

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTÁMENES Y SENTENCIAS:

232-22-IS/24 En el Caso No. 232-22-IS Se desestima la acción de incumplimiento No. 232-22-IS.....	2
184-22-IS/24 En el Caso No. 184-22-IS Se desestima la acción de incumplimiento No. 184-22-IS.....	17
476-20-EP/24 En el Caso No. 476-20-EP Se acepta la acción extraordinaria de protección No. 476-20-EP.....	26
234-20-EP/24 En el Caso No. 234-20-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 234-20-EP	38



Sentencia 232-22-IS/24
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 19 de septiembre de 2024

CASO 232-22-IS

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

SENTENCIA 232-22-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada por la Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT EP, ante una supuesta existencia de antinomia jurisdiccional entre las sentencias dictadas dentro de los procesos de acción de protección 17205-2022-01264 y 08331-2022-00872 por no constatar la alegada antinomia.

1. Antecedentes procesales

1.1 Causa 17205-2022-01264 (Caso 1)

1. El 20 de octubre de 2022, Nicolás Armendáriz Armendáriz¹ presentó una acción de protección (signada con el número 17205-2022-01264) en contra de la Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT EP (“CNT”), aduciendo supuestas violaciones a sus derechos constitucionales ocasionadas por las diferencias salariales entre los trabajadores.
2. La Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Rumiñahui (“**Unidad Judicial de Rumiñahui**”), provincia de Pichincha, mediante sentencia de fecha 11 de noviembre de 2022, negó la acción de protección, considerando que: “[...] el accionante no justificó tener la legitimidad del derecho para demandar ni tampoco, tener autorización o poder para actuar en la presente causa a nombre y representación de alguna persona o grupo de personas, ni identificó violación de derechos constitucionales de ninguna naturaleza [...]”. De la mencionada resolución, CNT presentó recursos de ampliación y aclaración, que fueron resueltos

¹ La acción fue planteada por sus propios y personales derechos, sin embargo, en la demanda se refería a los trabajadores en general de CNT que a pesar de tener un mismo cargo perciben una remuneración menor. Hecho que conocía porque colaboró en talento humano de la entidad accionante. Consecuentemente, solicitó que se acepte la acción de protección y se declare la violación de los derechos constitucionales al trabajo en relación con la garantía de igual trabajo igual remuneración, a la igualdad formal y material y no discriminación, derecho a la seguridad jurídica y derecho a la vida digna. De igual manera, que se disponga como reparación integral que CNT EP tutele de forma igualitaria los derechos de los trabajadores y los ubique en la misma escala salarial que otros trabajadores de igual jerarquía. Así también, al pago de la diferencia de todas las remuneraciones que dejaron de percibir desde el ingreso a la institución hasta la fecha de pago de las mismas, más todos los beneficios de ley, entre ellos la diferencia de aportes al IESS y demás beneficios legales con sus respectivos intereses.

en auto de 16 de diciembre de 2022.² No se presentó recurso de apelación por ninguna de las partes procesales.

1.2 Causa 08331-2022-00872 (Caso 2)

3. El 5 de octubre de 2022, Carrillo Samaniego Cristian Xavier, Mina Quintero Julio, Quiñonez Tafur Milton Daniel, Mera Cevallos Fabián Enrique, Preciado Adúm Jonathan Leonardo, Basurto Casierra Juan Carlos, Erazo Loor Washington Paul, Benavides Fajardo Paul Andrés, Goyes García Fausto Douglas, Ballesteros Morales Cristhian Adrián, Valencia Caicedo Franklin Alberto, Delgado Villamarín Alberto Xavier, Zambrano Rezabala Héctor Fabricio, Montes Molina Martha Andreina, Vera Rivera José David, y Benavides Fajardo Diego Patricio, presentaron una acción de protección, signada con el número 08331-2022-00872, en contra de la Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT EP (“CNT”), alegando la vulneración de sus derechos constitucionales y solicitando la homologación salarial de sus respectivos cargos.
4. La Unidad Judicial Civil de Esmeraldas mediante sentencia de 17 de febrero de 2023 aceptó la demanda y declaró la vulneración de los derechos al trabajo, a la igualdad y no discriminación, y a la seguridad jurídica³ de los accionantes descritos en el párrafo

² En el auto de 16 de diciembre de 2022, la Unidad Judicial de Rumiñahui resolvió lo siguiente: [...] a fin de cumplir con el requisito de motivación según exige la sentencia No. 1158-17-EP/21; de 20 de octubre de 2021, expedida por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, que contiene el estándar de motivación de las decisiones judiciales. La acción debe ser negada no solo por la falta de legitimación (causal de improcedencia), sino además, por incurrir en las causales del Art. 42 numeral 1 y además 3, 4, 5, de la LOGJCC. Por lo que en mi calidad de juez garantista de derechos y obligaciones se aclara y amplía la sentencia señalada en los términos antes descritos [...].

