrativas a efecto de ejecutar la reparación integral; y, ii) la EPMAPS no ha cumplido con la reparación integral, “en vista que la acción de reparación económica aún se encuentra en sustanciación”.
12. El 06 de abril de 2022, la EPMAPS informó a la Unidad Judicial que ha “dado cumplimiento a lo ordenado”, puesto que: i) a través de la acción de personal de 06 de abril de 2022, habría validado la recategorización de la accionante; y, ii) solicitó aclaración del informe pericial que el Tribunal puso en su conocimiento, a fin de cancelar los valores dispuestos por la Unidad Judicial.
13. El 07 y 20 de abril de 2022, así como el 08 de mayo de 2023 y el 08 de febrero de 2024, la Unidad Judicial dispuso que la accionante se pronuncie respecto del escrito presentado por la EPMAPS el 06 de abril de 2022.⁴
14. El 26 de octubre de 2022, el Tribunal aprobó parcialmente el informe pericial presentado y dispuso a la EPMAPS realizar los pagos correspondientes, en el término de 10 días.⁵ El 21 de noviembre de 2022, el Tribunal dispuso que, en el término de 5 días, la EPMAPS informe documentadamente sobre el cumplimiento de lo dispuesto.
15. El 09 de diciembre de 2022, el Tribunal verificó que la EPMAPS dio cumplimiento a lo dispuesto por el Tribunal en el auto de 26 de octubre de 2022.
16. Por sorteo electrónico de 16 de septiembre de 2022, le correspondió el conocimiento de la presente causa a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo. El expediente fue recibido en esta Corte el mismo día y en el despacho de la jueza ponente en 21 de septiembre de 2022.
17. El 28 de abril de 2023, la jueza ponente avocó conocimiento de la presente causa.⁶
18. El 06 de febrero de 2024, la jueza ponente solicitó informes actualizados a la Unidad

⁴ La accionante no dio cumplimiento a lo dispuesto por la Unidad Judicial.

⁵ El Tribunal dispuso que la EPMAPS cancele \$ 15.732,90 a favor de Ana Lucía Hermosa León y \$ 3.016,66 por concepto de aporte personal y patronal.

⁶ Adicionalmente, solicitó informes actualizados a la Unidad Judicial y a la EPMAPS respecto al cumplimiento de la sentencia en cuestión. El 09 de mayo de 2023, Lucía Alejandra Vaca Duque, jueza de la Unidad Judicial, remitió su informe.

Judicial, la EPMAPS y la accionante, respecto del cumplimiento de la sentencia, lo cual fue atendido por la Unidad Judicial y la EPMAPS el 16 de febrero de 2024.

- 19.** El 23 de febrero y 15 de marzo de 2024, la jueza ponente requirió a la Unidad Judicial, a la EPMAPS, a la accionante y al IESS, información complementaria, actualizada y necesaria para la sustanciación de la causa.⁷ Esto fue atendido por la Unidad Judicial y la EPMAPS el 28 de febrero de 2024.

2. Competencia

- 20.** En el numeral 9 del artículo 436 de la Constitución y los artículos 162 a 165 de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional del Ecuador para decidir sobre las acciones de incumplimiento de sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Decisión cuyo cumplimiento se discute

- 21.** La decisión cuyo cumplimiento se discute es la sentencia de 21 de septiembre de 2021 emitida por la Unidad Judicial, la cual dispuso:

1) Declarar válido la recategorización laboral de la señora ANA LUCIA HERMOSA LEON [sic] conforme la autorización constante en el memorando No. GH-2020-0525 de 28 de abril del 2020. 2) Se dispone retrotraer la situación de la accionante hasta el momento antes de la vulneración de sus derechos constitucionales, debiendo cancelársele los haberes dejados de percibir, así como el pago de las aportaciones al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, desde el 04 mayo del 2020; valores que se liquidará de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantía Jurisdiccionales y Control Constitucional.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. De la EPMAPS

- 22.** El 16 de febrero de 2024, la EPMAPS remitió su informe a este Organismo, manifestando que ha cumplido con la sentencia constitucional. Para el efecto, adjuntó i) el memorando de 09 de febrero de 2024, a través del cual informó el “cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 1 de la sentencia” con la respectiva Acción de Personal de 06 de abril de 2022 a favor de la accionante; ii) El memorando de 15 de febrero de 2024, mediante el que dio

⁷ Se solicitó que se informe respecto del cumplimiento de la medida del “pago de aportaciones al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, desde 04 de mayo del 2020” de la accionante.

a conocer que “el departamento de Tesorería General de la EPMAPS procedió a realizar la transferencia solicitada con fecha de acreditación 18 de noviembre de 2022”, anexando el memorando de 22 de noviembre de 2022.

23. El 28 de febrero de 2024, la EPMAPS remitió a este Organismo un memorando de 26 de febrero de 2024, a través del cual se verifica “la aportación por la variación del sueldo generada en el mes de noviembre de 2022, en cumplimiento de la sentencia ejecutoriada, los mismos que reposan en el archivo del Departamento de Nómina y Remuneraciones; se anexa documento de pago al IESS”.

4.2. De la Unidad Judicial

24. Mediante informe presentado el 08 de febrero de 2024, la Unidad Judicial señala que, en escritos de 09 de febrero de 2024, la EPMAPS adjuntó documentos que evidencian el cumplimiento de las medidas dispuestas en la sentencia y la accionante informó que “[p]or lealtad procesal debo informar que la Empresa Pública dio cumplimiento a lo resuelto en sentencia de 21 de septiembre de 2021”. Concluyó que “[l]a sentencia emitida por esta autoridad el 21 de septiembre del 2021 ha sido cumplida de forma íntegra”.

4.3. De la accionante

25. Pese a que la accionante fue debidamente notificada con los autos de fechas 07 y 23 de febrero de 2024, no remitió a esta Corte la información requerida.

4.4. Del IESS

26. Pese a que el IESS fue debidamente notificado con el auto de fecha 15 de marzo de 2024, no remitió a esta Corte la información y documentación requerida.

5. Consideración previa

27. La Corte Constitucional ha determinado que, para que pueda conocer una acción de cumplimiento y asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar la sentencia, la persona afectada deberá cumplir con los requisitos contenidos en la LOGJCC.⁸ Por ello, previo a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento,

⁸ En la sentencia 56-18-IS/22, párrafo 20, sobre la base de la sentencia 103-21-IS/22, esta Corte estableció que “las causas de acción de incumplimiento pendientes de resolución requieren una verificación de los requisitos de procedibilidad dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC”.

corresponde a la Corte Constitucional determinar si se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para su procedencia. Estos son: i) promoción por parte de la persona afectada para el cumplimiento de la decisión; ii) requerimiento de remisión del expediente a la Corte Constitucional y iii) plazo razonable para requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional.⁹

28. De la revisión del expediente de instancia, esta Corte ha podido constatar que la accionante cumplió con estos requisitos, pues **(i)** la accionante promovió el cumplimiento de la sentencia ante la Unidad Judicial; **(ii)** transcurrió un plazo razonable para perseguir la ejecución del fallo previo a la solicitud de remisión de la causa a la Corte Constitucional el 24 de marzo de 2022, más de cuatro meses después de la emisión de la sentencia de la Sala Provincial; y, **(iii)** la accionante solicitó a la Unidad Judicial que remita el expediente a la Corte Constitucional, por considerar que existió un incumplimiento de las medidas de reparación. En consecuencia, se cumple con lo previsto en el artículo 164 de la LOGJCC, 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional y la jurisprudencia de esta Corte para la procedencia de la acción de incumplimiento de sentencias y corresponde continuar con el análisis del fondo del caso.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

29. En una acción de incumplimiento, corresponde determinar si la sentencia en discusión ha cumplido de forma cabal; es decir, si se ha dado ejecución a todas y cada una de sus medidas de reparación integral, en la forma que ha sido establecida por la judicatura que las ordenó.¹⁰

30. La sentencia en discusión dispuso las siguientes medidas de reparación:

- i.** Declarar válida la recategorización laboral de la accionante conforme la autorización constante en el memorando de 28 de abril de 2020.
- ii.** Pago por parte de la EPMAPS de todos los haberes que la accionante dejó de percibir mientras estuvo separada de sus funciones.
- iii.** Pago por parte de la EPMAPS de las aportaciones al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, desde el 04 de mayo de 2020.

⁹ CCE, sentencia 61-22-IS, 17 de enero de 2024, párr. 15.

Respecto al requisito ii), el requerimiento de que se remita el expediente a la Corte Constitucional debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión. El requerimiento de remisión del expediente no puede ser realizado de forma inmediata, sino que la parte accionante debe promover el cumplimiento de la decisión ante el juez ejecutor.

¹⁰ LOGJCC, art. 18. También, ver: CCE, sentencias 86-11-IS/19, 16 de julio de 2019, párr. 25.

31. Para determinar su cumplimiento, se plantean los siguientes problemas jurídicos:

- i.** *¿Se validó la recategorización laboral de la accionante conforme la autorización constante en el memorando de 28 de abril de 2020?*
- ii.** *¿La EPMAAPS pagó el monto por los haberes dejados de percibir mientras la accionante estuvo separada de sus funciones?*
- iii.** *¿La EPMAAPS pagó las aportaciones al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, desde el 04 de mayo de 2020?*

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1. ¿Se validó la recategorización laboral de la accionante conforme la autorización constante en el memorando de 28 de abril de 2020?

32. De la revisión del expediente, este Organismo verifica que, mediante escrito de 06 de abril de 2022, la EPMAAPS informó a la Unidad Judicial que, a través de la acción de personal de 06 de abril de 2022, “legalizó la reclasificación de puesto de la mencionada servidora de Funcionaria 2 a Funcionaria, a partir del 04 de mayo de 2020”.¹¹ Por lo tanto, esta medida se encuentra cumplida integralmente.

7.2. ¿La EPMAAPS pagó el monto por los haberes dejados de percibir mientras la accionante estuvo separada de sus funciones?

33. De la revisión del expediente, esta Corte constata que “el departamento de Tesorería General de la EPMAAPS procedió a realizar la transferencia con fecha de acreditación 18 de noviembre de 2022”. Lo mencionado se corrobora a través del Detalle de OPIS tramitadas en el SPI-SP del Banco Central del Ecuador, mismo que se encuentra en las fojas 107 y 108 del expediente constitucional. Por tanto, se verifica que esta medida se encuentra cumplida.

7.3. ¿La EPMAAPS pagó las aportaciones al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, desde el 04 de mayo de 2020?

¹¹ Fojas 104 y 105 del expediente constitucional.

34. De la revisión del expediente constitucional,¹² el 28 de febrero de 2024, la EPMAPS remitió a este Organismo “la aportación por la variación de sueldo generada en el mes de noviembre de 2022, en cumplimiento de la sentencia ejecutoriada, los mismos que reposan en el archivo del Departamento de Nómina y Remuneraciones”. Además, mediante escrito de 09 de febrero de 2024, presentado ante la Unidad Judicial, la accionante indicó que “[p]or lealtad procesal debo informar que la Empresa Pública dio cumplimiento a lo resuelto en sentencia de 21 de septiembre de 2021”.
35. Por lo expuesto, se determina que, con fecha 01 de noviembre de 2022, la EPMAPS cumplió con la medida dispuesta por la Unidad Judicial.
36. En suma, por las consideraciones expuestas, esta Corte observa que las medidas dispuestas en la sentencia de 21 de septiembre de 2021 fueron cumplidas integralmente.

8. 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 de incumplimiento **177-22-IS**.
2. **Disponer** la devolución del expediente a la judicatura de origen.
3. Notifíquese, publíquese, y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹² Fojas 149 a 152 del expediente constitucional.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 04 de abril de 2024; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

17722IS-69703



Caso Nro. 177-22-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles diez de abril de dos mil veinticuatro, 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 179-22-IS/24
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 21 de marzo de 2024

CASO 179-22-IS

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

SENTENCIA 179-22-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional analiza la acción de incumplimiento presentada por la señora Katherine Mabel Baquero Aldaz. En ella, solicitó el cumplimiento de la sentencia dictada el 13 de octubre de 2021 dentro del proceso número 17231-2021-00638. La Corte determina que no existió un acto ulterior que afectó la ejecución de la decisión, y resuelve desestimar la demanda.

1. Antecedentes

1.1. El proceso originario

1. El 17 de junio de 2021, la señora Katherine Mabel Baquero Aldaz presentó acción de protección, alegando la vulneración del derecho a la salud, a la integridad personal, derecho al trabajo y a una vida digna, en contra del alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Mejía (“**GAD**”).¹ Este juicio fue signado con el número 17231-2021-00638.
2. La jueza de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Rumiñahui, provincia de Pichincha (“**Unidad Judicial**”), mediante sentencia de fecha 25 de junio de 2021, negó la demanda. Inconforme con la decisión, la señora Katherine Mabel Baquero Aldaz interpuso recurso de apelación.²

¹ La acción de protección fue presentada debido a que la señora Katherine Mabel Baquero Aldaz quien alega padecer de una enfermedad catastrófica como lo es el “cáncer de tiroides más metástasis ganglionares”, fue removida de su cargo como prosecretaria de la Alcaldía del cantón Mejía el 19 de mayo de 2021 mediante memorando GADMCM-ALC-2021-0132-M. En su demanda, alegó que se vulneraron los derechos a la salud, al trabajo, a las personas pertenecientes a los grupos de atención prioritaria, a una vida digna, a la integridad personal, a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación, a la motivación y a la seguridad jurídica.

² La jueza de la Unidad Judicial sostuvo que no se probó la vulneración de derechos y que Katherine Mabel Baquero Aldaz fue removida de su cargo por cuanto:
[...] el Alcalde en uso de sus atribuciones y bajo la norma legal imperante Losep y su Reglamento, Cootad, que ya fueron analizadas, cuanto más que se trató de un puesto de libre nombramiento y libre remoción (Prosecretaría) al ser un cargo de libre nombramiento y remoción esta sujeto a la discrecionalidad de la autoridad nominadora, quien puede remover del mismo a la persona que nombro, para dicho cargo, por lo que el Alcalde, ha actuado bajo la norma legal imperante y en uso de sus atribuciones y discrecionalidad, y de la cual la actora puede acudir a ventilar la acción en la vía contenciosa administrativa, si considera tener derecho a ello, lo cual no recae en la vía constitucional [...].

3. La Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala**”), mediante sentencia de 13 de octubre de 2021, aceptó parcialmente el recurso de apelación, revocó la sentencia subida en grado, dejó sin efecto la remoción dispuesta por el alcalde del GAD y dispuso la restitución inmediata al cargo correspondiente.³ De esta decisión, la señora Katerine Mabel Baquero Aldaz interpuso recursos de aclaración y ampliación.⁴
4. El 15 de noviembre de 2021, la señora Katerine Mabel Baquero Aldaz presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 13 de octubre de 2021 emitida por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala**”).⁵ En auto de 24 de enero de 2022, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional inadmitió la acción.
5. El 25 de agosto de 2022, la jueza de la Unidad Judicial verificó el cumplimiento de la sentencia de 13 de octubre de 2021. El 20 de septiembre de 2022, la jueza ordenó el archivo de la causa.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

6. El 30 de agosto de 2022, la señora Katerine Mabel Baquero Aldaz (“**accionante**”) indicó ante la jueza de la Unidad Judicial que existió una defectuosa ejecución de la sentencia, por lo que existiría un incumplimiento. Por lo que presentó una acción de incumplimiento ante la Unidad Judicial, solicitó que se remita el expediente a la Corte Constitucional y pretendió la ejecución integral de la sentencia de 13 de octubre de 2021.
7. El 20 de septiembre de 2022, la jueza de la Unidad Judicial indicó que la sentencia de 13 de octubre de 2021 se había cumplido por lo que ordenó el archivo del proceso.⁶

³ Se la restituyó al cargo bajo la modalidad de libre nombramiento y remoción.

⁴ Indicó que: “Al dejar sin efecto la remoción del cargo y ordenar su restitución al mismo, solicito se aclare y amplíe lo referente a la restitución al cargo y el pago de los haberes dejados de percibir como parte de la reparación integral de los daños causados por la violación del derecho reconocido en la sentencia de la sala”. Los recursos fueron negados el 19 de noviembre de 2021 por la Sala.