³ Como medidas de reparación se dispuso a CNT lo que sigue:

[...] en un término razonable no mayor a 30 días”, lo siguiente: a).- Igualar a los señores accionantes CRISTIAN XAVIER CARRILLO SAMANIEGO, JULIO MINA QUINTERO, MILTON DANIEL QUIÑONEZ TAFUR, FABIAN ENRIQUE MERA CEVALLOS, JONATHAN LEONARDO PRECIADO ADUM, JUAN CARLOS BASURTO CASIERRA, WASHINGTON PAUL ERAZO LOOR, PAUL ANDRES BENAVIDES FAJARDO, FAUSTO DOUGLAS GOYES GARCIA, CRISTHIAN ADRIAN BALLESTEROS MORALES, FRANKLIN ALBERTO VALENCIA CAICEDO, ALBERTO XAVIER DELGADO VILLAMARIN, HECTOR FABRICIO ZAMBRANO REZABALA, MARTHA ANDREINA MONTES MOLINA, que ocupan cargos de Técnicos Integrales en la Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT EP, en la misma escala salarial a la cual pertenece el señor Hidalgo Villegas Bolívar Germán, quién conforme al certificado emitido por la empresa accionada Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT EP, que obra a fojas 380 de los autos, ocupa el cargo de Técnico Integral, con un sueldo actual de USD 2.225,51 dólares. Así también deberá pagar las diferencias salariales a las cuales tengan derecho los accionantes que ocupan el cargo de Técnicos Integrales, teniendo en cuenta para ello la fecha desde que el señor Hidalgo Villegas Bolívar Germán, se desempeña como Técnico Integral esto es desde el 12 de abril de 2016, más los beneficios de ley a los que los trabajadores tengan derecho. b).- Igualar a los señores accionantes JOSE DAVID VERA RIVERA y DIEGO PETRICIO BENAVIDES FAJARDO, que ocupan cargos de Técnicos de Entrega de Servicios Cooperativos, en la Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT EP, en la misma escala salarial a la cual pertenece el señor Cajas Troya José Stalin, quién conforme al certificado emitido por la empresa accionada Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT EP, que obra a fojas 383 de los autos, ocupa el cargo de Técnico de Entrega de Servicios Cooperativos, con un sueldo actual de USD 2.170,99 dólares. Así también deberá pagar las

ut supra. CNT interpuso recurso de apelación de forma oral.⁴ Los accionantes interpusieron recurso de ampliación y aclaración. Los que fueron resueltos mediante auto de 10 de marzo de 2023.⁵

5. El 7 de mayo de 2024, mediante sentencia de mayoría la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas (“**Sala Provincial de Esmeraldas**”), rechazó el recurso de apelación planteado por CNT y confirmó la sentencia venida en grado. El 8 de mayo de 2024, CNT interpuso recurso de aclaración y ampliación, el que fue negado mediante auto de mayoría emitido y notificado el 19 de julio de 2024.⁶

1.3 Trámite ante la Corte Constitucional

6. Con fecha 27 de diciembre de 2022, la Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT EP (“**CNT**” o “**entidad accionante**”), presentó una acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional del Ecuador, por la supuesta existencia de antinomia jurisdiccional entre la sentencia de primera instancia del proceso 08331-2022-00872 (“**Caso 2**”), y la sentencia de primera instancia dictada dentro del proceso de acción de protección signado con el número 17205-2022-01264 (“**Caso 1**”).
7. De conformidad con el sorteo automático, la sustanciación de la presente causa le correspondió a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien, en atención al orden cronológico de despacho de causas, avocó conocimiento de la misma mediante

diferencias salariales a las cuales tengan derecho los accionantes que ocupan el cargo de Técnicos de Entrega de Servicios Corporativos, teniendo en cuenta para ello la fecha desde que el señor Cajas Troya José Stalin, se desempeña como Técnico de Entrega de Servicios Corporativos, esto es desde el 1 de junio de 2019, más los beneficios de ley a los que los trabajadores tengan derecho. La determinación del monto de reparación económica a la que tengan derecho los trabajadores por la diferencia salarial, corresponde a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, [...]. De conformidad a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en concordancia, al artículo 6 literal 1) de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, se delega al señor Defensor del Pueblo en Esmeraldas, para el seguimiento de la sentencia constitucional para su cumplimiento integral, debiendo informar periódicamente, oficiase para el efecto.

⁴ El 12 de junio de 2023, la Sala Provincial de Esmeraldas convocó a audiencia de estrados para el día 19 de julio de 2023 a las 14h30, diligencia que de acuerdo a la razón sentada por la judicatura el 31 de julio de 2023 se llevó a cabo en la fecha planificada.

⁵ En lo principal, la Unidad Judicial Civil de Esmeraldas, señaló:

[...] se deja aclarado a fin de que surtan los efectos legales correspondientes que revisado el certificado de fs. 380, del proceso, emitido por la misma empresa accionada, se verifica que la remuneración del señor Hidalgo Villegas Bolívar Germán, es de USD\$ 2. 022,51, dólares, en el puesto de Técnico Integral en la Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT EP, y es a cuya remuneración que la empresa demandada debe igualar a todos los accionantes que vienen ocupando el cargo de Técnicos Integrales en la Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT EP, en lo demás se estará a lo dispuesto en sentencia de fecha 17 de febrero de 2023, las 15h06.

⁶ Conforme consta en el Sistema Automatizado de la Corte Constitucional (“**SACC**”), el 15 de agosto de 2024, CNT presentó acción extraordinaria de protección, la que se encuentra signada con el número 2044-24-EP. Por sorteo electrónico de 9 de septiembre de 2024, la sustanciación de la causa le correspondió a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes.

auto de 12 de abril de 2024, en el cual requirió a la Unidad Judicial Civil de Esmeraldas, y a la Unidad Judicial de Rumiñahui, que, en el término de 3 días, remitan un informe motivado acerca de los procesos 08331-2022-00872 y 17205-2022-01264.

8. El 27 de mayo de 2024, la jueza de la Unidad Judicial Civil de Esmeraldas remitió el informe solicitado *ut supra*.
9. En auto de 6 de junio de 2024 la jueza constitucional sustanciadora requirió a la Unidad Judicial de Rumiñahui; y en razón del recurso de apelación resuelto el 7 de mayo de 2024, a la Sala Provincial de Esmeraldas, que en el término de 5 días remitan a este Organismo los expedientes judiciales de las causas 17205- 2022-01264 y 08331-2022-00872.
10. El 14 de junio de 2024, la Unidad Judicial de Rumiñahui, remitió su informe y el expediente judicial descrito en el párrafo anterior.
11. El 08 de julio de 2024, la Sala Provincial de Esmeraldas remitió el expediente judicial de la causa 08331-2022-00872. El 19 de julio de 2024, la jueza constitucional sustanciadora requirió a la Sala Provincial de Esmeraldas que, en el término de 3 días, mediante informe indique el estado actual del caso 2 y las razones por el retraso en la emisión de la sentencia de segunda instancia. El 24 de julio de 2024, la Sala remitió el informe solicitado.⁷

2. Competencia

12. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción de incumplimiento de sentencia constitucional, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”) y los artículos 162 a 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).
13. Asimismo, el precedente jurisprudencial obligatorio contenido en la sentencia 001-10-PJO-CC dispone lo que sigue:

[a]nte la existencia de sentencias constitucionales contradictorias y a falta de precedente constitucional en la materia que impidan la ejecución de las mismas, la Corte Constitucional, de conformidad con el artículo 436, numeral 9 de la Constitución, se

⁷ En lo principal, la Sala Provincial de Esmeraldas señaló que el recurso de ampliación y aclaración propuesto por la entidad accionada fue resuelto mediante auto de 19 de julio de 2024. De igual manera que, el tiempo transcurrido hasta la emisión de la sentencia se debió, primero a que la judicatura mantiene una alta carga procesal que por su materia y la provincia en la que se encuentran es alta, así como, por los múltiples requerimientos realizados por CNT EP, tales como la declaratoria jurisdiccional previa de la jueza que conoció la primera instancia; y, las sentencias adjuntadas al proceso que provocaban que los jueces deban analizar con detenimiento cada pedido.

constituye en el órgano competente para conocer sobre dicho incumplimiento y en caso de ser necesario, dirimir el conflicto suscitado.⁸

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la entidad accionante

14. En su demanda, CNT alega que: “Las sentencias in examine (Caso N 1 y Caso N 2), cumplen absolutamente con el requisito de convergencia de su parte resolutive, de tal forma que se produce lo que la Corte denomina: ‘lo que manda una sentencia la otra la prohíbe’”.

15. De igual manera, manifiesta:

44. Conforme se dejó consignado en los antecedentes de hecho, el problema jurídico planteado, se centra en la existencia de una **antinomia jurisdiccional** generada como efecto de **la sentencia emitida el 21 de diciembre de 2022, por la Unidad Judicial Civil de Esmeraldas, radica en que, colisiona y se contrapone a la emitida el 11 de noviembre de 2022, dentro del primer caso adoptado por la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con Sede en el cantón Rumiñahui, provincia de Pichincha**, que ordenó a CNT EP cumplir con lo previsto en el contrato colectivo y a la normativa legal aplicable; lo cual genera inseguridad jurídica en nuestro sistema jurisprudencial ecuatoriano. (énfasis como en el original).