⁵ La Sala aceptó parcialmente la acción en vista de que exclusivamente declaró vulnerado el derecho de atención prioritaria de la accionante.

⁶ En lo principal manifestó: [...] la actora presenta el escrito que se provee en el que indica existe un incumplimiento de la sentencia a decir de ella ya que su desvinculación de 3 de enero del 2022, se dio por no entregar el documento de inicio de gestión para la restitución, por lo que existe un cumplimiento defectuoso de la sentencia por lo que solicita se remita el proceso a la Corte Constitucional. Sin embargo de lo manifestado en los considerandos anteriores no se evidencia que haya existido un incumplimiento de la sentencia o incumplimiento defectuoso como manifiesta la actora, pues se ha cumplido lo ordenado en sentencia de la Corte Provincial. [La] actora reconoce que fue restituida a su cargo el 5 de noviembre del 2021, que estuvo con reposos médicos, y finalmente el 3 de enero del 2022 se la desvinculó porque no presentó la documentación de inicio de gestión.

8. El 20 de septiembre de 2022, la señora Katerine Mabel Baquero Aldaz reiteró su pedido de 30 de agosto de 2022 y presentó una acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional respecto de la sentencia de 13 de octubre de 2021. La causa fue signada con el número 179-22-IS. El 20 de septiembre de 2022 y tras el respectivo sorteo electrónico, la sustanciación de la causa le correspondió al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
9. La accionante presentó un escrito el 26 de octubre de 2022. En su escrito mencionó que tiene una enfermedad catastrófica y es “madre soltera y sustituta” por lo que solicitó que se priorice su causa.
10. El 6 de noviembre de 2023, el juez constitucional avocó conocimiento de la causa y dispuso que las partes informen respecto al presunto incumplimiento de la sentencia dictada el 13 de octubre de 2021.
11. El 9 de noviembre de 2023, la accionante indicó que el 13 de junio de 2023 fue designada como secretaria general del Concejo Municipal del cantón Mejía pero, pese a ello, se ratificó en “todo lo constante [en la] demanda”. El mismo día, el GAD presentó un escrito en el que indicó que “las autoridades salientes las cuales desarrollaron el proceso constitucional signado con la causa Nro. 17231-2021-0063, ya no se encuentran en funciones”. El 19 de enero de 2024, insistió, por segunda ocasión, en la disposición de 6 de noviembre de 2023.

2. Competencia

12. De conformidad con lo establecido en el artículo 436, número 9, de la Constitución de la República (“**CRE**”) en concordancia con los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Decisión cuyo cumplimiento se discute

13. En el presente caso, se discute el cumplimiento de la sentencia de 13 de octubre de 2021 emitida por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.⁷

Además, la jueza de la Unidad Judicial indicó que la acción de personal 3 de enero de 2022 da por terminado el nombramiento por el artículo 47, letra e, de la Ley Orgánica de Servicio Público y que este es “un nuevo hecho que no forma parte de lo resuelto en la sentencia de la CP (sic) ni de esta acción de garantía jurisdiccional”. Por ende, verifica el cumplimiento de la sentencia y ordena el archivo.

⁷ “1) Deja sin efecto la remoción dispuesta por Roberto Carlos Hidalgo Pinto, en su calidad de Alcalde del gobierno autónomo descentralizado del cantón Mejía, mediante memorando Nro. GADMCM-ALC-2021-

4. Alegaciones de los sujetos procesales

4.1. De la parte accionante

14. La accionante sostiene que se ha incumplido la sentencia de segunda instancia emitida el 13 de octubre de 2021 por la Sala.
15. La accionante describe las circunstancias bajo las cuales se inobservó la sentencia de segunda instancia por parte del GAD ya que este solicitó “documentación para realizar una nueva vinculación de la servidora mas no la restitución como se encuentra ordenado en sentencia”.
16. Indica que, pese a que le entregaron la acción de personal de restitución, posteriormente le notificaron con una acción de personal de terminación de nombramiento por falta de requisitos o trámite adecuado para ocupar el puesto pues supuestamente no “realizó la entrega de inicio de gestión para restitución al cargo [ni entregó el certificado de no tener impedimento, actualizados], incurriendo la municipalidad en ejecución defectuosa de sentencia misma que acarrea incumplimiento”.
17. La accionante indica que sí entregó la documentación, pero que de igual forma, el GAD no debía requerirla por cuanto se ordenó la restitución y no una nueva vinculación. Manifiesta que acudió con la Policía a la Unidad de Talento Humano del cantón Mejía y le respondieron que no podían dar cumplimiento de la sentencia.

0132-M de 19 de mayo de 2021; 2) Dispone al Alcalde del gobierno autónomo descentralizado del cantón Mejía, la restitución inmediata al cargo que la accionante venía ejerciendo bajo la categoría de libre nombramiento y remoción; [...] Aclarando que la decisión responde únicamente a reparar el daño causado al derecho de la legitimada activa a trato preferente en la etapa de emergencia sanitaria generada por el covid 19, sin que este derecho guarde contradicción con las facultades que la ley otorga al Alcalde para nombrar y remover a los servidores públicos de libre nombramiento y remoción del gobierno autónomo descentralizado municipal conforme lo determina el Art. 60 i) del COOTAD. Precisando además que su restitución al cargo debe darse en el marco a las nuevas recomendaciones gubernamentales, y reguladoras del retorno al trabajo presencial recogidas tanto en la “Guía y plan general para el retorno progresivo y seguro a las actividades laborales presenciales” dictada en el mes año 2021, que en el título II. “Condición agravante”, determina los lineamientos para el sector público, en el punto 8 precisa como uno de los parámetros a ser considerados para este regreso: “Pacientes oncológicos y oncohematológicos con diagnóstico reciente o enfermedad activa (menos de 1 año desde el diagnóstico, tratamiento actual o haber recibido tratamiento inmunosupresor en los últimos 12 meses, enfermedad en recaída o no controlada), como en el acuerdo ministerial Nro. MDT-2021-214 emitido el 09 de julio de 2021 y la actualización de la condición médica de la accionante, por el médico tratante del hospital Carlos Andrade Marín. 3) Que se disponga a la dirección y al personal encargado del talento humano del gobierno municipal del cantón Mejía, estar atento a las líneas de jurisprudencia que respecto a las garantías constitucionales de funcionarios, empleador y trabajadores dicte la Corte Constitución, a fin de que garanticen los derechos de estos y eviten pagos indemnizatorios por vulneración de derechos y acciones de restitución”.

18. A pesar de lo expuesto, la accionante indica que el 25 de agosto de 2022, la jueza de la Unidad Judicial estableció que se ha verificado el cumplimiento de la sentencia:

tomando en cuenta un informe del Gad municipal mismo que es contradictorio, toda vez que del párrafo tercero del mencionado informe existe una contradicción total dentro del mismo ya que en un primer momento establecen que el cese de funciones de la accionante se lo realiza en base a las atribuciones de la máxima autoridad, sin embargo, a línea seguida manifiesta que este documento que es la acción de personal de terminación de nombramiento es "RECIBIDO Y ACEPTADO" por la exservidora, por el hecho de haber solicitado el pago de sus haberes pendientes (sic).

19. Sobre ello, aclara que ella no aceptó el cese de funciones y que lo que procedía después de la emisión de la sentencia de segunda instancia, era el pago de los haberes dejados de percibir, más todos los beneficios legales durante el tiempo que fue separada de su cargo y los intereses legales.
20. Finalmente, la accionante solicita que se convoque a audiencia, que se declare el incumplimiento de la sentencia de 13 de octubre de 2021, que se ordene el cumplimiento inmediato de la sentencia referida y se paguen los haberes dejados de percibir.

4.2. Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Rumiñahui, provincia de Pichincha

21. El 7 de febrero de 2024, la jueza de la Unidad Judicial presentó su informe de descargo y remitió los expedientes del proceso a la Corte Constitucional. La referida jueza detalló las actuaciones en la fase de ejecución de la causa. Además, indicó que:

la actora fue restituida a su puesto de trabajo, hizo uso de permisos médicos, la actora se ha referido al acto administrativo de la nueva desvinculación de fecha 3 de enero del 2022, por lo cual este es un nuevo hecho, posterior A LA RESTITUCION DEL CARGO ORDENADA EN SENTENCIA DE CORTE PROVINCIAL (sic), esta desvinculación la realiza el alcalde en uso de sus facultades, la que forma parte de lo resuelto en la sentencia dictada por la CP, que la suscrita juez estaba obligada a ejecutar, y ejecutó, pues que como se ha visto se ha cumplido lo dispuesto en sentencia, ya que la accionante fue reintegrada el 5/11/2021, a su puesto de Prosecretaria en la Municipalidad de Mejía, tal como obra de la acción de personal agregada al proceso, hizo uso de permisos médicos de salud y reposo médicos, en uso de sus derechos, hasta ser desvinculada por el señor Alcalde en uso de sus atribuciones legales, como dice la acción de personal de 3 de enero del 2022, en un nuevo hecho que no forma parte de lo resuelto en la sentencia de la CP ni de esta acción de garantía jurisdiccional.

4.3. GAD

22. El 9 de noviembre de 2023, el GAD indicó que “las autoridades salientes las cuales desarrollaron el proceso constitucional signado con la causa Nro. 17231-2021-

00638, ya no se encuentran en funciones”. Así, solicitaron que se amplíe el tiempo para atender el requerimiento de 6 de noviembre de 2023. El 29 de diciembre de 2023, el GAD detalló los antecedentes del caso, las actuaciones en fase de ejecución y concluyó que dio cumplimiento a la sentencia de 13 de octubre de 2021.

5. Cuestión previa

23. En vista del carácter subsidiario de la acción de incumplimiento, la Corte Constitucional ha buscado evitar que existan “mecanismos paralelos de ejecución de sentencias constitucionales y, con ello, garantizar que la Corte Constitucional solamente asuma esta competencia cuando los jueces de instancia no hayan logrado ejecutar la decisión, una vez que hayan agotado “todos los medios que sean adecuados y pertinentes”.⁸
24. Sobre ello, primero es necesario destacar que las sentencias 55-18-IS/23, 60-19-IS/23 y acumulados y 37-21-IS/23 han establecido que, si existe un auto de archivo y una falta de impugnación de esta decisión, no le corresponde a la Corte Constitucional revisar la acción de incumplimiento presentada. Ello por cuanto el o la accionante no habría impugnado oportunamente el auto de archivo. Esto no impide que un juez ejecutor pueda verificar actos ulteriores, que supongan el incumplimiento de la sentencia en los términos previstos en la LOGJCC.
25. En el presente caso se desprende que existió una presentación de una acción de incumplimiento a petición de parte ante la Unidad Judicial. Posterior a ello, el 20 de septiembre de 2022, la accionante presentó directamente ante la Corte Constitucional una acción de incumplimiento y la jueza de la Unidad Judicial emitió el auto de archivo el mismo día. Del expediente de la Unidad Judicial se desprende que el auto de archivo fue emitido a las 17:50 horas;⁹ mientras que del expediente constitucional se observa que la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional se presentó a las 11:48 horas.¹⁰
26. En tal sentido, la accionante presentó la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional previo a conocer que se había dictado el cumplimiento de la sentencia de 13 de octubre de 2021 y ser notificada con el auto que verificó el cumplimiento de la sentencia y su consecuente archivo. Por ello, no es aplicable el precedente contenido en las sentencias 55-18-IS/23, 60-19-IS/23 y acumulados y 37-21-IS/23, pues se presentó la acción de incumplimiento ante la Unidad Judicial y directamente ante la Corte Constitucional previo a la emisión del auto de archivo.

⁸CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 27.

⁹ Fs. 426, expediente Unidad Judicial.

¹⁰ Fs. 68, expediente constitucional.

27. Así, para resolver la cuestión previa, la Corte Constitucional plantea el siguiente problema jurídico: ¿La accionante cumplió los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC para ejercer la acción de incumplimiento?
28. La LOGJCC establece que las juezas y los jueces constitucionales de instancia tienen la obligación de ejecutar las sentencias que se hayan dictado en materia constitucional. La ejecución de estas es de carácter inmediato.¹¹ Sin embargo, si estas no se ejecutan en un plazo razonable o se ejecutan de forma defectuosa, se podrá presentar una acción de incumplimiento ante este Organismo.¹² La misma norma, en su artículo 164, prevé que una de las formas por las que la acción puede iniciar es a petición de parte. No obstante, para evitar que la acción de incumplimiento sea un mecanismo de superposición o reemplazo frente a la ejecución de las decisiones constitucionales ante los jueces de instancia, la ley ha desarrollado requisitos para su ejercicio cuando la acción inicie a petición de parte.
29. Sobre este supuesto, primero la LOGJCC establece que se debe verificar que (i) “el o los accionantes hayan promovido la ejecución de la sentencia constitucional ante el juez de instancia, como ejecutor natural”.¹³ Y posteriormente, prevé el siguiente trámite:
- [(ii)] podrá presentar esta acción quien se considere afectado siempre que la jueza o juez que dictó la sentencia no la haya ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que la decisión no se ha ejecutado integral o adecuadamente; [(iii)] cuando se trate del incumplimiento de sentencias expedidas dentro de procesos de garantías judiciales de derechos constitucionales, la jueza o juez competente, **a petición de parte, remitirá el expediente a la Corte Constitucional, junto a un informe debidamente argumentado sobre las razones del incumplimiento suyo o del obligado, para lo cual tendrá un término de cinco días desde el momento en que el interesado hizo la solicitud**; y, [(iv)] en caso de que la jueza o juez se rehúse a remitir el expediente y el informe, o lo haga fuera del término establecido, el afectado podrá solicitar, directamente a la Corte Constitucional, dentro de los diez días siguientes al vencimiento del término señalado, que ordene a la jueza o juez la remisión del expediente y declare el incumplimiento de la sentencia.¹⁴ (énfasis añadido)
30. En el caso *in examine* se observa que la accionante acudió de forma directa a este Organismo y presentó la acción de incumplimiento. Por lo que corresponde analizar si se cumplieron los requisitos mencionados en el párrafo previo. En primer lugar, se

¹¹ Al respecto, la Corte Constitucional ha mencionado que “los jueces investidos de jurisdicción en materia constitucional están obligados a adoptar todas las medidas a su alcance para que lo resuelto en los procesos de garantías jurisdiccionales se cumpla”. En tal sentido, los jueces de instancia, con el fin de ejecutar una sentencia constitucional, podrán imponer multas compulsivas y progresivas a las personas y/o entidades obligadas al cumplimiento o disponer la intervención de la Policía Nacional, entre otras. CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 26.

¹² Artículos 163 y 164 número 1 de la LOGJCC.

¹³ CCE, sentencia 12-19-IS/23, 8 de marzo de 2023, párr. 38.

¹⁴ CCE, sentencia 48-19-IS/22, 9 de noviembre de 2022, párr. 19.

verifica que la accionante promovió la ejecución de la sentencia¹⁵ y el 30 de agosto de 2022, presentó una acción de incumplimiento ante la jueza de la Unidad Judicial solicitando que se remita el expediente a la Corte con el respectivo informe. Transcurrieron aproximadamente 10 meses desde la emisión de la sentencia hasta la solicitud de que se remita el expediente a la Corte Constitucional. Este Organismo considera que sí transcurrió un plazo razonable para la presentación de la acción de incumplimiento y para que la jueza de la Unidad Judicial ejecute la sentencia de 13 de octubre de 2021, que debía ser cumplida de forma inmediata.