16. Posteriormente, añade:

46. Sobre el primer problema jurídico, basta confrontar los actos de proposición para determinar que las pretensiones **son idénticas**, mencionan los mismos derechos supuestamente violados por la CNT EP, y acusan una omisión al no incrementar o equiparar salarios. **De la misma forma, los dos jueces constitucionales realizan el análisis sobre la equiparación e incremento salarial, pero con decisiones contrapuestas: [...].** (énfasis como en el original).

17. La entidad accionante alega que se vulnera el principio de legalidad y seguridad jurídica, e indica lo siguiente:

49. Las pretensiones realizadas por la accionante dentro del Caso N° 1 y N° 2, deben estar “revestidos de legalidad”; circunstancia que no ocurrió pues se constató que la inexistencia de violación a derechos constitucionales fue manifiesta en los dos casos; ergo, la decisión adoptada por la jueza dentro del Caso N° 2, se contraponen al ordenamiento jurídico vigente y a la sentencia del Caso N° 1, que forman parte de la línea jurisprudencial ecuatoriana. Por lo tanto, la resolución objeto de análisis **“declara válido lo que la ley ordena que sea improcedente”**; todo lo cual, transgrede el principio de legalidad y seguridad jurídica establecidos en los artículos 82 y 226 de la Carta Suprema. (énfasis como en el original).

⁸ Corte Constitucional para el período de transición, sentencia 001-10-PJO-CC, caso 0999-09-JP de 22 de diciembre de 2010, párr. 51.

18. Así también, señala:

53. La decisión del Caso N° 2, desnaturaliza la esencia misma de la jurisdicción constitucional, al buscar que se generen derechos, incrementos y equiparaciones salariales, sin justificación legal alguna, en base a la disconformidad de los accionantes con la estructura organizacional de CNT EP, y lo que es más grave, utilizando como vehículo a la acción de protección, pretendiendo que dentro de la esfera constitucional, se ventilen petitorios que deben ser canalizados dentro de la esfera administrativa; incurriendo así en las causales previstas en el Art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

[...] era deber de las juezas y jueces constitucionales aplicar adecuadamente dichos preceptos en la sustanciación de una causa, de lo contrario, tal como sucedió en el caso concreto, más allá de lesionar la seguridad jurídica de las partes, se generó una antinomia jurídica, y además una grave vulneración a los derechos al debido proceso y a la tutela judicial efectiva. Por tanto, una vez identificada la desnaturalización de la acción de protección en el caso N° 2, la Corte deberá declarar: **“que en [sic] tratándose de asuntos de mera legalidad, relacionado con la presunta violación de normas legales, se deja a salvo el derecho de las partes para acudir ante los órganos de la justicia ordinaria pertinentes”**. (énfasis como en el original).

19. Finalmente, CNT añade:

60. En otras palabras, el criterio para dirimir el conflicto y establecer cuál de las decisiones era la adecuada y cuál debía dejarse sin efecto, fue de tipo axiológico; criterio que deberá ser utilizado para la resolución de esta antinomia; por tratarse de una sentencia con efecto erga omnes, y, que podría completarse con el principio de la [sic] legalidad o el que garantice el mejor ejercicio de los derechos constitucionales.

20. Con estas consideraciones, la entidad accionante solicita que la Corte Constitucional dirima la antinomia generada entre las sentencias constitucionales expedidas e indique cuál de estas debe cumplirse, “siendo fundamental la unificación del criterio judicial sobre un mismo punto de derecho, por parte de la Corte Constitucional del Ecuador, a fin de salvaguardar el principio de legalidad (Art. 226) y seguridad jurídica (Art. 82)”.

3.2. Argumentos de la Unidad Judicial Civil de Esmeraldas

21. El 27 de mayo de 2024, Germania Elizabeth Esquivel Semanate, jueza de la Unidad Judicial Civil del cantón Esmeraldas, presentó su informe motivado en el que indicó lo siguiente:

5).- Conforme a la información existente en el sistema SATJE, se observa que por sorteo de ley el conocimiento del recurso de apelación recayo [sic] en los señores Jueces de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, Abg. Carlos Vinicio Aguirre Tobar juez ponente, Dra. Elvia del Pilar Montaña Mina (voto salvado) y Dr. Fernando Otoya Delgado, mismos que mediante sentencia de mayoría de fecha 7 de mayo de 2024, las 09h28, rechazan el recurso de apelación presentado por la empresa demandada CNT EP y

confirman en todas sus partes la sentencia dictada por la suscrita Jueza del 17 de febrero de 2023.

6).- En la misma sentencia se rechazo [sic] la solicitud de la legitimada pasiva sobre la declaración jurisdiccional previa, aduciendo, dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable al expedir la sentencia [...].

22. Agregó:

8).- Se evidencia de la sentencia por mi expedida que se encuentra debidamente motivada se analiza cada uno de los derechos constitucionales alegados como vulnerados: el derecho al trabajo en relación al principio de igual trabajo igual remuneración, el derecho de igualdad y no discriminación, y el derecho a la seguridad jurídica, no solo me he limitado a citar los artículos de la Constitución sino a motivar en los fundamentos de hecho y de derecho y se encuentra sustentada en las sentencias emitidas por la Corte Constitucional del Ecuador y se resuelve aceptar la acción de protección. En otras palabras, para establecer los hechos a través de los medios de pruebas que obran en el expediente constitucional y la calificación jurídica de los hechos, considere que se le vulneraron los derechos constitucionales ya precitados.

23. Así también, indicó:

9).- Debo indicar que no aplique [sic] el fallo de la Jueza de Cantón Rumiñahui, que la considera la proponente Acción de Incumplimiento –“que forman parte de la línea jurisprudencial ecuatoriana”. Porque solo obliga a la jueza que la dicto [sic] y la puede aplicar a un supuesto de hecho similar y no tiene el carácter de fuerza vinculante para para [sic] otros jueces a nivel nacional, ya que no existe un precedente vinculante que aplicar.

24. Finalmente, solicita se declare la inexistencia de la antinomia alegada por la entidad accionante.

3.3. Argumentos de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Rumiñahui, provincia de Pichincha

25. El 14 de junio de 2024, Nelly Rocío Piedmag Villota, jueza de la Unidad Judicial de Rumiñahui, remitió el informe solicitado por esta Corte y el expediente judicial del caso 1.

26. En su informe se hace un recuento de los hechos dentro del proceso judicial y finaliza arguyendo que ha procedido con “la aplicación al debido proceso la seguridad jurídica [sic] y lo que describe el Art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”.

4. Planteamiento del problema jurídico

27. En el caso concreto, la entidad accionante alega que existe una presunta antinomia entre la sentencia expedida por la Unidad Judicial de Rumiñahui, dentro de un proceso

de acción de protección de fecha 11 de noviembre de 2022 (caso 1); y, la sentencia de 17 de febrero de 2023 emitida dentro de la acción de protección, por la Unidad Judicial Civil de Esmeraldas (caso 2).

28. Es necesario señalar que, dentro del caso 2 al momento de presentación de la demanda 232-22-IS, se encontraba pendiente de resolución por parte de la Sala Provincial de Esmeraldas, el recurso de apelación interpuesto por la entidad accionante. Sin embargo, este fue negado y se confirmó la resolución venida en grado, mediante sentencia de mayoría de fecha 07 de mayo de 2024. Acto seguido, CNT solicitó ampliación y aclaración del fallo, el que fue negado mediante auto de mayoría emitido y notificado el 19 de julio de 2024. Posteriormente, CNT presentó el 15 de agosto de 2024 acción extraordinaria de protección que se encuentra signada con el número 2044-24-EP. Bajo esta lógica, este Organismo verifica que la sentencia se encuentra ejecutoriada y efectuará el análisis sobre la sentencia de segunda instancia, que confirma el fallo de primer nivel.
29. En virtud de lo antes señalado, esta Corte plantea el siguiente problema jurídico:

29.1. ¿Existe una antinomia jurisprudencial entre la sentencia de fecha 22 de noviembre de 2022 emitida dentro del proceso 17205-2022-01264 (caso 1) y la sentencia emitida el 7 de mayo de 2024 dentro del proceso 08331-2022-00872 (caso 2)?

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿Existe una antinomia jurisprudencial entre la sentencia de fecha 22 de noviembre de 2022 emitida dentro del proceso 17205-2022-01264 (caso 1) y la sentencia emitida el 7 de mayo de 2024 dentro del proceso 08331-2022-00872 (caso 2)?

30. La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales constituye uno de los mecanismos de los que dispone la Corte Constitucional para verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales, así como la materialización de las medidas dispuestas.⁹
31. Este Organismo ha dispuesto lo siguiente:

Ante la existencia de sentencias constitucionales contradictorias y a falta de precedente constitucional en la materia que impidan la ejecución de las mismas, la Corte Constitucional, de conformidad con el artículo 436, numeral 9 de la Constitución, se

⁹ Constitución, artículo 436, numeral 9, LOGJCC, artículos 162 al 165.

constituye en el órgano competente para conocer sobre dicho incumplimiento y, en caso de ser necesario, dirimir el conflicto suscitado.¹⁰

32. De igual manera, esta Corte ha indicado que existe antinomia jurisprudencial cuando las sentencias tratan:

[...] sobre "temas aparentemente distintos"¹¹, pero que convergen en el punto de su ejecución "lo que la una sentencia manda la otra prohíbe"¹² creando una especie de antinomia jurisdiccional con instrumentos que poseen el mismo valor jurídico y que tornan ineficaz la decisión al no poder generar efectos jurídicos como consecuencia de su inejecución, por lo que se ha visto afectado directamente uno de los elementos connaturales a una garantía de derechos humanos: la reparación integral.¹³