31. Frente al requerimiento de 30 de agosto de 2022, la jueza de la Unidad Judicial se limitó a ordenar el archivo de la causa, y no respondió la solicitud de que se remita el expediente junto con el informe a la Corte realizada por la accionante.¹⁶
32. Por ende, se verifica que la accionante sí cumplió con los requisitos previstos en la ley para el ejercicio y la presentación de la acción de incumplimiento de manera directa ante la Corte Constitucional, por lo que corresponde pronunciarse sobre el fondo del caso.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

33. En la sentencia de segunda instancia, se dispuso como medida de reparación lo siguiente:

1) Deja sin efecto la remoción dispuesta por Roberto Carlos Hidalgo Pinto, en su calidad de Alcalde del gobierno autónomo descentralizado del cantón Mejía, mediante memorando Nro. GADMCM-ALC-2021-0132-M de 19 de mayo de 2021; 2) Dispone al Alcalde del gobierno autónomo descentralizado del cantón Mejía, la restitución inmediata al cargo que la accionante venía ejerciendo bajo la categoría de libre nombramiento y remoción; [...] Aclarando que la decisión responde únicamente a reparar el daño causado al derecho de la legitimada activa a trato preferente en la etapa de emergencia sanitaria generada por el covid 19, sin que este derecho guarde contradicción con las facultades que la ley otorga al Alcalde para nombrar y remover a los servidores públicos de libre nombramiento y remoción del gobierno autónomo descentralizado municipal conforme lo determina el Art. 60 i) del COOTAD. Precizando además que su restitución al cargo debe darse en el marco a las nuevas recomendaciones gubernamentales, y reguladoras del retorno al trabajo presencial recogidas tanto en la “Guía y plan general para el retorno progresivo y seguro a las actividades laborales presenciales” dictada en el mes año 2021, que en el título II. “Condición agravante”, determina los lineamientos para el sector público, en el punto 8 precisa como uno de los parámetros a ser considerados para este regreso: “Pacientes oncológicos y oncohematológicos con diagnóstico reciente o enfermedad activa (menos de 1 año desde el diagnóstico, tratamiento actual o haber

¹⁵ El 4 de julio de 2022, la accionante indicó que existió una defectuosa ejecución de la sentencia, por lo que había un incumplimiento por parte del GAD. Así, solicitó a la Unidad Judicial la ejecución integral de la sentencia de 13 de octubre de 2021. Fs. 292-302, expediente Unidad Judicial. Asimismo, el 22 de agosto de 2022, solicitó la convocatoria a audiencia para tratar el incumplimiento de la referida sentencia.

¹⁶ Fs. 426-427, expediente Unidad Judicial.

recibido tratamiento inmunosupresor en los últimos 12 meses, enfermedad en recaída o no controlada), como en el acuerdo ministerial Nro. MDT-2021-214 emitido el 09 de julio de 2021 y la actualización de la condición médica de la accionante, por el médico tratante del hospital Carlos Andrade Marín. 3) Que se disponga a la dirección y al personal encargado del talento humano del gobierno municipal del cantón Mejía, estar atento a las líneas de jurisprudencia que respecto a las garantías constitucionales de funcionarios, empleador y trabajadores dicte la Corte Constitución, a fin de que garanticen los derechos de estos y eviten pagos indemnizatorios por vulneración de derechos y acciones de restitución.

- 34.** Respecto a las medidas dispuestas, se observa que en la sentencia no se ordenó el pago de haberes dejados de percibir, por lo que no corresponde plantear un problema jurídico relacionado a ello, pese a las alegaciones de la accionante. Por otro lado, de la sentencia se desprende que existen dos medidas de reparación: i) dejar sin efecto la remoción ordenada mediante memorando GADMCM-ALC-2021-0132-M de 19 de mayo de 2021; y, ii) restituir inmediatamente a la accionante al cargo que venía ejerciendo bajo la categoría de libre nombramiento y remoción. Sobre la primera medida, esta Corte observa que posee una naturaleza eminentemente dispositiva, lo que conlleva a que su ejecución se produzca de manera inmediata desde la notificación a las partes procesales de la sentencia constitucional.
- 35.** Sobre la segunda medida, los legitimados pasivos del proceso de origen adjuntaron una copia certificada de la acción de personal de 5 de noviembre de 2021, mediante la cual se evidencia que se restituyó a la accionante al cargo. Esto fue reconocido por ella misma el 5 de noviembre de 2021.¹⁷ Sin embargo, la accionante indica que el 3 de enero de 2022, fue cesada en funciones por no entregar el “informe de inicio de gestión” para su restitución, mismo que fue solicitado por el GAD. Por ello, para evaluar si existió o no un cumplimiento de la sentencia se plantea el siguiente problema jurídico:

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1. La terminación del nombramiento de libre nombramiento y remoción de la accionante por no entregar la declaración patrimonial juramentada de inicio de gestión para su restitución ¿constituye un acto ulterior que afectó el cumplimiento de la decisión constitucional?

- 36.** En relación con el acto ulterior la LOGJCC establece:

Artículo 22.- Violaciones procesales.- En caso de violación al trámite de garantías constitucionales o incumplimiento de la sentencia o acuerdo reparatorio, la jueza o juez deberá sancionar a la persona o institución que incumple, de conformidad con las

¹⁷ Véase, fs. 207 expediente Unidad Judicial.

siguientes reglas: 5. No se podrán dictar actos posteriores que afecten el fallo, bajo las mismas prevenciones.

37. En una acción de incumplimiento, “un acto ulterior es una actuación posterior a la ejecución de la decisión judicial, que tiene como fin defraudar el real cumplimiento de una sentencia constitucional”.¹⁸ Por ende, se debe analizar si la actuación posterior a la restitución, esto es la terminación del nombramiento de libre nombramiento y remoción de 3 de enero de 2022, fue un acto ulterior. Es decir que, se debe evaluar si la terminación del nombramiento se dio por las mismas razones por las que previamente se le concedió una acción de protección que dispuso su restitución.
38. La sentencia de segunda instancia fue emitida el 13 de octubre de 2021. El 19 de octubre de 2021, la dirección de Talento Humano del GAD solicitó a la accionante la entrega de documentación habilitante para su restitución mediante memorando 0821-DTH-2021. Dos de los documentos que se requirieron fueron la declaración patrimonial juramentada de inicio de gestión, registrada en el sistema informático que para el efecto determine la Contraloría General del Estado, y el certificado de no tener impedimento para ejercer un cargo público.¹⁹ El 22 de octubre de 2021, la accionante ingresó un escrito al GAD, dirigido al alcalde, señalando que lo solicitado por la directora de Talento Humano era ilegal ya que se trataba “de un proceso de restitución más no de una nueva contratación para exigir los documentos habilitantes para la vinculación al sector público”.²⁰ Sobre ello, la accionante señaló que había entregado estos documentos cuando se la vinculó por primera vez como prosecretaria, esto es el 18 de agosto de 2020 y que “dicha documentación se enc[ontraba] vigente”.²¹ La accionante afirmó que la dirección de Talento Humano le ha “enviado varias insistencias al correo [...] solicitando de manera reiterada esta documentación”.²²
39. El 5 de noviembre de 2021, el GAD dispuso la “restitución inmediata de la accionante al cargo” correspondiente, por lo que se emitió la acción de personal 0906-DTH-2021.²³ El 22 de noviembre de 2021, la accionante informó al GAD que se encontraba “delicada de salud”.²⁴ El mismo día, el GAD le indicó a la accionante que, con oficio 298-SGEN-AGDDPyRYCC-2021 de 12 de noviembre de 2021, la Unidad de Gestión

¹⁸ CCE, sentencia 13-20-IS/23, 12 de julio de 2023, párr. 35.

¹⁹ Fs. 251, expediente Unidad Judicial. Ello de conformidad con el acuerdo ministerial MDT-2021-135 y la Ley para la presentación y control de las declaraciones patrimoniales juradas.

²⁰ Fs. 255, expediente Unidad Judicial.

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

²³ Fs. 242, expediente Unidad Judicial. Se la restituyó en calidad de Prosecretaria, servidor público 7, bajo “nombramiento de libre nombramiento y remoción”.

²⁴ Fs. 273-276, expediente Unidad Judicial. Adjuntó tres certificados médicos del IESS. El primero determinó que el diagnóstico de la accionante era síndrome cervicobraquial CIE10 (M531) y la recomendación de reposo absoluto desde el 25 de noviembre de 2021 hasta el 4 de diciembre de 2021. El segundo recomendó reposo desde el 6 de diciembre de 2021 hasta el 15 de diciembre de 2021. El tercero recomendó el reposo desde el 16 de diciembre de 2021 hasta el 30 de diciembre de 2021.

Documental de Declaraciones Patrimoniales y Registro y Control de Caucciones de la Contraloría General del Estado manifestó que “si un servidor cesa en funciones por cualquier causa y posteriormente es restituido por sentencia judicial, está obligado a presentar todos los requisitos para el ingreso o reingreso en el caso consultado, y evidentemente también la declaración patrimonial jurada”.²⁵ De esta forma, la dirección de Talento Humano del GAD insistió en la entrega de los documentos habilitantes.

40. Mediante memorando 001-DTH-2022 de 3 de enero de 2022, el GAD dio por terminado el nombramiento de libre nombramiento y remoción de la accionante “de conformidad a lo establecido en el Art. 47, literal e) de la Ley Orgánica de Servicio Público [...] y en concordancia al Art. 105 numeral 2) del Reglamento de Aplicación a la misma Ley”.²⁶ En el expediente consta una certificación de 7 de junio de 2022, suscrita por la directora de administración del talento humano del GAD, que señala que la accionante no presentó la declaración juramentada de inicio de gestión del reintegro y que ya se había dado cumplimiento a la sentencia de 13 de octubre de 2021.²⁷
41. De lo expuesto, la Corte Constitucional evidencia que, para el cumplimiento integral de la medida de reparación ordenada en la sentencia, la accionante debía presentar la documentación habilitante. A la accionante le correspondía realizar estas acciones tendientes a promover el cumplimiento de la sentencia. La falta de entrega de estos documentos era su responsabilidad. Entonces, de los antecedentes se verifica que la terminación del nombramiento se dio por distintas razones por las que previamente se le había concedido la acción de protección. El GAD restituyó a la accionante el 5 de noviembre de 2021 y, pese a sus insistencias, la accionante no entregó en tres meses la documentación habilitante. Así, se evidencia que no existe un acto ulterior por cuanto se cumplió la medida de reparación respecto a la restitución, y la terminación del nombramiento se lo hizo por razones sobrevinientes. Cabe agregar que, mediante escrito de 9 de noviembre de 2023, la accionante indicó que el 13 de junio de 2023 fue designada como secretaria general del Concejo Municipal del cantón Mejía y que hasta esa fecha se mantenía en funciones.

8. 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 de incumplimiento **179-22-IS**.

²⁵ Fs. 280, expediente Unidad Judicial.

²⁶ Fs. 281, expediente Unidad Judicial.

²⁷ Fs. 244, expediente Unidad Judicial.

2. Devolver las copias certificadas del expediente número 17231-2021-00638 al juzgado de origen para los fines pertinentes.
3. Notifíquese y archívese.

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 ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 21 de marzo de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

17922IS-6863b



Caso Nro. 179-22-IS

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

Documento firmado electrónicamente.

CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL (S)



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



Sentencia 1323-19-EP/24
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 13 de marzo de 2024

CASO 1323-19-EP

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

SENTENCIA 1323-19-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de la Sala de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, emitida en el contexto de una acción de protección en la que se impugnó la declaración de error inexcusable que terminó en la destitución del accionante como juez. Se concluye que la sentencia vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, puesto que se incurrió en un vicio de incongruencia frente a las partes.

1. Antecedentes procesales

1. El 07 de diciembre de 2018, Daniel Estuardo Maldonado Gonzaga (“**accionante**”), por sus propios derechos, presentó una acción de protección¹ en contra del Pleno del Consejo de la Judicatura, integrado en ese entonces por Marcelo Merlo Jaramillo, en calidad de presidente de la institución, y en contra de los vocales Aquiles Rigail Santistevan, Zobeida Aragundi Foyain y Angélica Porras Velasco, así como en contra del director general de la institución, Juan Vizqueta Ronquillo (“**accionados**”).²
2. Mediante sentencia de 19 de diciembre de 2018, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores con sede en el cantón Machala, provincia

¹ En su demanda, el accionante alegó que los accionados vulneraron su derecho constitucional a la defensa dentro del sumario administrativo MOT-727-UCD-012-MEP (DPO-054-2012-GV), mediante el cual lo destituyeron del cargo de juez temporal del Tribunal de Garantías Penales de El Oro (en resolución de 18 de septiembre de 2012), por cuanto consideró que se estaba cuestionando un aspecto jurisdiccional en transgresión a la independencia interna y externa de la función judicial, específicamente, la forma de resolver en cuánto al cómputo de la pena impuesta en una decisión tomada por el Tribunal que integró (conforme consta en el informe de 05 de septiembre de 2012, emitido por el director provincial del Consejo de la Judicatura de El Oro). Además, sostuvo que parte de la vulneración de su derecho a la defensa se debió a que, desde el inicio del proceso administrativo sancionador, no se le puso en conocimiento el motivo por el cual se le suspendía como juez, y que esto ocurrió solo al momento de la destitución, “por el cometimiento de la infracción disciplinaria prevista en el Art. 109, numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial”, sin más información.

² La competencia radicó por sorteo en la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores con sede en el cantón Machala, provincia de El Oro, y el proceso fue signado con el número 07205-2018-02952.

de El Oro (“**Unidad Judicial**”) negó la acción de protección planteada por el accionante por cuanto consideró que esta es improcedente por el tiempo que transcurrió³ entre la emisión del acto administrativo que impugna, y la fecha de presentación de la acción. De forma textual, concluye el fallo diciendo que no existe “[...] un plazo razonable que nos permita continuar en el análisis de fondo de la presente acción”. Inconforme con la decisión, el accionante apeló la misma.

3. El 22 de marzo de 2019, la Sala de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro (“**Sala**”), rechazó el recurso de apelación interpuesto por el accionante y confirmó la sentencia subida en grado por la Unidad Judicial.⁴
4. El 23 de abril de 2019, el accionante presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 22 de marzo de 2019, dictada por la Sala en apelación.
5. Por sorteo realizado el 15 de agosto de 2019, el conocimiento de la causa le correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
6. El 05 de septiembre de 2019, el Tribunal de la Sala de Admisión⁵ de la Corte Constitucional, admitió a trámite la demanda de acción extraordinaria de protección.
7. El 24 de enero de 2024, en atención al orden cronológico de causas, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento del caso y solicitó el informe de descargo a la autoridad judicial accionada.

2. Competencia

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

³ A criterio de la Unidad Judicial, sí existe un criterio de plazo razonable “como uno de los requisitos de procedibilidad de la acción de amparo constitucional”.

⁴ Los argumentos de la Sala se basaron en la improcedencia del análisis relacionado a la vulneración del derecho a la defensa, y, por otro lado, lo inexplicable que resultó para la Sala el haber dejado pasar una cantidad considerable de tiempo para presentar la acción de protección. Al respecto, la Sala textualmente dice: “[...] no se puede entender que, si a una persona se le violenta un derecho fundamental, no reclame de manera inmediata sino lo haga 6 años después”.

⁵ El Tribunal estuvo conformado por los entonces jueces constitucionales Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez y la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1 Argumentos del accionante

- 9.** En su demanda, el accionante alega que la Sala vulneró sus derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación, a la defensa, por violación al principio de congruencia, y a la seguridad jurídica, consagrados en los artículos 76 numeral 7, literales a) y l) y 82 de la Constitución de la República.
- 10.** Sobre la violación al debido proceso en la garantía de la motivación, el accionante considera que se vulnera porque la Sala no habría realizado un razonamiento judicial que cumpla con los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, en relación con los siguientes argumentos:
 - 10.1.** Su alegación relacionada con que se haya iniciado el sumario administrativo sin que se le notifique el contenido o motivos del por qué se iniciaba un procedimiento administrativo sancionador en su contra. Es decir, el accionante manifiesta que no existe justificación para que en el inicio del sumario administrativo no exista imputación clara de la supuesta falta cometida, y que esto se haya subsanado en el acto de suspensión como menciona la Sala.
 - 10.2.** Su alegación relacionada con que se habría afectado la independencia de la función judicial tanto interna como externa porque la falta imputada para aplicar la sanción de destitución correspondía, a su parecer, a una conducta que era de naturaleza jurisdiccional y no administrativa.
- 11.** Adicionalmente, sobre el derecho a la seguridad jurídica, el accionante considera que sería equivocado el cuestionamiento que la Sala realiza sobre el momento o tiempo en el que una persona decide presentar una acción para alegar la afectación o vulneración a un derecho. Por ello, para el accionante el razonamiento de la Sala se vuelve “errado y antojadizo sin un soporte legal” porque no justifica de manera adecuada por qué considera que en efecto no se le vulneró ningún derecho, lo que, a su criterio, constituye una vulneración a su derecho a la seguridad jurídica.
- 12.** Además, sobre este derecho, el accionante cita una serie de artículos tanto de la Constitución como del Código Orgánico de la Función Judicial para concluir que la

actuación de la Sala afectó su derecho a la seguridad jurídica porque lo actuado en el sumario no fue, a su juicio, lo debido para determinar su responsabilidad.