33. Por lo que, una antinomia jurisprudencial se produce (i) cuando existe identidad de hechos y sujetos en causas distintas, con resultados distintos; o, (ii) cuando sin tener identidad de sujetos procesales, convergen en el punto de ejecución con decisiones que tienen como resultado que lo que manda una sentencia, la otra prohíbe. Lo que implicaría las decisiones se tornan en ineficaces por su inejecutabilidad.¹⁴
34. En lo que respecta al elemento (i) descrito en el párrafo *ut supra* y de la revisión de los párrafos 1 y 3 supra, se desprende que los sujetos procesales no son los mismos, por lo que, no existe identidad de sujetos. De esta forma, no se configura la primera hipótesis planteada.
35. En tal virtud, para que exista la antinomia propuesta por la entidad accionante, y se aplique el precedente jurisprudencial citado (ii) se debería constatar que lo resuelto en las dos sentencias sea contradictorio y como consecuencia, lo resuelto en una haga imposible que la otra se ejecute. Para lo cual, este Organismo debe analizar las decisiones de los casos 1 y 2, mediante el siguiente cuadro:

Tabla 1

Caso 1 (sentencia)	Caso 2 (sentencia y auto de aclaración y ampliación)
[...] DECISIÓN: Bajo este preámbulo, y del análisis de la prueba aportada por las partes, al amparo del Art.42 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se advierte que no concurren los requisitos contemplados en el artículo 40 de la Ley de Orgánica de Garantías, Jurisdiccionales y Control	[...] se acepta la demanda de acción de protección y se declara la vulneración del derecho al trabajo [...]; el derecho y principio de igualdad y no discriminación [...]; y el derecho a la seguridad jurídica consagrada en el artículo 82 ibídem; disponiendo a la demandada [...] en un término

¹⁰ CCE, sentencia 001-10-PJO-CC, caso 0999-09-JP, 22 de diciembre de 2010, párr. 51

¹¹ CCE, sentencia No. 001-10-PJO-CC, párrafo 44.

¹² *Ibíd.*

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ CCE, sentencia 32-17-IS/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 21.

<p>Constitucional, por cuanto no se ha constatado que existe la vulneración de los derechos constitucionales del legitimado activo, esta Autoridad, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA, NIEGA la acción de protección planteada por el accionante señor: ARMENDARIZ ARMENDARIZ NICOLAS JAVIER, por improcedente. (énfasis como en el original).</p>	<p>razonable no mayor de 30 días, como medidas de reparación integral, lo siguiente:</p> <p>a).- Igualar a los señores accionantes CRISTIAN XAVIER CARRILLO SAMANIEGO, JULIO MINA QUINTERO, MILTON DANIEL QUIÑONEZ TAFUR, FABIAN ENRIQUE MERA CEVALLOS, JONATHAN LEONARDO PRECIADO ADUM, JUAN CARLOS BASURTO CASIERRA, WASHINGTON PAUL ERAZO LOOR, PAUL ANDRES BENAVIDES FAJARDO, FAUSTO DOUGLAS GOYES GARCIA, CRISTHIAN ADRIAN BALLESTEROS MORALES, FRANKLIN ALBERTO VALENCIA CAICEDO, ALBERTO XAVIER DELGADO VILLAMARIN, HECTOR FABRICIO ZAMBRANO REZABALA, MARTHA ANDREINA MONTES MOLINA, que ocupan cargos de Técnicos Integrales en la Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT EP, en la misma escala salarial a la cual pertenece el señor Hidalgo Villegas Bolívar Germán, quién conforme al certificado emitido por la empresa accionada Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT EP, que obra a fojas 380 de los autos, ocupa el cargo de Técnico Integral , con un sueldo actual de USD.2.022,51, dólares. Así también deberá pagar las diferencias salariales a las cuales tengan derecho los accionantes que ocupan el cargo de Técnicos Integrales, teniendo en cuenta para ello la fecha desde que el señor Hidalgo Villegas Bolívar Germán, se desempeña como Técnico Integral esto es desde el 12 de abril de 2016, más los beneficios de ley a los que los trabajadores tengan derecho.</p> <p>b).- Igualar a los señores accionantes JOSE DAVID VERA RIVERA y DIEGO PETRICIO BENAVIDES FAJARDO, que ocupan cargos de Técnicos de Entrega de Servicios Cooperativos, en la Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT</p>
---	---