13. Sobre el derecho a la defensa, por último, el accionante solamente se limita a citar artículos de la Constitución para luego concluir que la forma de aplicación de las normas constitucionales en el acto administrativo en cuestión afectó el derecho a la defensa.
14. En consecuencia, solicita como pretensión que se declare la vulneración de los derechos constitucionales que menciona en la demanda y, como medidas de reparación que: se deje sin efecto la sentencia emitida el 22 de marzo de 2019 por la Sala dentro del recurso de apelación; se deje sin efecto la resolución del Pleno del Consejo de la Judicatura con fecha 18 de septiembre de 2012; se levante la sanción de destitución; y, se le paguen las remuneraciones dejadas de percibir, más los beneficios de ley e intereses.

3.2 Argumentos de la judicatura accionada

15. Pese a que la Sala accionada fue debidamente notificada con providencia de 24 de enero de 2024, en la cual la jueza constitucional sustanciadora le ordenó presentar un informe motivado, no se ha cumplido con el requerimiento en el tiempo otorgado ni hasta la presente fecha.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

16. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas surgen, en lo principal, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto impugnado por considerarlo lesivo de derechos constitucionales.⁶
17. Dentro de la demanda, el accionante divide el planteamiento de sus cargos en dos partes. Por un lado, señala como vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación; y, por otro lado, realiza un análisis en conjunto a lo que considera una violación al derecho a la defensa y a la seguridad jurídica.
18. En esencia, los cargos expuestos en el párrafo 10 y sus respectivos numerales, se dirigen a cuestionar un vicio de incongruencia motivacional por cuanto no se habría dado respuesta a argumentos que el accionante considera relevantes. Si bien el accionante en su demanda se refiere al “principio de congruencia”, con fundamento en el principio *iura*

⁶ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

novit curia, esta Corte, a partir de las alegaciones del accionante, analizará este cargo como un vicio de incongruencia respecto de la garantía de motivación. Frente a ello, se formula el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia de segunda instancia vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación al incurrir en el vicio de incongruencia frente a las partes?**

19. Ahora bien, en relación con los cargos expuestos en los párrafos 11 al 13 *supra*, aun realizando un esfuerzo razonable,⁷ no es posible plantear un problema jurídico, pues no se advierte un cargo completo.⁸ Al contrario, el accionante cuestiona lo presuntamente incorrecto del trámite de sumario administrativo y se limita a citar normas, sin que se advierta una relación con la actuación en el ámbito judicial de la Sala. En tal sentido, no procede el análisis de estos argumentos.⁹

5. Resolución del problema jurídico

20. El artículo 76 numeral 7, letra l) de la Constitución de la República, reconoce que el derecho al debido proceso incluye la garantía de motivación de las resoluciones emitidas por los poderes públicos. De acuerdo con la norma antes mencionada, “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”.
21. El vicio motivacional de incongruencia frente a las partes surge cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales, es decir, un argumento que incida significativamente en la resolución del correspondiente problema jurídico.¹⁰
22. Las alegaciones del accionante se relacionan con el vicio de incongruencia frente a las partes puesto que se dirigen a cuestionar la presunta falta de contestación por parte de la Sala respecto a argumentos que, a juicio del accionante, desde que se presentó la acción de protección, resultaban relevantes para la decisión.
23. Estos argumentos son: a) el hecho de que se haya iniciado el sumario administrativo sin que se le notifique el contenido o motivos del por qué se iniciaba un procedimiento

⁷ *Ibíd.*, párr. 21.

⁸ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

⁹ En principio, estas alegaciones no pueden examinarse en función del objeto de la garantía en cuestión, sin perjuicio del control de mérito que procedería, excepcionalmente y de oficio. CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párrs. 55-56.

¹⁰ CCE, sentencia 1155-19-EP/24 en referencia a sentencia 1158-17-EP/21, párr. 87 a 92.

administrativo sancionador en su contra, y que se haya subsanado esta cuestión recién en la resolución de suspensión; y, b) que la sanción se habría tomado notoriamente por su actuación jurisdiccional y no por una de carácter administrativo, afectando el principio de independencia tanto interna y externa de la función judicial.

24. Al respecto, esta Corte encuentra que estos argumentos, en efecto, pueden ser considerados relevantes¹¹ ya que podrían haber incidido significativamente en el ámbito de la decisión impugnada, al punto que tendrían la potencialidad de replantear la decisión tomada. Esto, en virtud de que lo que el accionante cuestionaba, se relacionaba con una posible afectación a la independencia de la función judicial tanto interna como externa porque la falta que le imputaron para aplicar la sanción de destitución correspondía, a su parecer, a una conducta que era de naturaleza jurisdiccional y no administrativa.
25. De la revisión de la sentencia impugnada, esta Corte estima que, en lo que al primer argumento se refiere, la Sala sí da una respuesta al señalar que, en la posterior resolución¹² emitida por el Consejo de la Judicatura, sí se incluye la información relativa al cargo por el cual se sanciona al accionante, y la Sala lo reconoce en este sentido:

[...] debiendo, en esta parte, reconocer, que en efecto, como sostienen al (sic) accionante, en la resolución propiamente dicha, dictada por el Director Provincial del Consejo de la Judicatura, no se hace constar el tipo de falta administrativa en que habría encuadrado su conducta irregular por la que va a ser investigado; pero no es menos cierto, y en este sentido existe constancia procesal que en la resolución administrativa de suspensión emitida por el señor presidente del Consejo de la Judicatura, si [sic] se hace constar textualmente lo siguiente [...] Así la antítesis de la tutela judicial efectiva es el error judicial, el mismo que se encuentra tipificado como infracción disciplinaria en el artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial [...].

26. No obstante, dentro de la sentencia impugnada, no se encuentra ninguna referencia o análisis que dé respuesta al segundo argumento planteado en el párrafo 10.2 *supra*. Tanto así, que, si se revisa en su integralidad la sentencia, los argumentos principales de la Sala son la respuesta al argumento a) y la referencia al tiempo que dejó transcurrir el accionante para presentar la acción de protección.

¹¹ Lo que se considera un argumento relevante, se encuentra desglosado dentro de la sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 87.

¹² Para efectos de aclaración, la posterior resolución se refiere a aquella en la cual se toma la primera medida de suspensión del accionante. En ese sentido, la resolución inicial sería en la cual se da inicio al sumario administrativo.

27. De esa manera, dado que la Sala no contestó uno de los argumentos centrales planteados por el accionante, se configura el vicio de incongruencia frente a las partes. El argumento no atendido o contestado es aquel referido en el párrafo 10, numeral 10.2 *supra*, y a juicio de esta Corte se trata de un argumento relevante en la medida en que una contestación a este cargo podría haber generado que en la sentencia exista un pronunciamiento respecto a si el Consejo de la Judicatura vulneró o no los derechos del accionante al haberlo sancionado con fundamento en el ejercicio de su potestad jurisdiccional.
28. Cabe indicar que esta Corte no se está pronunciando ni validando el argumento planteado por el accionante al respecto. Este caso versa únicamente sobre si el cargo planteado por el accionante fue atendido por la sentencia impugnada.
29. Por lo expuesto, esta Corte verifica que se violó el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, prescrito en el artículo 76, numeral 7, letra l) de la Constitución, por el vicio de incongruencia frente a las partes.

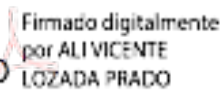
6. Decisión

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

1. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección **1323-19-EP**.
2. **Declarar** que la sentencia de 22 de marzo de 2019, dictada por la Sala de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.
3. **Disponer** como medidas de reparación integral:
 - i. Dejar sin efecto la sentencia de 22 de marzo de 2019, dictada por la Sala de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro y retrotraer el proceso hasta el momento anterior a su emisión
 - ii. Devolver el expediente a la Sala de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, para que, previo sorteo, una nueva conformación de tribunal conozca y resuelva la apelación a la decisión de primera instancia.

4. 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 (voto concurrente) y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 13 de marzo de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

Voto concurrente
Juez: Richard Ortiz Ortiz

SENTENCIA 1323-19-EP/24

VOTO CONCURRENTE

Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Estoy de acuerdo con la decisión de la sentencia 1323-19-EP/24; sin embargo, difiero de la manera en que se tratan los cargos presentados en la demanda sobre una supuesta **incompetencia del Consejo de la Judicatura** para imponer la sanción de destitución por error inexcusable, sin tomar en cuenta lo resuelto por esta Corte en la sentencia 3-19-CN/20. Por lo dicho, expreso las siguientes consideraciones:
2. El voto de mayoría acepta la acción extraordinaria de protección, porque la Sala de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación. La Corte evidenció que la Sala no contestó uno de los argumentos centrales planteado por el accionante, en consecuencia, se configuró el **vicio de incongruencia** frente a las partes.
3. Los argumentos que, a juicio del voto de mayoría, son determinantes para resolver el problema jurídico sobre el vicio de incongruencia son los siguientes:
 - 3.1. El hecho de que se haya iniciado el sumario administrativo sin que se le notifique el contenido o motivos del por qué se iniciaba un procedimiento administrativo sancionador en su contra, y que se haya subsanado esta cuestión recién en la resolución de suspensión.
 - 3.2. Que la sanción se habría tomado notoriamente por su actuación jurisdiccional y no por una de carácter administrativo, afectando el principio de independencia tanto interna y externa de la función judicial.
4. Sin embargo, existe un cargo que el voto de mayoría no consideró en su decisión. Daniel Estuardo Maldonado Gonzaga en la demanda de acción extraordinaria de protección alegó la falta de competencia del Consejo de la Judicatura para haber iniciado y sancionado con destitución al accionante por error inexcusable. Es decir, impugnó la aplicación de los artículos 109 numeral 7 y 131 numeral 3 del COFJ, que determinan que el error inexcusable solamente puede ser declarado jurisdiccionalmente.

5. Este cargo debió ser tratado independientemente y analizado a la luz el precedente establecido en la sentencia 3-19-CN/20. La Corte Constitucional en dicha sentencia se refirió a la competencia para la tramitación de los procesos disciplinarios por dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable. Enfatizó que existe dos etapas dentro de este proceso sancionatorio: una etapa jurisdiccional dirigida por un juez, y una etapa administrativa en la que interviene el Consejo de la Judicatura. La Corte estableció que, en los casos de error inexcusable contra los funcionarios judiciales, siempre deberá existir una **declaración jurisdiccional**.¹³

6. Además, la Corte Constitucional dispuso lo siguiente:

La presente interpretación conforme a la Constitución del numeral 7 del artículo 109 del COFJ tendrá en general efectos hacia futuro, para todos los procesos disciplinarios tramitados por el CJ en relación con esta disposición. **Se exceptúan exclusivamente** los procesos contencioso-administrativos y **las acciones ordinarias y extraordinarias de protección, que se encuentren sustanciándose**, en que los jueces o juezas, fiscales y defensores públicos **hayan impugnado su destitución, por aplicación de la norma consultada**, y que **hayan sido propuestos con fecha anterior a la de la presente sentencia**.¹⁴ (énfasis añadido)

7. Por lo expuesto, la interpretación del numeral 7 del artículo 109 del COFJ establece un precedente constitucional con efectos hacia el futuro. Sin embargo, se determina como excepción los procesos contenciosos administrativos y las acciones ordinarias y extraordinarias de protección en los que se verifiquen tres requisitos: (i) que la petición haya sido propuesta con **fecha anterior** a la sentencia 3-19-CN/20 de 20 de julio de 2020, (ii) que los procesos que se encuentren **sustanciándose** a la fecha de la sentencia 3-19-CN/20 de 20 de julio de 2020; y, (iii) que se impugne la destitución por **aplicación** del artículo 109 numeral 7 del COFJ.

8. Conforme lo expuesto, del núcleo de la *ratio decidendi* de la decisión citada se puede reconstruir la siguiente regla de precedente:

Supuestos de hecho: si (i) se ha propuesto un proceso contencioso administrativo, acción ordinaria o acción extraordinaria de protección con **fecha anterior** a la sentencia 3-19-CN/20 de 20 de julio de 2020, (ii) este proceso todavía se encuentra **sustanciándose** a la fecha de la sentencia 3-19-CN/20 de 20 de julio de 2020; y, (iii) en el proceso se impugnó la destitución por **aplicación** del artículo 109 numeral 7 del COFJ.

Consecuencia jurídica: Entonces es aplicable la interpretación conforme del artículo 109.7 del COFJ de la sentencia 3-19-CN/20 y, en consecuencia, en la sanción de destitución por

¹³ CCE, sentencia 3-19-CN/20, 29 de junio de 2020, párr. 86

¹⁴ CCE, sentencia 3-19-CN/20, 29 de junio de 2020, párr. 112

error inexcusable contra los funcionarios judiciales, deberá existir siempre una declaración jurisdiccional.

9. Ahora bien, si se ha destituido a un funcionario judicial por error inexcusable sin declaración jurisdiccional previa se estaría contraviniendo la interpretación conforme del artículo 109.7 del COFJ establecida en la sentencia y, en consecuencia, se estaría vulnerando el derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE).
10. Por lo dicho se analizará en el presente caso tres cuestiones: **1.** si cumple los requisitos para la aplicación del precedente establecido en la sentencia 3-19-CN/20; **2.** si, en consecuencia, era necesaria la declaración previa jurisdiccional para la sanción de destitución por error inexcusable; y, **3.** si por falta de esta declaración se vulneró el derecho a la seguridad jurídica.
11. *Sobre 1*, cumplimiento de requisitos (supuesto de hecho), se constata lo siguiente:
 - 11.1. La sentencia 3-19-CN/20 fue emitida el 20 de julio de 2020. El accionante presentó la acción extraordinaria de protección el **23 de abril de 2019**. Por tanto, el accionante cumplió con lo dispuesto en el requisito (i).
 - 11.2. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la acción extraordinaria de protección 1323-19-EP a trámite el 5 de septiembre de 2019. Por lo tanto, la demanda del accionante estaba sustanciándose al momento de la emisión de la sentencia 3-19-CN/20. En consecuencia, se cumple con el requisito (ii).
 - 11.3. El accionante alegó explícitamente la destitución por falta de competencia del Consejo de la Judicatura en el proceso sancionatorio por error inexcusable. En la demanda de acción extraordinaria de protección expresó que la sanción de destitución por haber incurrido en la falta gravísima tipificada en el numeral 7 del artículo 109 del COFJ “carece de legalidad al haber sido impuesta sin contar con un pronunciamiento jurisdiccional previo conforme lo dispone el numeral 3 del artículo 131 ibídem, y se constituye en un abuso de la facultad disciplinaria y vulnera el principio de unidad jurisdiccional”.¹⁵ Por lo tanto, se cumple con el requisito (iii).
12. *Sobre 2, consecuencia jurídica*, se constata que al cumplirse con los tres requisitos exigidos para la aplicación el precedente establecido en la sentencia 3-19-CN/20, era

¹⁵ Sistema Informático de Trámite Judicial, escrito de acción extraordinaria de protección del accionante, pág. 10, Fuente consultada en <https://procesosjudiciales.funcionjudicial.gob.ec/actuaciones>

obligatoria la declaratoria previa jurisdiccional para sancionar al juez Daniel Estuardo Maldonado Gonzaga.

13. *Finalmente, sobre 3*, luego de verificar que en el caso en análisis no existió declaración jurisdiccional previa y, en consecuencia, no se respetó la interpretación conforme establecida en la sentencia 3-19-CN/20, esta Corte declara que el Consejo de la Judicatura vulneró el derecho a la seguridad jurídica en el proceso sancionatorio del juez Daniel Estuardo Maldonado Gonzaga.
14. Por todo lo expuesto, el voto de mayoría debió también considerar la aplicación del precedente de la sentencia 3-19-CN/20 en el presente caso, declarar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica del accionante, y ordenar las medidas de reparación correspondientes.