	<p>EP, en la misma escala salarial a la cual pertenece el señor Cajas Troya José Stalin, quién conforme al certificado emitido por la empresa accionada Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT EP, que obra a fojas 383 de los autos, ocupa el cargo de Técnico de Entrega de Servicios Cooperativos, con un sueldo actual de USD.2.170,99, dólares.</p> <p>Así también deberá pagar las diferencias salariales a las cuales tengan derecho los accionantes que ocupan el cargo de Técnicos de Entrega de Servicios Corporativos, teniendo en cuenta para ello la fecha desde que el señor Cajas Troya José Stalin, se desempeña como Técnico de Entrega de Servicios Corporativos, esto es desde el 1 de junio de 2019, más los beneficios de ley a los que los trabajadores tengan derecho.</p> <p>La determinación del monto de reparación económica a la que tengan derecho los trabajadores por la diferencia salarial, corresponde a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, conforme lo previsto en el artículo 19 del Ley orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y acorde al proceso de ejecución de reparación económica establecido en la sentencia N° 011-16-SIS-CC [...] remítase el expediente por secretaria al Tribunal Contencioso Administrativo, competente.</p> <p>De conformidad a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en concordancia, al artículo 6 literal l) de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, se delega al señor Defensor del Pueblo en Esmeraldas, para el seguimiento de la sentencia constitucional para su cumplimiento integral, debiendo informar periódicamente, oficiase para el efecto. (énfasis como en el original).</p>
--	---

36. De la revisión del caso 1 se verifica que la Unidad Judicial de Rumiñahui, provincia de Pichincha negó la demanda, centrando su argumentación en la falta de legitimación activa del actor, y únicamente haciendo una apreciación general en la que no identificó

vulneración de derechos constitucionales, sin disponer medidas de ninguna naturaleza.¹⁵ Por lo que, este Organismo encuentra que la decisión proveniente del caso 1 no tiene aptitud jurídica para generar una antinomia jurisdiccional. Mientras que, en el caso 2, la Sala Provincial de Esmeraldas rechazó el recurso de apelación¹⁶ interpuesto por la entidad accionante, al encontrar vulneración de derechos constitucionales y confirmó la sentencia venida en grado, dentro de la que se declaró la vulneración de derechos constitucionales y se dispuso medidas de reparación a favor de los trabajadores.

37. En este contexto, las medidas de reparación dispuestas en el caso 2 son respecto de sus legitimados activos, y no sobre aquel del caso 1, en el que no se ordenó ninguna medida. Por lo mismo, sus efectos son *inter partes*, y al no encontrarse identidad subjetiva, este Organismo no encuentra que ambas decisiones se afecten mutuamente.
38. Por lo que, se verifica que las decisiones judiciales, tanto del caso 1, como del caso 2, no contienen resoluciones que converjan o se contrapongan en algún punto que pueda afectar o impedir su ejecución o que las torne ineficaces.¹⁷ En conclusión, no se verifica el segundo supuesto, y, por ende, no se advierte la antinomia jurisdiccional alegada por la entidad accionante en su demanda de acción de incumplimiento.

¹⁵ La Unidad Judicial de Rumiñahui, argumentó lo siguiente:

[...] La LEY ORGANICA DE GARANTIAS JURISDICCIONALES Y CONTROL CONSTITUCIONAL en su Art. 9.- Legitimación activa, refiere que:” [sic] Las acciones para hacer efectivas las garantías jurisdiccionales previstas en la Constitución y esta ley, podrán ser ejercidas: a) Por cualquier persona, comunidad, pueblo, nacionalidad o colectivo, vulnerada o amenazada en uno o más de sus derechos constitucionales, quien actuará por sí misma o a través de representante o apoderado; [...] Sin embargo en la especie el accionante señor NICOLAS JAVIER ARMENDARIZ ARMENDARIZ, no ha justificado tener la legitimidad del derecho para demandar ni tampoco ha justificado tener autorización o poder para actuar en la presente causa a nombre y representación de alguna persona o grupo de personas. Tampoco ha justificado que exista vulneración o amenaza en uno o más de sus derechos constitucionales. Se consideran personas afectadas quienes sean víctimas directas o indirectas de la violación de derechos que puedan demostrar daño. Se entenderá por daño la consecuencia o afectación que la violación al derecho produce.

¹⁶ Por su parte la Sala Provincial de Esmeraldas determinó lo siguiente:

54. De lo indicado podemos decir que existe una evidente discriminación [sic] provocada por la CNT EP, en perjuicio de los accionantes frente a sus homólogos compañeros de trabajo al no ser remunerados en igualdad de condiciones que los demás, por ende este Tribunal considera que en este caso particular cabe la excepción señalada por la Corte Constitucional en la referida sentencia No. 2006-18-EP/24 párr. 43, y por tal motivo la vía constitucional se vuelve el camino más idóneo para tutelar los derechos de los accionantes. 57. [...] En este caso en concreto es fácil evidenciar que las actividades que realizan ambos trabajadores son las mismas, las funciones de sus cargos son exactamente iguales y sin embargo unos obreros perciben mayor salario que otros. 58. [...] Por la naturaleza de los derechos que están en litigio, como es la seguridad jurídica, derecho a la igualdad y derecho al trabajo, este tribunal considera que no hay mejor vía para tutelar estos derechos que la acción de protección.