RICHARD
OMAR
ORTIZ ORTIZ

Firmado
digitalmente por
RICHARD OMAR
ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2024.04.01
15:10:15 -05'00'

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 1323-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 26 de marzo de 2024, mediante correo electrónico a las 16:10; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



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

132319EP-68bab



Caso Nro. 1323-19-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL (S)



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



Sentencia 2688-19-EP/24
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 13 de marzo de 2024

CASO 2688-19-EP

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

SENTENCIA 2688-19-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de un auto de inadmisión de recurso de casación emitido por un conuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, al constatar que el conuez nacional no vulneró los derechos de la accionante a la igualdad y no discriminación, al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes, y de motivación.

1. Antecedentes procesales

1. El 8 de julio de 2015, Nancy Cecilia Villacis Vallejo (“**actora**”) presentó una acción subjetiva de plena jurisdicción, en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**” o “**entidad demandada**”) y de la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”) en la cual impugnó parcialmente el acuerdo de jubilación patronal 2015-JPL-645 emitido el 4 de marzo de 2015.¹
2. El 22 de diciembre de 2017, el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Ambato, provincia de Tungurahua (“**Tribunal Distrital**”), negó la demanda.² La actora interpuso recurso de ampliación y aclaración.

¹ El proceso fue signado con el número 18803-2015-00019. La actora señaló que prestó sus servicios lícitos y personales al IESS desde el 3 de noviembre de 1978 hasta el 20 de junio de 2013, fecha en la cual presentó su renuncia al cargo de licenciada en laboratorio clínico. Pero, el IESS no le pagó los valores correspondientes a su jubilación patronal durante el periodo comprendido entre el 1 de agosto de 2013 y el 31 de diciembre de 2014; a pesar de que el Consejo Directivo del IESS reguló el valor de las pensiones de jubilación patronal de los trabajadores amparados en el Código del Trabajo y de los servidores del IESS, a través de la Resolución CD 476 de 14 de enero de 2015. Es así que, alegó la ilegalidad parcial del acuerdo de jubilación patronal impugnado al considerar que el cálculo de la pensión se efectuó indebidamente, hecho que le ocasionó un perjuicio económico, además, habría vulnerado el principio general de irretroactividad de la ley.

² El Tribunal Distrital consideró que el artículo 1 del acuerdo de jubilación patronal no surte efectos a partir del 1 de agosto de 2013, “más bien concede al actor (sic) la renta vitalicia de pensión por jubilación patronal y reconoce que el valor de dicha pensión debe pagarse a partir del primero de agosto de 2013”.

3. El 9 de febrero de 2018, el Tribunal Distrital aclaró que el acuerdo de jubilación patronal es legal porque fue realizado con base en la resolución CD 476 emitida el 14 de enero de 2015, por el Consejo Directivo del IESS. La actora formuló recurso de casación.
4. El 14 de mayo de 2019, el conjuez nacional de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“**conjuez nacional**”) inadmitió a trámite el recurso de casación.³ La actora interpuso recurso de aclaración. y ampliación.
5. El 27 de agosto de 2019, el conjuez nacional negó el recurso horizontal presentado al considerar que el auto de inadmisión del recurso de casación es claro y satisface por sí mismo el requerimiento de la accionante. Además, afirmó que el mencionado auto fue resuelto dentro de los parámetros de admisibilidad; por lo que, tampoco existe nada que ampliar.
6. El 24 de septiembre de 2019, Nancy Cecilia Villacís Vallejo (“**accionante**”) presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión del recurso de casación de 14 de mayo de 2019 (“**auto impugnado**”).
7. El 16 de enero de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección y solicitó al conjuez nacional de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, presente un informe debidamente motivado de descargo.
8. El 17 de febrero de 2020, el ex conjuez nacional Wilman Gabriel Terán presentó el informe de descargo.
9. El 17 de febrero de 2022, el caso fue resorteado y la sustanciación de la causa le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento de la causa el 19 de octubre de 2023.

2. Competencia

10. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la

³ La Sala argumentó que los yerros alegados en el recurso de casación son incompatibles, debido a que, incumplió lo dispuesto en el artículo 7.3 (“Si el escrito mediante el cual se lo deduce reúne los requisitos señalados en el artículo anterior”) en relación con el artículo 6.4 (“Los fundamentos en que se apoya el recurso”) de la Ley de Casación.

Constitución de la República del Ecuador (“CRE”) y 191, número 2 letra d, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Pretensión y sus fundamentos

3.1 De la accionante

11. La accionante alega la vulneración de los derechos constitucionales a la igualdad y no discriminación (art. 66.4 CRE), al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente (art. 76.7.k CRE), y al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.l CRE).

12. Para sustentar sus pretensiones en contra del auto impugnado, la accionante expresa los siguientes cargos:

12.1. Sobre el derecho a la **igualdad y no discriminación** (art. 11.2 y 66.4 CRE), luego de citar la norma constitucional, la accionante alega que el conjuez nacional que conoció su recurso de casación tiene **criterios de admisibilidad** distintos; ya que otro conjuez, en el proceso contencioso administrativo (18803-2015-00021), habría admitido un recurso de casación con los mismos argumentos, mientras que el suyo no fue admitido. Agrega que este caso permite analizar “el núcleo duro del derecho a la igualdad y no discriminación en la toma de decisiones jurisdiccionales, principalmente en aquellos casos idénticos donde se ha esgrimido la misma argumentación y únicamente cambian uno de los sujetos procesales”.

12.2. Sobre el **derecho al debido proceso en la garantía a ser juzgado por un juez competente** (art. 76.7.k CRE), menciona que el conjuez nacional “emitió un pronunciamiento que no era acorde a la etapa procesal”.⁴ Por lo que, se **extralimitó** y arrogó funciones que no eran de su competencia, ya que el examen de admisibilidad debió haber versado sobre la verificación de requisitos formales establecidos en la ley.

12.3. Sobre el **derecho al debido proceso en la garantía de motivación** (art. 76.7.l CRE), la accionante señala que el conjuez nacional no se pronunció sobre el cargo “referente a la errónea interpretación del artículo 4 de la Resolución CD 476 del 14

⁴ Demanda acción extraordinaria de protección, fojas 28 vuelta.

de enero de 2015”,⁵ y tampoco lo hizo con cada uno de los cargos presentados en su recurso.

13. Finalmente, la accionante solicita que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales y se ordene la reparación integral, para lo cual pide que se deje sin efecto el auto de inadmisión de 14 de mayo de 2019 emitido por el conjuez nacional, y se retrotraiga el proceso para que mediante sorteo otro conjuez conozca el recurso de casación interpuesto.

3.2 Del órgano jurisdiccional accionado

14. El ex conjuez nacional, en el informe de descargo, menciona que para emitir el auto impugnado se respetó el ordenamiento jurídico, y se garantizaron los derechos al “debido proceso, seguridad jurídica, la defensa, la igualdad, la tutela efectiva, imparcial y expedita de las partes; conteniendo una debida motivación, resolviendo en estricto apego a lo que de manera jurisdiccional compete”.⁶ Solicita que tanto el auto de inadmisión como el auto con el que se resuelve el recurso horizontal de aclaración y ampliación, se los considere como un informe suficiente a su favor.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

15. Esta Corte ha establecido que los problemas jurídicos surgen principalmente de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que se dirigen contra el acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental. Además, la Corte ha señalado que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica.⁷
16. En relación con el cargo señalado en el párrafo 12.1 *supra*, la accionante señala que se habría vulnerado su derecho a la igualdad y no discriminación (art. 11.2 y 66.4 CRE), porque supuestamente el conjuez nacional dio un tratamiento de admisibilidad diferente a recursos de casación similares. Específicamente la decisión adoptada en el juicio 18803-2015-00021, el cual contaba con presuntas similitudes con el caso *in examine*; pero, en

⁵ Demanda acción extraordinaria de protección, fojas 29 vuelta.

⁶ Informe de descargo de 17 de febrero de 2020.

⁷ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 18. Este Organismo señaló que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica).

aquel, se admitió a trámite el recurso de casación. Por lo que, a su consideración, debió aplicarse el mismo criterio judicial para admitir su recurso interpuesto. A pesar de que en otras causas, la inobservancia de precedentes horizontales se han analizado a la luz del derecho a la seguridad jurídica,⁸ en este caso, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿El conjuetz nacional vulneró el derecho a la igualdad y no discriminación, al emitir una decisión diferente respecto a la admisión de recursos de casación similares?**

17. Respecto del cargo sintetizado en el párrafo 12.2. *supra*, este Organismo observa que la accionante alega la vulneración de su derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente como consecuencia de la extralimitación en la fase de admisión de su recurso interpuesto. La Corte ha establecido que, el tratamiento más adecuado para tratar los argumentos expuestos respecto de la extralimitación en la admisión del recurso de casación, es pertinente hacerlo a través de la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes⁹ (art. 76.7.k CRE). En consecuencia, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿El conjuetz nacional vulneró la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes porque se habría extralimitado al calificar la inadmisión del recurso de casación?**
18. Sobre el cargo constante en el párrafo 12.3 *supra*, la accionante alega la vulneración de su derecho al debido proceso en la garantía de motivación (art. 76.7.l CRE), porque el conjuetz nacional no se habría pronunciado sobre un cargo de su recurso de casación. Por lo que, se formula el siguiente problema jurídico: **¿El conjuetz nacional vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, por incurrir en el vicio de incongruencia frente a las partes, al no haberse pronunciado respecto de un cargo propuesto por la accionante en su recurso de casación?**

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. ¿El conjuetz nacional vulneró el derecho a la igualdad y no discriminación, al emitir una decisión diferente respecto a la admisión de recursos de casación similares?

19. La Constitución, en el artículo 66 numeral 4, reconoce el derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación.

⁸ CCE, sentencias 1842-19-EP/23, 1416-18-EP/23, entre otras.

⁹ CCE, sentencia 240-18-EP/24, 16 de febrero de 2024, párr. 17.

20. Esta Corte ha señalado que los **precedentes** pueden ser (i) **verticales**, cuando provienen de una decisión judicial adoptada por un órgano jerárquicamente superior, u (ii) **horizontales**, cuando provienen de una decisión adoptada por un órgano del mismo nivel jerárquico.¹⁰ Estos últimos además pueden ser precedentes horizontales hetero-vinculantes o precedentes horizontales auto-vinculantes, cuando obligan a esos mismos jueces, “de manera que dichos jueces pueden apartarse de su propio precedente solo si lo justifican suficientemente”. En el caso, de que no se observe un precedente establecido se vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación (art. 66. 4. CRE).
21. En el caso concreto, la accionante alegó que el ex conuez Wilman Terán Carrillo, en el **auto** de 14 de mayo de 2019, habría inadmitido su recurso de casación con un criterio distinto al que otro conuez (Iván Larco Otuño) usó en el proceso contencioso administrativo (18803-2015-00021). Es decir, según el accionante existiría un precedente hetero-vinculante entre los conueces que no fue observado, lo que habría vulnerado el derecho a la igualdad y no discriminación.
22. Por lo expuesto, esta Corte verificará: (i) si es que no se observó un precedente horizontal hetero-vinculante y, en consecuencia, (ii) se vulneró el derecho a la igualdad.
23. Sobre (i), la Corte ya estableció que las decisiones emitidas por los conueces de la Corte Nacional de Justicia en la fase de admisión no instituyen precedentes horizontales hetero-vinculantes, porque el ordenamiento jurídico solo reconoce esa facultad a la Corte Constitucional o el Pleno de la Corte Nacional de Justicia tal como lo prevé la Constitución en los artículos 436 y 185, respectivamente.¹¹
24. Por lo tanto, al no existir ningún precedente, no se constata ninguna inobservancia y, en consecuencia, (ii) el conuez nacional no vulneró el derecho a la igualdad y no discriminación de la accionante.

5.2. ¿El conuez nacional vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, por incurrir en el vicio de incongruencia frente a las partes al no haberse pronunciado respecto de un cargo propuesto por la accionante en su recurso de casación?

¹⁰ CCE, sentencia 1035-12-EP/20, 22 de enero de 2020, párr. 17.

¹¹ CCE, sentencia 2687-19-EP/23, 13 de diciembre de 2023, párr. 19.

25. La Constitución, en el artículo 76 número 1, establece como garantías del derecho al debido proceso: “Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”.
26. La Corte caracterizó a la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes como una garantía impropia, y estableció que las garantías impropias no configuran por sí solas supuestos de violación del derecho al debido proceso (entendido como principio), sino que contienen una remisión a reglas de trámite previstas en la legislación procesal. Las garantías impropias tienen una característica en común: su vulneración presenta dos requisitos: (i) la violación de alguna regla de trámite y (ii) el consecuente socavamiento del principio del debido proceso.¹²
27. En esa línea, este Organismo ha determinado que el análisis del recurso de casación se encuentra compuesto de las fases de admisión y sustanciación. En lo referente a este caso, la fase de admisión consiste en que una conjueza o un conjuetz de la Corte Nacional de Justicia verifique el cumplimiento de los requisitos prescritos en la ley que regula el recurso de casación.¹³
28. Así, la accionante alegó que, en la fase de admisión, el conjuetz nacional analizó el fondo del recurso de casación en lugar de verificar el cumplimiento de los requisitos formales para calificar su inadmisión. Este Organismo, para determinar si el conjuetz vulneró o no la garantía de cumplimiento de normas constatará: (i) si el auto impugnado violentó alguna regla de trámite para inadmitir el recurso de casación y, consecuentemente, (ii) si la transgresión de dicha regla de trámite afectó o no el derecho al debido proceso en cuanto principio.¹⁴
29. Respecto a la violación de una regla de trámite, (i) esta Corte observa que la accionante fundamentó su recurso de casación en las causales primera, segunda y quinta del artículo 3 de la Ley de Casación. Sobre la **causal primera**, argumentó la falta de aplicación del artículo 11.5 de la Constitución y del artículo 7 del Código Civil, además, acusó la errónea interpretación del artículo 4 de la Resolución 476 del Consejo Directivo del IESS. En cuanto tiene que ver con la **causal segunda**, arguyó la falta de aplicación del artículo 41

¹² CCE, sentencia 1708-19-EP/24, 28 de febrero de 2024, párr. 33.

¹³ CCE, sentencia 2543-16-EP/21, 18 de agosto de 2021, párr. 19.

¹⁴ CCE, sentencia 740-12-EP/20, 7 de octubre de 2020, párr. 26 y 30. La Corte Constitucional ha señalado que la vulneración al debido proceso en cuanto principio, por la inobservancia de una regla de trámite, se da si en el caso concreto se ha socavado el valor constitucional consistente en que los intereses de las partes en litigio sean juzgados a través de un procedimiento que tienda, en la mayor medida posible, a un resultado conforme a derecho.

de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo. Por último, en la **causal quinta** acusó la falta de motivación de la sentencia dictada por el Tribunal Distrital.

30. Frente al cargo de la **causal primera**, el congreso nacional refirió que los yerros de falta de aplicación y de errónea interpretación alegados por la recurrente son **incompatibles** al contener estipulaciones diferentes que se contraponen entre sí, ya que al “pretender integrarlas, anula el efecto que puedan producir [...] pues cada uno de estos yerros tiene una significación distinta”.¹⁵ Así, el congreso consideró que la recurrente no construyó una proposición jurídica de manera “adecuada”, lo cual acarrió el incumplimiento del artículo 7 numeral 3 concordante con el artículo 6 numeral 4 de la Ley de casación.
31. Sobre el cargo de la **causal segunda**, determinó que la accionante no identificó las infracciones que hayan viciado el proceso de nulidad insubsanable o provocado indefensión. Así, señaló:

[L]a nulidad sin perjuicio no opera, como se ha dicho es un elemento de forma indispensable que dentro del causal (sic) 2 del Art. 3 de la Ley de Casación, debe de contener el escrito de casación para que en esta fase se consigne su admisibilidad al cumplir los elementos formales, situación que no se evidencia dentro del escrito de casación, convirtiendo su acusación a éste (sic) caso en un enunciado.¹⁶

32. En cuanto a las alegaciones de la **causal quinta**, el congreso nacional señaló que la recurrente referente al tema de motivación, no desarrolló, ni especificó en qué parte de la sentencia se evidencian “carestías” argumentativas, solo se habría limitado a afirmar que no existe un razonamiento lógico jurídico en todo el fallo, lo cual deviene en el incumplimiento del artículo 7 numeral 3 en relación con el artículo 6 numeral 4 de la Ley de Casación.
33. En consecuencia, el congreso nacional inadmitió el recurso de casación, porque el recurso interpuesto no fundamentó de manera “idónea” las causales primera, segunda y quinta del artículo 3 de la Ley de Casación, incumpliendo los requisitos formales para que el recurso sea admitido a trámite.
34. Por lo expuesto, la Corte observa que el congreso nacional no se extralimitó en sus competencias; únicamente, verificó el cumplimiento de los requisitos formales establecidos en la Ley de Casación, normativa procesal que faculta a los congreses nacionales a verificar en la fase de admisibilidad, que el recurso cuente con

¹⁵ Expediente de la Corte Nacional de Justicia, proceso 18803-2015-00019, fojas 4 vuelta.

¹⁶ Expediente de la Corte Nacional de Justicia, proceso 18803-2015-00019, fojas 4 vuelta y 5.

fundamentación necesaria. Por lo tanto, debido a que (i) no se vulneró ninguna regla de trámite, tampoco hubo (ii) una afectación al debido proceso que acarree la violación de un precepto constitucional.

35. En consecuencia, el congreso nacional, en el auto impugnado, no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes.

5.3. ¿El congreso nacional vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, por incurrir en el vicio de incongruencia frente a las partes, al no haber analizado un cargo propuesto por la accionante?

36. La Constitución, en el artículo 76 numeral 7 literal l, establece que las resoluciones que adoptan los poderes públicos deben estar motivadas y que “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”.
37. La Corte Constitucional ha señalado que existe deficiencia motivacional, en las resoluciones, si se presenta alguno de los siguientes supuestos: (1) inexistencia, (2) insuficiencia y (3) apariencias.¹⁷
38. Esta Corte determinó que una argumentación jurídica es aparente cuando parece que contiene una fundamentación normativa y fáctica suficiente; pero que, en realidad, es inexistente o insuficiente. Entre los vicios motivacionales de la apariencias,¹⁸ figura la incongruencia, en la que se incurre cuando no se ha contestado algún argumento relevante de las partes (incongruencia frente a las partes), o no se ha analizado alguna norma legal o jurisprudencial determinante en la resolución de problemas jurídicos (incongruencia frente al derecho).
39. En consecuencia, corresponde a esta Corte verificar si el auto impugnado incurre en el vicio motivacional de incongruencia frente a las partes, por no dar respuesta a algún argumento relevante de la accionante en su recurso de casación, que “podría incidir significativamente en la resolución de la causa”.¹⁹ De esta manera, se verificará (i) el

¹⁷ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 66.

¹⁸ *Ibid.*, párr. 71, la Corte ha “identificado los siguientes tipos de vicio motivacional, aunque esta enumeración no debe entenderse como una tipología estricta ni cerrada: (3.1) incoherencia; (3.2) inatención; (3.3) incongruencia; e, (3.4) incomprensibilidad”.

¹⁹ CCE, sentencia 2908-18-EP/23, 28 de junio de 2023, párr. 32.

argumento o fundamento de la accionante en su recurso, y (ii) si el congreso nacional se pronunció sobre ello en el auto impugnado.

40. Respecto a (i), esta Corte constata que la accionante sí alegó la errónea interpretación del artículo 4 de la Resolución CD 476 de 14 de enero de 2015 emitida el 14 de enero de 2015 por el Consejo Directivo del IESS, bajo la casual primera de su recurso de casación, **junto** a la falta de aplicación del artículo 11.5 de la Constitución y del artículo 7 del Código Civil.
41. Respecto a (ii), la Corte verifica que, en el párrafo 9.4 del auto impugnado y tal como se evidenció en el problema jurídico anterior, el congreso nacional sí se pronunció sobre el cargo propuesto por la accionante. Así, refirió que la casacionista, “ataca acusando de errónea interpretación del Art. 4 de la Resolución 476 del Consejo Directivo del IESS”.²⁰
42. En este sentido, para inadmitir este cargo, el congreso nacional analizó el mismo en conjunto con los cargos establecidos en los numerales 6.1 y 6.3 del escrito de casación, que hacían referencia a la falta de aplicación de la Resolución 476. Identificó doctrina y jurisprudencia para determinar el alcance de los yerros de falta de aplicación y de errónea interpretación. A continuación, expuso que estos yerros tienen un alcance distinto, por ende, son **contradictorios e incompatibles** entre sí. Por esta razón, inadmitió el cargo de errónea interpretación del artículo 4 de la Resolución CD 476 de 14 de enero de 2015 emitida el 14 de enero de 2015 por el Consejo Directivo del IESS, **junto** a la falta de aplicación del artículo 11.5 de la Constitución y del artículo 7 del Código Civil, por haberse incumplido el artículo 7 numeral 3 en relación con el artículo 6 numeral 4 de la Ley de Casación.
43. Por lo expuesto, la Corte constata que la argumentación del congreso nacional atendió el cargo alegado por la accionante y, al no incurrir en un vicio motivacional de incongruencia, no se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.
44. Este Organismo estima oportuno recordar que la garantía constitucional de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales.²¹ Por lo que, no se debe confundir el deber de los jueces de motivar correctamente sus resoluciones con esta garantía en función de la cual, los jueces tienen que justificar suficientemente sus decisiones. De tal manera, cuando se alega la vulneración de la garantía de la motivación, no es deber de la Corte verificar la corrección o incorrección de

²⁰ Expediente de la Corte Nacional de Justicia, proceso 18803-2015-00019, foja 3 vuelta.

²¹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 28.

los fundamentos esgrimidos por los órganos jurisdiccionales para justificar sus decisiones, sino evaluar si se cumplieron con las condiciones mínimas para concluir que la motivación fue suficiente con miras a tutelar el derecho a la defensa.

6. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **2688-19-EP**.
2. **Disponer** la devolución del expediente al juzgador de origen.
3. Notifíquese y archívese el expediente.

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, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 13 de marzo de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



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

268819EP-68310



Caso Nro. 2688-19-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes veintidós de marzo de dos mil veinticuatro, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL (S)



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



Sentencia 318-20-EP/24
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 13 de marzo de 2024

CASO 318-20-EP

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

SENTENCIA 318-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta una acción extraordinaria de protección tras verificar que la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Iñaquito, Distrito Metropolitano de Quito vulneró el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, al no remitir el expediente a la Corte Provincial para la resolución del recurso de apelación interpuesto por el accionante.

1. Antecedentes

1. El 10 diciembre de 2019, Kevyn Thomás Caiza Reinoso (“**el accionante**”) presentó una acción de protección en contra del director de la Escuela Superior Militar “Eloy Alfaro” y del presidente del Consejo de Disciplina de esta institución (“**entidad demandada**”).¹ El proceso fue signado con el número 17204-2019-05115 en la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Iñaquito, Distrito Metropolitano de Quito (“**Unidad Judicial**”).
2. La Unidad Judicial mediante sentencia de 24 de diciembre de 2019, negó la acción de protección.²
3. El 27 de diciembre de 2019, el accionante presentó un escrito.³ Mediante auto de 20 de enero de 2020, la Unidad Judicial negó por improcedente el pedido realizado.

¹ En su demanda alegó la vulneración de sus derechos a la igualdad y no discriminación, a la defensa y el debido proceso en las garantías del derecho a la defensa e igualdad de las partes, por cuanto el Consejo de Disciplina de la entidad demandada, a través de la resolución 001-2019-ESMIL-CD-XXXII de 2 de agosto de 2019, le declaró responsable en calidad de autor de la falta disciplinaria tipificada en el Reglamento Sustitutivo al Reglamento de Disciplina Militar en su artículo 60 literal i), al igual que a otros 4 cadetes; y dispuso su separación de la Escuela, por presuntamente obtener información relativa a un examen previo a su realización. La resolución fue ratificada, al negarse los recursos de reconsideración y de apelación que fueron interpuestos por el accionante.

² En la sentencia se expuso que:

[...] no existen precedentes administrativos vinculantes para que se señale que deben ser resueltos en igualdad de condiciones, más aún cuando dentro del mismo proceso se evidencia que la igualdad de los administrados varía por agravantes y atenuantes como en el caso del Kdte Galarza y el actor; sobre la prueba, la misma sí ha sido considerada en la fase inicial del procedimiento administrativo por lo que no existe a criterio de este juzgador, omisión sobre la misma y se ha respetado el debido proceso y el derecho a la defensa en sede administrativa [...].

³ En el referido escrito el accionante señaló: “[...] muy respetuosamente me permito plantear el consiguiente recurso de Apelación para ante la Corte Provincial de Pichincha en los siguientes términos

4. El 17 de febrero de 2020, el accionante presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 24 de diciembre de 2019 y del auto de 20 de enero de 2020, decisiones emitidas por la Unidad Judicial.
5. El 4 de marzo de 2020, la causa se sorteó a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce. El 26 de noviembre de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección y requirió a la Unidad Judicial que remita un informe motivado sobre los fundamentos de la acción extraordinaria de protección.⁴
6. El 2 de septiembre de 2022, la Unidad Judicial presentó el informe de descargo requerido.⁵
7. La jueza sustanciadora mediante providencia de 27 de febrero de 2024, en cumplimiento del orden cronológico, avocó conocimiento del caso y dispuso su notificación a los involucrados.

2. Competencia

8. En los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”); y, artículos 63 y 191 número 2 letra d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**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 violado derechos constitucionales.

3. Alegaciones de las partes

3.1 Del accionante

9. El accionante alega que las decisiones impugnadas vulneran sus derechos a la defensa, tutela judicial efectiva, la seguridad jurídica, educación y su proyecto de vida.

[...]; y, concluyó indicando: “[e]n tal virtud, solicito (sic) revocar la sentencia subida en grado y aceptar la Acción de Protección a fin de que se reparen los daños ocasionados en un proceso en el que se conculcaron claramente derechos constitucionales”. Fojas 273 de expediente.

⁴ El Tribunal de Admisión estuvo conformado por las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Daniela Salazar Marín, y el ex juez constitucional Ramiro Avila Santamaría.

⁵ Juan Guillermo Sinaluisa Llangarí, secretario de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, remitió el informe del doctor Henry Tobías Navarrete, en calidad de juez de la Unidad Judicial, contenido en el auto de 1 de septiembre de 2022.

- 10.** Para sustentar la presunta vulneración de sus derechos a la defensa, seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva, señaló que:

[...] aunque la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional dispone claramente que el recurso de apelación debe ser conocido y resuelto por la Corte Provincial, el Juez que decidió el recurso de apelación, en total desconocimiento de las garantías constitucionales, decide no remitir el proceso a la Corte Provincial y ‘usurpar’ sus facultades tomando la decisión que a su criterio consideró pertinente [...].

- 11.** Reitera que el trámite previsto en el artículo 24 de la LOGJCC fue desconocido por la Unidad Judicial, pues tomó una decisión que era de exclusiva competencia de la Corte Provincial.

- 12.** En su demanda, el accionante también sostiene que:

[...] la autoridad accionada llevó (sic) el mismo [expediente administrativo] desmembrado y/o mutilado respecto a documentos para soportar el argumento de trato desigual y diferenciado de unos cadetes respecto a otros, siendo que dicha circunstancia se podría configurar en lo tipificado en el art. 272 del Código Orgánico Integral Penal que determina fraude procesal, ya que el funcionario aparentemente mutiló el expediente y/o envió selectivamente las actuaciones posiblemente a los fines de confundir al Juzgador porque no pusieron en conocimiento de toda la información requerida, a lo cual pedí que se dejara constancia, sin embargo el Juez prescindió de la elaboración del acta de audiencia, a más de que en su fallo ni siquiera mencionó un hechos jurídicamente tan relevantes (sic).

- 13.** Por otro lado, en cuanto a la presunta vulneración del derecho a la educación, menciona que:

[...] una vez que fui cadete, en actos de servicio y mediante un trato selectivo y diferenciado fui separado de la Escuela Superior Militar Eloy Alfaro ESMIL, lo cual, me apartó de la institución que elegí para educarme y así ser parte de una carrera en la cual soñaba. La tramitación parcial del proceso, con ocasión de la acción de protección que presenté, estuvo caracterizado por distintas irregularidades jurídicas [...] hecho que se tradujo en la vulneración de derecho a la educación y en especial de mi proyecto de vida [...].

- 14.** En razón de lo anterior, la pretensión concreta del accionante es que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales; y que, se dejen sin efecto las decisiones impugnadas.

3.2 Posición de la autoridad jurisdiccional accionada

- 15.** La Unidad Judicial en su informe indicó lo siguiente:

Expedida la sentencia de Acción de Protección con fecha 24 de diciembre de 2019, con fecha 27 de diciembre de 2019, la parte actora ingresa un escrito dirigido a esta autoridad,

solicitando REVOCAR la sentencia según inciso final, en la cual señala: Textual ‘subida en grado y aceptar la presente Acción de Protección a fin de que se reparen los daños ocasionados en un proceso en el que se le conculca claramente derechos constitucionales’. Por qué digo dirigido a este juzgador, porque en todo el texto señala ‘usted’ [...] por tal razón, ha sido acertado indicarle que: ‘La revocatoria corresponde a un recurso horizontal a través del cual se pretende que la misma autoridad que pronunció un auto dicte otro en sustitución’; a renglón seguido se le refiere sobre el recurso de apelación: ‘sin embargo, la sentencia que ha dictado la suscrita autoridad puede ser observada únicamente por la Corte Provincial de Justicia conforme lo dispone el Art. 24 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional’ para que proponga adecuadamente su requerimiento. [...] De la contestación no ha interpuesto ningún escrito posterior al auto de fecha 20 de enero de 2020; no ha solicitado revocatoria, recurso de hecho, o algún símil que le permita viabilizar su supuesto recurso de apelación, [...] Sobre la revocatoria debo indicar que no es propia de la segunda instancia, esta es aplicable en cualquier nivel (art. 254 COGEP), por lo tanto se desvirtúa la supuesta usurpación que habla la parte accionante, pues he proveído su pedido bajo mis facultades como juez A-Quo [...].

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

16. 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 constitucional.⁶
17. Conforme se expone en los párrafos 10 y 11 *ut supra*, el accionante alega la vulneración sus derechos a la defensa, seguridad jurídica y tutela judicial efectiva por cuanto la Unidad Judicial no habría remitido el proceso ante la interposición de su recurso de apelación, aun cuando la LOGJCC dispone que dicho recurso debe ser conocido y resuelto por la Corte Provincial; entonces, sus alegaciones estarían dirigidas a una supuesta vulneración en la tramitación del recurso de apelación.
18. Para atender el cargo referido en el párrafo precedente, y en aplicación del principio *iura novit curia*, este Organismo considera pertinente abordarlo a través del derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, para determinar si se vulneró una regla de trámite en la emisión del auto de 20 de enero de 2020 dictado por la Unidad Judicial,⁷ considerando que a esta decisión se atribuiría la posible afectación, mas no a la sentencia dictada por dicha autoridad jurisdiccional. Para ello, la Corte se plantea el siguiente problema jurídico: ¿El auto de 20 de enero de 2020 dictado por la Unidad Judicial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes porque habría infringido el artículo 24 de la LOGJCC al no remitir el expediente a la

⁶ CCE, sentencia 752-20-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 31 y sentencia 2719-17-EP/21, 08 de diciembre de 2021, párr. 11.

⁷ En similar sentido se pronunció este Organismo en la sentencia 1016-19-EP/23, 1 de noviembre de 2023, párr. 15

Corte Provincial para la resolución del recurso de apelación interpuesto por el accionante?

19. Sobre las alegaciones que constan en el párrafo 12 *ut supra*, este Organismo no encuentra un argumento mínimamente completo que permita a partir de los cargos formulados, realizar un pronunciamiento al respecto, ni aun haciendo un esfuerzo razonable; esto por cuanto, si bien se refiere a presuntas omisiones de la Unidad Judicial, no los vincula con una tesis ni tampoco expone una justificación jurídica.⁸
20. En cuanto a la presunta afectación del derecho a la educación y al proyecto de vida, tal como consta en el párrafo 13, se observa que la argumentación se refiere a hechos del proceso de origen; por lo cual, no existe un argumento claro sobre acciones u omisiones de la autoridad jurisdiccional accionada. Además, la Corte podría analizar dichas alegaciones únicamente si considera pertinente realizar un examen de mérito.⁹ Entonces, no se formulará un problema jurídico al respecto.

5. Resolución del problema jurídico

5.1 Problema jurídico: ¿El auto de 20 de enero de 2020 dictado por la Unidad Judicial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes porque habría infringido el artículo 24 de la LOGJCC al no remitir el expediente a la Corte Provincial para la resolución del recurso de apelación interpuesto por el accionante?

21. El artículo 76.1 de la CRE señala que “[c]orresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”. En

⁸ Este Organismo en sentencia 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 18 determinó que, debe hacer un esfuerzo razonable para analizar si, a partir de un cargo formulado, cabe establecer la vulneración a un derecho fundamental invocado. En esta sentencia también estableció que una forma de identificar un argumento claro constituye verificar la existencia de al menos, los siguientes elementos (i) una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho constitucional 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; y, (iii) una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho en forma “directa e inmediata”.

⁹ La Corte determinó que excepcionalmente de oficio puede resolver el mérito de una garantía jurisdiccional cuando se cumplan estos presupuestos: “(i) que la autoridad judicial inferior haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio, lo cual es propio del objeto de la acción extraordinaria de protección; (ii) que prima facie, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; y, (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión (...) [(iv)] debe tenerse como cuarto presupuesto para el control de méritos que el caso al menos cumpla con uno de los criterios que a continuación se indican: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo”. CCE, 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párrs. 55 y 56.

observancia de esta garantía, los operadores de justicia tienen la obligación de aplicar las normas jurídicas que correspondan en el caso concreto.¹⁰

22. La Corte Constitucional ha determinado que esta garantía es parte de las denominadas garantías impropias, las cuales no configuran por sí solas supuestos de violación del derecho al debido proceso (entendido como principio), sino que contienen una remisión a reglas de trámite previstas en la legislación procesal. Las garantías impropias tienen una característica en común: su vulneración tiene, básicamente, dos requisitos: (i) la violación de alguna regla de trámite y (ii) el consecuente socavamiento del principio del debido proceso.¹¹

23. En lo concerniente al recurso de apelación en garantías jurisdiccionales, el artículo 24 de la LOGJCC regula su trámite, de la siguiente forma:

Las partes podrán apelar en la misma audiencia o hasta tres días hábiles después de haber sido notificadas por escrito. La apelación será conocida por la Corte Provincial; si hubiere más de una sala, se radicará por sorteo. La interposición del recurso no suspende la ejecución de la sentencia, cuando el apelante fuere la persona o entidad accionada.

Cuando hubiere más de una sala, la competencia se radicará por sorteo. La Corte Provincial avocará conocimiento y resolverá por el mérito del expediente en el término de ocho días. De considerarlo necesario, la jueza o juez podrá ordenar la práctica de elementos probatorios y convocar a audiencia, que deberá realizarse dentro de los siguientes ocho días hábiles; en estos casos, el término se suspende y corre a partir de la audiencia.

24. Al respecto, este Organismo ha reiterado que la competencia para resolver el recurso de apelación es de la Corte Provincial, por lo que a los jueces de primera instancia les corresponde únicamente remitir el recurso al órgano superior; así, determinó que la regla de trámite relativa a la competencia para resolver los recursos de apelación según el artículo 24 de la LOGJCC es la siguiente: “[...] una vez interpuesto un recurso de apelación en un proceso de garantías jurisdiccionales, la o el juez de primera instancia debe recibir el recurso y remitirlo a la Corte Provincial correspondiente para su resolución”.¹²

25. Ahora bien, de la revisión del proceso se observa que el accionante presentó un escrito el 27 de diciembre de 2019 ante la Unidad Judicial; en dicho escrito el accionante señaló lo siguiente:

¹⁰ CCE, sentencia 2488-16-EP/21, 28 de abril de 2021, párr. 22.

¹¹ CCE, sentencia 740-12-EP/20, 7 de octubre de 2020, párrs. 27 y 28.

¹² CCE, sentencia 1016-19-EP/23, 1 de noviembre de 2023, párr. 22.

La Corte Constitucional también en sentencia 001-10-PJO-CC de 22 de diciembre de 2010 se pronunció sobre la competencia de las Cortes Provinciales para conocer el recurso de apelación en garantías jurisdiccionales.

KEVYN THOMAS CAIZA REINOSO, en la Acción de Protección que discurre, muy respetuosamente me permito plantear el consiguiente recurso de Apelación para ante la Corte Provincial de Pichincha en los siguientes términos [...] En tal virtud, solicito (sic) revocar la sentencia subida en grado y aceptar la Acción de Protección a fin de que se reparen los daños ocasionados en un proceso en el que se conculcaron claramente derechos constitucionales.

26. En dicho escrito el accionante además expuso los motivos por los que a su criterio la sentencia de primer nivel debía ser dejada sin efecto.¹³ La Unidad Judicial mediante auto de 20 de enero de 2020 resolvió lo siguiente:

La revocatoria corresponde a un recurso horizontal a través del cual se pretende que la misma autoridad que pronunció un auto dicte otro en sustitución; sin embargo, la sentencia que ha dictado la suscrita autoridad puede ser observada únicamente por la Corte Provincial de Justicia conforme lo dispone el Art. 24 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; por lo tanto, niéguese por improcedente el pedido realizado en escrito de fecha 27 de diciembre del 2019.

27. De lo descrito previamente, este Organismo advierte que i) la intención del accionante fue interponer un recurso de apelación, más allá de que como pretensión solicitó también la revocatoria de la sentencia; y, ii) la interpretación de la Unidad Judicial resultó contraria al principio *pro actione*, derivado del derecho a la tutela judicial efectiva y del principio de interpretación más favorable a la efectiva vigencia de los derechos conforme a lo previsto en los artículos 75 y 11 numeral 6 de la Constitución, según el cual, para el acceso de los recursos deben evitarse interpretaciones excesivamente restrictivas, formalistas o desproporcionadas.¹⁴
28. Se observa entonces que, la Unidad Judicial al pronunciarse sobre el pedido del accionante -exclusivamente como un recurso de revocatoria- y no elevar el proceso para conocimiento de la Corte Provincial violó la regla de trámite prevista en el artículo 24 de la LOGJCC, pese a que el accionante señaló de forma expresa que interpuso un recurso de apelación, sin que se preste a confusión que en efecto se apeló de la decisión de primera instancia. Cabe indicar además que es una práctica común entre los

¹³ En el escrito de 27 de diciembre de 2019, el accionante señaló que:

[...] habiendo probado los hechos y los generados en mi contra, sin tomar en consideración los argumentos y elementos que certifican mis asertos planteados en el libelo de mi demanda [...] sin considerar por ejemplo, que el principio de ‘prueba mínima’ a la que hizo referencia la Escuela Militar, la Corte Provincial en el expediente reciente de Acción de Protección incoada por el Sr. Militar Wilfrido Arias (sentencia adjuntada al expediente), señaló que es un violentamiento al derecho a la defensa y debido proceso, el mismo que debía servir como precedente [...] El principio y derecho constitucional de proporcionalidad violentado y constante en el artículo 76 de la Carta Magna, no fue como lo señalamos aplicado, pues se verificó que nunca supe que se trataba de un cuestionario referente al examen [...] como se puede evidenciar de la grabación magnetofónica, ya que no existe acta, la ESMIL procedió a entregar recién en la Audiencia un proceso mutilado, en el cual no se pudo evidenciar el trato diferenciado entre unos cadetes y otros, lo cual servía para identificar el violentamiento del derecho a la Igualdad material y formal ante la Ley.

¹⁴ CCE, sentencia 41-21-CN/22, 22 de junio de 2022, párrs. 30 y 31.

administradores de justicia utilizar el término “revocar la sentencia subida en grado”,¹⁵ en el decisorio de las sentencias, cuando se resuelve un recurso de apelación. En este sentido, si bien el accionante también solicitó la “revocatoria” de la sentencia, constituyó una interpretación restrictiva la de la Unidad Judicial el asumir que el accionante no interpuso un recurso de apelación. Por lo expuesto, se configura el requisito 1 señalado en el párrafo 22 *ut supra*.¹⁶

29. De manera adicional, la actuación de la Unidad Judicial conllevó a que se vulnera el derecho a recurrir del accionante; pues, pese a que interpuso el recurso de apelación ante el órgano competente, no obtuvo un pronunciamiento sobre sus alegaciones en el recurso de apelación; y, la sentencia de primera instancia quedó en firme. Así, se genera una afectación del debido proceso en cuanto a principio pues la situación del accionante se resolvió de forma irregular por un órgano incompetente que le impidió el acceso a una segunda instancia, con lo que se configura el cumplimiento del requisito 2 señalado en el párrafo 22 *ut supra*.¹⁷
30. Al determinarse que en el presente caso se infringió una regla de trámite y que la actuación de la Unidad Judicial vulneró el debido proceso del accionante al no permitir que su recurso de apelación sea conocido por la Corte Provincial, se concluye que el auto de 20 de enero de 2020 dictado por la Unidad Judicial vulneró el debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes.

6. Decisión

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

1. Aceptar la acción extraordinaria de protección **318-20-EP** presentada por Kevyn Tomás Caiza Reinoso.
2. Declarar la violación del derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes por el juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito.

¹⁵ Ver, por ejemplo, la sentencia de 26 de mayo de 2022 dictada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial del Cañar, dentro del proceso 03331-2022-00287.

¹⁶ Cabe indicar además que, conforme al artículo 254 del COGEP, el recurso de revocatoria procede respecto de autos de sustanciación y no está previsto en contra de sentencias. Este criterio fue reafirmado por la Corte en sentencia 1016-19-EP/23, 1 de noviembre de 2023, párrs. 24 y 25.

¹⁷ En similar sentido se pronunció este Organismo en la sentencia 1016-19-EP/23, 1 de noviembre de 2023, párr. 26.

3. Dejar sin efecto el auto de 20 de enero de 2020 dictado por el juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito.
4. Remitir el expediente a la Corte Provincial de Pichincha, a fin de que se sortee un tribunal para conocer y resolver el recurso de apelación interpuesto por el accionante.
5. Llamar la atención al juez Henry Tobías Navarrete Navarrete de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito y notificar al Consejo de la Judicatura con este llamado de atención para que lo considere a efectos de su evaluación.
6. Notifíquese y archívese.

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, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 13 de marzo de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

31820EP-67f8b



Caso Nro. 318-20-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL (S)



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



Sentencia 1320-20-EP/24
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 13 de marzo de 2024

CASO 1320-20-EP

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

SENTENCIA 1320-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de 1 de julio de 2020 dictada por la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja, en el marco de un proceso de acción de protección. La Corte encuentra que no existió una vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, por un vicio de insuficiencia.

1. Antecedentes procesales

1. El 2 de diciembre de 2019, Chela Janet Romero Cueva (“**Chela Romero**” o la “**accionante**”) presentó una acción de protección en contra del Ministerio de Educación (“**Ministerio**” o “**entidad accionada**”) y la Procuraduría General del Estado, alegando que, en su calidad de profesora comunitaria, no había sido afiliada al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**”) por parte del Ministerio, entre los años 2001 al 2008.¹ El proceso fue signado con el número 11282-2019-08298.
2. Mediante providencia de fecha 16 de diciembre de 2019, la jueza de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Loja, provincia de Loja (“**Unidad Judicial**”), previo a resolver la causa, decidió elevar una consulta de control concreto de constitucionalidad ante la Corte Constitucional, respecto del alcance del artículo 88 de la CRE. Esta consulta fue inadmitida por este Organismo mediante auto de 4 de febrero de 2020.²
3. El 13 de marzo de 2020, la Unidad Judicial negó la acción de protección presentada.³ La accionante interpuso recurso de apelación.

¹ En la demanda, se alegó como vulnerado el derecho a la seguridad social.

² CCE, auto de admisión 24-19-CN, 4 de febrero de 2020.

³ La Unidad Judicial consideró que “no hab[ía] prueba en el presente proceso constitucional, de que haya existido relación de dependencia entre la señora Romero Cueva, entre el mes de febrero de 2001 y el mes de agosto de 2008” y que la “discusión al respecto excede el objeto de esta acción, que inclusive por sus características no permite la actuación amplia de pruebas de parte de los sujetos procesales [...]”. Por consiguiente, la Unidad Judicial concluyó que “la señora Chela Janet Romero Cueva plantea una acción de

4. El 1 de julio de 2020, la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“**Corte Provincial**”) resolvió rechazar el recurso de apelación planteado y confirmar la sentencia subida en grado.⁴
5. El 22 de julio de 2020, la accionante presentó acción extraordinaria de protección en contra de la decisión de 1 de julio de 2020, emitida por la Corte Provincial.
6. El 20 de octubre de 2020, el caso fue sorteado al ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.
7. El 5 de febrero de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección y solicitó a la Sala de la Corte Provincial que remita, en el término de diez días, un informe de descargo.⁵
8. El 17 de febrero de 2023, la causa fue resorteada y le correspondió a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes.
9. El 6 de diciembre de 2023, en atención al orden cronológico de resolución de las causas, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y solicitó a la Sala de la Corte Provincial que presente un informe de descargo, debidamente motivado, sobre la acción extraordinaria de protección presentada por el accionante.

2. Competencia

10. En los artículos 94 y 437 de la Constitución y 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 supuestamente han vulnerado derechos constitucionales.

protección que implícitamente pretende la declaración de una relación laboral entre ella y el ministerio demandado, verificándose la causal de improcedencia de la acción, prevista en el Art. 42.5 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales [...]”.

⁴ La Corte Provincial resolvió que la entidad accionada no vulneró el derecho a la seguridad social, en vista de que “la normativa bajo la cual se encontraba sujeta la actividad que realizaba la accionante no contemplaba expresamente la existencia de una relación laboral, por lo cual le correspondía a la accionante acudir a la justicia ordinaria para el reconocimiento de la misma”. Por tanto, concluyó que la causa se enmarcaba en las causales de improcedencia de los numerales 1 y 5 del Art. 40 LOGJCC.

⁵ La Sala de Admisión estuvo conformada por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, el juez constitucional Enrique Herrera Bonnet y el ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la accionante

- 11.** Chela Romero pretende que se acepte la acción extraordinaria de protección, se declare la vulneración de sus derechos constitucionales a la seguridad social,⁶ tutela judicial efectiva,⁷ debido proceso en su garantía de motivación⁸ y seguridad jurídica⁹ y se repare dicha vulneración.
- 12.** Para sustentar su demanda, la accionante alega que se vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva porque los jueces “deliberadamente evitaron pronunciarse sobre el fondo de las pretensiones deducidas en el recurso de apelación interpuesto; [y] no se pudo tener una decisión fundada que haga mérito de las principales cuestiones planteadas”.
- 13.** Por otro lado, la accionante argumenta una vulneración a su derecho a la motivación, dado que los jueces de segunda instancia “procedieron a tergiversar y deformar la naturaleza del conflicto, los temas de la decisión y hasta las pretensiones de la acción de protección” y añade que “en ningún momento hemos pedido que se nos reconozca aspectos tales como: (la falta de afiliación, ni hemos planteado temas concernientes a la dimensión legal del derecho y menos aún, hemos pretendido que se nos declare un derecho)”. También señala que dicha decisión “no [tuvo] coherencia con lo verdaderamente planteado”, consistente en la vulneración al derecho a la seguridad social.
- 14.** Además, indica que la decisión presentó una “motivación aparente” y aquello “no solo que constituye una verdadera ‘vía de hecho’, sino que principalmente omite el cumplimiento del deber jurídico de motivar”.
- 15.** A pesar de que la accionante alegó de inicio que se habían vulnerado también sus derechos a la seguridad social y a la seguridad jurídica, no expone argumentos específicos al respecto en su demanda.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

⁶ CRE, artículo 34.

⁷ CRE, artículo 75.

⁸ CRE, artículo 76 numeral 7 literal I).

⁹ CRE, artículo 82.

16. Pese a que en auto de admisión de 5 de febrero de 2021, se notificó a la Sala de la Corte Provincial “con la finalidad de que se sirva presentar el informe de descargo correspondiente”, dicho Organismo, hasta la presente fecha, no emitió pronunciamiento alguno.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

17. En la sustanciación de una acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante.¹⁰ La Corte ha expresado que los accionantes tienen la obligación de desarrollar argumentos completos (tesis, base fáctica y justificación jurídica)¹¹ que le permitan analizar la violación de derechos.
18. Haciendo un esfuerzo razonable, esta Corte identifica que, de los cargos sintetizados en los párrafos 11, 12 y 13 *supra*, la accionante alega la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación y del derecho a la tutela judicial efectiva. Estas alegaciones están fundadas en la misma base fáctica: la supuesta omisión, de la sentencia impugnada, de pronunciarse sobre las alegaciones de fondo, específicamente sobre la vulneración al derecho a la seguridad social. Para evitar la reiteración argumental, la Corte abordará la alegación únicamente a partir del derecho al debido proceso en la garantía de motivación. Para ello, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia emitida el 1 de julio de 2020 por la Corte Provincial, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de la accionante, al no haber verificado la real ocurrencia de la vulneración al derecho a la seguridad social?**

5. Resolución de los problemas jurídicos

- 5.1 **¿La sentencia emitida el 1 de julio de 2020 por la Corte Provincial, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de la accionante, al no haber verificado la real ocurrencia de la vulneración al derecho a la seguridad social?**
19. El artículo 76, numeral 7, letra l) de la CRE establece que “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”.

¹⁰ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

¹¹ *Ibid*, párr. 18.

20. La Corte Constitucional ha señalado que “una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, es decir, integrada por dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente; y, (ii) una fundamentación fáctica suficiente”.¹² En ese sentido, “la fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso [...] la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso”.¹³ Además, la Corte ha determinado que, en el caso de las garantías jurisdiccionales, hay un elemento adicional derivado de la garantía de motivación, el cual establece que (iii) el juez debe pronunciarse sobre “la real existencia de la vulneración a los derechos alegados”.¹⁴

21. A través del elemento (iii), la jurisprudencia constitucional buscó evitar que el análisis de los operadores judiciales que conocen garantías jurisdiccionales sea elemental y/o superficial, en atención a que, en este tipo de procesos, “se discuten cuestiones especialmente relevantes para la justicia: la vulneración a derechos constitucionales”.¹⁵ De esta forma, la Corte dilucidó que, en una acción de protección, los jueces

[...] deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. [...] Y únicamente cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales [...] podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido.¹⁶

22. Más concretamente, respecto a la forma en que los jueces deben cumplir con la observancia del elemento (iii), la Corte ha señalado que la esencia del examen de la autoridad judicial constitucional debe centrarse en verificar si concurre la alegada violación, previo a determinar 1) cuáles son las vías ordinarias adecuadas y 2) las causales de improcedencia de la acción.¹⁷ Además, ha recalcado que la naturaleza del acto no es lo que determina la competencia de los jueces al momento de conocer una acción de protección, sino que el fundamento de la demanda sea la existencia de una vulneración de derechos constitucionales.¹⁸

¹² CCE, sentencia 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párr. 61.

¹³ *Ibidem*, párr. 61.1. y 61.2.

¹⁴ *Ibidem*, párr. 103

¹⁵ CCE, sentencia 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 39.

¹⁶ CCE, sentencia 001-16-PJO-CC, 22 de marzo de 2016, págs. 23.

¹⁷ CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

¹⁸ CCE, sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 86.

- 23.** Ahora bien, en el presente caso, la accionante señala que, en la decisión impugnada, los jueces de la Corte Provincial no analizaron la pretensión principal planteada por ella, relativa a la vulneración a su derecho a la seguridad social. De la revisión de la demanda de primera instancia,¹⁹ así como del escrito de fundamentación del recurso de apelación presentado,²⁰ se desprende que dicha alegación -relacionada a la seguridad social- fue oportunamente presentada.
- 24.** El considerando quinto de la sentencia impugnada, desarrolla el análisis constitucional del caso en cuestión. Después de revisar la decisión referida, esta Corte constata lo siguiente:
- 24.1.** Las secciones 5.1 a 5.7 recogen normas y jurisprudencia que regulan la acción de protección, como garantía jurisdiccional. La sección 5.8 identifica la pretensión de la accionante.
- 24.2.** La sección 5.9 plantea como problema jurídico “determinar si el hecho de que el Ministerio de Educación no haya afiliado a la accionante en los años 2001-2008, constituye una vulneración del derecho a la seguridad social”.
- 24.3.** En las secciones 5.10 a 5.16, se resuelve el problema jurídico. Primero, se enuncian las normas que, a criterio de la Sala, eran aplicables al caso (artículo 1 de la Ley 122, artículo 55 de la Constitución de 1998, artículos 2 y 286 de la Ley de Seguridad Social), así como la jurisprudencia (sentencias 001-16-PJO-CC y 29-16-SEP-CC) (fundamentación jurídica). Posteriormente, se plantea una fundamentación fáctica, examinando los hechos y la evidencia que los respaldan. Finalmente, se analiza la pertinencia de la aplicación de dichos criterios jurídicos a los hechos del caso, y se concluye que

la entidad accionada no ha violentado el derecho constitucional a la seguridad social, puesto que de oficio NO pudo haber afiliado a la accionante, más aún que la normativa bajo la cual se encontraba sujeta la actividad que realizaba la accionante no contemplaba expresamente la existencia de una relación laboral, por lo cual le correspondía a la accionante acudir a la justicia ordinaria para el reconocimiento de la misma, sin que a través de esta acción de protección se pueda declarar un derecho, por consiguiente sus pretensiones se enmarcan dentro de la improcedencia de la acción en los términos dispuestos en el Art. 40 de la LOGJCC, numerales: “1. Cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales”; y 5. Cuando la

¹⁹ Fojas 15 y 16 del expediente judicial.

²⁰ Foja 77 del expediente judicial.

pretensión del accionante sea la declaración de un derecho”, como así ya lo ha establecido la señora Jueza A quo.

24.4. Adicionalmente, en las secciones 5.17 a 5.19 se indicó que la sentencia 29-16-SEP-CC que había sido alegada por la accionante no resultaba aplicable al caso, en virtud de que solo “tenía efectos interpartes” y de que los presupuestos fácticos de los casos diferían.

24.5. En vista de las consideraciones expuestas, se declara improcedente la acción.

25. Siendo así, este Organismo verifica que la Corte Provincial efectivamente analizó la alegación de fondo de la accionante respecto a la vulneración al derecho a la seguridad social y, para ello, presentó una fundamentación fáctica (secciones 5.10, 5.11 y 5.16) y una fundamentación normativa (secciones 5.12, 5.13, 5.14, 5.15) suficientes, que le permitieron arribar a la decisión del caso de manera motivada.

26. Por tanto, esta Corte concluye que no existió vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, en la sentencia de 1 de julio de 2020, emitida por la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja.

6. Decisión

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

- 1. Desestimar** la acción extraordinaria de protección **1320-20-EP/24**.
- 2. Disponer** la devolución del expediente.
- 3.** Notifíquese y archívese.

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 siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, dos votos salvados de las Juezas Constitucionales Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 13 de marzo de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Paulina Saltos Cisneros

SECRETARIA GENERAL (S)

Voto salvado**Juezas:** Teresa Nuques Martínez y Carmen Corral Ponce**SENTENCIA 1320-20-EP****VOTO SALVADO****Juezas Constitucionales Teresa Nuques Martínez y Carmen Corral Ponce**

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), formulamos un voto salvado a la sentencia 1320-20-EP/24, emitida en sesión ordinaria del día 13 de marzo de 2024:

Breves antecedentes y puntos de divergencia con el voto de mayoría

2. El 16 de diciembre de 2019, la Jueza de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Loja, provincia de Loja (“**Unidad Judicial**”) resolvió negar la acción de protección propuesta por Chela Janet Romero Cueva¹ en contra del Ministerio de Educación (“**entidad accionada**”) y la Procuraduría General del Estado.² La parte actora interpuso recurso de apelación.
3. El 01 de julio de 2020, la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“**Corte Provincial**”) resolvió rechazar el recurso de apelación interpuesto y confirmar la sentencia subida en grado.³
4. El 22 de julio de 2020, Chela Janet Romero Cueva (“**accionante**”) presentó acción extraordinaria de protección contra la sentencia dictada el 01 de julio de 2020 por la Sala de la Corte Provincial.

¹ En la demanda alegó que, como profesora comunitaria del Ministerio, no fue afiliada al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social entre los años 2001 al 2008, por lo que se vulneró su derecho a la seguridad social.

² La Unidad Judicial determinó que no existía pruebas en el proceso constitucional sobre la existencia de relación de dependencia de la accionante, entre el mes de febrero de 2001 y el mes de agosto de 2008.

³ La Corte Provincial resolvió que la entidad accionada no vulneró el derecho a la seguridad social, debido a que “la normativa bajo la cual se encontraba sujeta la actividad que realizaba la accionante no contemplaba expresamente la existencia de una relación laboral, por lo cual le correspondía a la accionante acudir a la justicia ordinaria para el reconocimiento de la misma”. Por lo tanto, concluyó que la causa se enmarcaba en las causales de improcedencia de los numerales 1 y 5 del Art. 40 LOGJCC.

5. El 05 de febrero de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional⁴ resolvió admitirla a trámite. El 17 de febrero de 2023, la causa fue resorteada y le correspondió a la jueza Alejandra Cárdenas Reyes.
6. Mediante sentencia de mayoría, la Corte Constitucional consideró que los alegatos presentados por la accionante en su demanda, relacionados con la vulneración al derecho a la seguridad jurídica, tutela judicial efectiva y seguridad social, no cumplían con lo determinado en la sentencia constitucional 1967-14-EP/20. No obstante, haciendo un esfuerzo razonable identificó los cargos al derecho al debido proceso en la garantía de motivación y tutela judicial efectiva. En consecuencia, y para evitar la reiteración argumental únicamente circunscribió su análisis a partir del derecho al debido proceso en la garantía de motivación.
7. En este marco, la Corte Constitucional resolvió desestimar la acción por no existir vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación. Conforme a la decisión de mayoría de este Organismo, la Corte Provincial analizó la alegación de fondo de la accionante respecto a la vulneración del derecho a la seguridad social, presentando una fundamentación fáctica y normativa suficiente, que permitieron arribar a la decisión del caso de manera motivada.
8. Por lo manifestado, disentimos de la sentencia de mayoría, pues a nuestro criterio, la Corte Constitucional debió tomar en consideración y pronunciarse respecto de la alegada inobservancia del precedente constitucional contenido en la sentencia 029-16-SEP-CC, de 27 de enero de 2016, cargo planteado por la accionante en su demanda y en el recurso de apelación interpuesto.
9. La antedicha sentencia resulta relevante porque fue emitida dentro del caso número 1200-13-EP, ratificando el fallo dictado por la Sala Especializada de la Corte Nacional que casó la sentencia del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, por el cual se reconoció a un grupo de docentes comunitarios los derechos derivados del trabajo, incluidos la seguridad social, aunque no pertenezcan al Escalafón Docente. Por ello, la sentencia 029-16-SEP-CC constituye precedente jurisprudencial vinculante al contener

⁴ La Sala de Admisión estuvo conformada por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y el ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.

una interpretación sistemática y teleológica de la voluntad del constituyente, respecto al derecho a la seguridad social.

10. Para evidenciar lo antes referido, la sentencia 029-16-SEP-CC determina por una parte lo siguiente:

(...) **Los educadores comunitarios ¿pertenecen a la carrera docente o Magisterio Nacional?** (...) se establecieron dos regímenes de educación; el primero de ellos estuvo conformado por los docentes que estaban adscritos al Ministerio de Educación mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional (...) El segundo régimen estaba conformado por los educadores o docentes comunitarios que si bien colaboraban con el Ministerio de Educación, no eran parte del Magisterio (...) se concluye que la decisión accionada no vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica, por cuanto en la misma **los jueces casacionales han aplicado la norma que regula el caso concreto, en virtud de lo cual han determinado que los educadores comunitarios no pertenecen al Magisterio Nacional**, puesto que conforme a lo previsto en la Norma Suprema, la única forma de ingresar a la carrera del servicio público es a través de un concurso de méritos y oposición (...) (énfasis agregado).

11. Posteriormente, la referida sentencia establece que:

(...) **A los educadores comunitarios ¿les asiste el derecho constitucional a la seguridad social?** (...) de conformidad con el principio de interdependencia de los derechos constitucionales, sabemos que el derecho a la seguridad social está íntimamente conectado con el derecho al trabajo (...) el artículo 55 de la Constitución Política de 1998 así como el artículo 34 de la Constitución vigente contemplan al derecho a la seguridad social como un derecho irrenunciable de todos sus habitantes, razón por la que es deber y responsabilidad primordial del Estado garantizar y hacer efectivo el ejercicio pleno de dicho derecho. **En el ámbito internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso ‘Cinco Pensionistas vs. Perú’, precisó que ‘toda persona tiene el derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa’** (...) **se advierte que los jueces casacionales justifican su decisión bajo el razonamiento de que al existir entre los educadores comunitarios y el Ministerio de Educación, relación de dependencia regulada por la Ley 122 y sus reformas, la norma contenida en el artículo 2 de la Ley de Seguridad Social cubre a los educadores comunitarios, quienes al prestar un servicio intelectual al Ministerio de Educación, les asiste el derecho a solicitar la protección del Seguro General Obligatorio en calidad de afiliados. Por tanto, la obligación que tiene el Ministerio de Educación de afiliar a los educadores comunitarios al IESS constituye un derecho constitucional irrenunciable y como tal, de cumplimiento obligatorio para el Estado, por cuanto aquello les permitirá a los referidos docentes tener acceso a las prestaciones creadas para gozar de una vida digna, lo cual**

implica la entrega oportuna de los servicios, las rentas y los demás beneficios del seguro general obligatorio, según las circunstancias propias de cada asegurado. No hacerlo, implicaría un retroceso al grado de desarrollo que ha experimentado en nuestro país el derecho a la seguridad social e iría en contra de los principios que rigen el ejercicio de los derechos, en especial, con respecto al de progresividad (...) no se advierte vulneración de los derechos constitucionales contenidos en los artículos 76 numeral 1 y 82 de la Constitución (...) (énfasis añadido).

12. De forma que, la indicada regla de precedente en sentido estricto, al contener un criterio constitucional hermenéutico sobre el derecho a la seguridad social, resulta aplicable a casos análogos y debió no solo ser advertida por la judicatura accionada, debido a su carácter heterovinculante-vertical al emanar de la Corte Constitucional del que no puede alejarse,⁵ sino que además debió ser objeto de pronunciamiento por parte de este Organismo en la sentencia de mayoría.⁶
13. Por lo antes expuesto, consideramos que la inobservancia del precedente jurisprudencial cuya regla en sentido estricto se encuentra, contenida en la sentencia 029-16-SEP-CC respecto a la seguridad social vulneró el derecho a la seguridad jurídica, en consecuencia, la presente acción extraordinaria de protección debió ser aceptada.

HILDA TERESA
NUQUES
MARTINEZ

Firmado
digitalmente por
HILDA TERESA
NUQUES MARTINEZ

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL
PONCE

Firmado
digitalmente por
CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

⁵ CCE, sentencias 11-19-CP/19, 04 de diciembre de 2019, párr.19; 1035-12-EP/20, 22 de enero de 2020, párr. 17,18, 19; 109-11-IS/20, 26 de agosto de 2020, párr. 22, 23, 24; 1797-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 66, 69, 70; 2047-16-EP/21, 21 de abril de 2021, párr. 37, 44; 3467-17-EP/22, 13 de julio de 2022, párr. 44, 46.

⁶ Voto salvado de las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez en la sentencia 1212-18-EP/23, 01 de marzo de 2023, párr. 8.

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de las Juezas Constitucionales Teresa Nuques Martínez y Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 1320-20-EP, fue presentado en Secretaría General el 26 de marzo de 2024, mediante correo electrónico a las 14:09; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



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

132020EP-6913b

**Caso Nro. 1320-20-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito día miércoles veintisiete de marzo de dos mil veinticuatro; y, los votos salvados de las juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez y Carmen Corral Ponce, los días jueves cuatro y viernes cinco de abril de dos mil veinticuatro respectivamente, 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



Abg. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Telf.: 3941-800
Exts.: 3131 - 3134

www.registroficial.gob.ec

IM/AM

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.