¹⁷ CCE, sentencia 14-13-IS/20, párr. 29:

29. De igual forma, se verifica que, las decisiones judiciales dictadas cuya dirimencia se solicita a través de esta acción de incumplimiento, corresponden a dos procesos constitucionales distintos, que si bien guardan relación en sus antecedentes fácticos y coinciden en disponer a la EP PETROECUADOR que reintegre a los accionantes a sus puestos de trabajo, no contienen resoluciones que converjan en algún punto que pueda afectar o impedir su ejecución o que las torne ineficaces.

39. Por otra parte, se advierte que la entidad accionante presentó su acción de incumplimiento, mientras se encontraba en trámite y pendiente de resolución el recurso de apelación que había planteado en el caso 2. Consecuentemente, tenía conocimiento de que la sentencia podía ser confirmada o revocada y, por ende, dejada sin efecto. A pesar de esto, interpuso la presente acción. Esta Corte verifica que incluso existen otros procesos iniciados por la misma entidad accionante sobre sentencias que a su fecha de presentación, no se encontraban ejecutoriadas.¹⁸
40. Este Organismo reprueba este tipo de acciones, y advierte que, para su presentación, se requiere de forma obligatoria que las sentencias impugnadas se encuentren ejecutoriadas, es decir, sin ningún tipo de recurso ordinario pendiente. Caso contrario, lo que provoca es un retraso injustificado en la tramitación de causas que, si cumplen con los requisitos, así como esfuerzo innecesario por parte de esta Corte. Por consiguiente, la Corte realiza un llamado de atención a la Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT EP.

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 de incumplimiento 232-22-IS.
2. Realizar un llamado de atención a la Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT EP. Se le advierte de no reincidir en la conducta descrita en el párrafo 39 *supra*.
3. Notifíquese y archívese.

**ALI VICENTE
LOZADA
PRADO** Firmado
digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹⁸ CCE, sentencia 34-22-IS, 15 de diciembre de 2023. Casos 23-24-IS y 18-24-IS.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 19 de septiembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

23222IS-7307c



Caso Nro. 232-22-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes treinta de septiembre 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 184-22-IS/24
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 19 de septiembre de 2024

CASO 184-22-IS

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

SENTENCIA 184-22-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca, respecto de la sentencia de 22 de diciembre de 2020, al verificar que dicho Tribunal no cuenta con legitimación activa para presentar esta acción, por no ser la autoridad judicial encargada de la ejecución de las decisiones emitidas en garantías jurisdiccionales.

1. Antecedentes procesales

1.1. Sobre la acción de protección

1. El 27 de enero de 2020, Jorge Luis Terán De Los Reyes (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra de la Dirección General de Aviación Civil (“**DGAC**”), en la que impugnó el memorando DGAC-SX-20119-M, de 27 de diciembre de 2019, que notificó la terminación de su contrato de servicios ocasionales.¹ La causa fue signada con el número 01333-2020-00574.
2. El 22 de diciembre de 2020, la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Cuenca, provincia del Azuay (“**Unidad Judicial**”) aceptó la acción presentada.² En contra de esta decisión, la DGAC interpuso recurso de apelación.

¹ En su demanda, el accionante expuso que trabajó para la DGAC, donde se desempeñó como especialista en ingeniería aeroportuaria desde el 01 de noviembre de 2016 hasta el 31 de diciembre de 2019. Mencionó que mediante memorando DGAC-SX-20119-M, de 27 de diciembre de 2019, se lo cesó en sus funciones sin considerar que es una persona con 75% de discapacidad física y contraviniendo norma expresa, ya que su puesto se volvió una necesidad institucional. De acuerdo con el accionante, este hecho vulneró sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica, al trabajo, a la seguridad social, a la dignidad, a la estabilidad, y a la motivación, por lo que solicitó que se declare la vulneración a sus derechos y se ordene las siguientes medidas de reparación: que se deje sin efecto el memorando que lo cesó en funciones, el reintegro a su puesto de trabajo y el pago de haberes dejados de percibir.

² En lo principal, la Unidad Judicial concluyó que “en el caso que nos [o]cupa la entidad demandada, a través de la desnaturalización de la temporalidad del contrato de servicios ocasionales mediante la suscripción de varios contratos ocasionales de forma sucesiva e ininterrumpida, no constató la existencia de una necesidad institucional transitoria, de lo observado en dichos contratos (cuatro) se evidenció una relación laboral constante, generando como consecuencia una expectativa laboral continua en el beneficiario [...] Se observa una [sic] que la necesidad es permanente” [énfasis eliminado]. Por lo mismo, en sentencia declaró la vulneración de derechos y dispuso como medidas de reparación: i) dejar sin efecto

3. El 25 de febrero de 2021, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay (“**Corte Provincial**”), rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado, incluyendo las medidas de reparación.³

1.2. Sobre la ejecución de la sentencia

4. El 01 de junio de 2021, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo 3 con sede en el cantón Cuenca (“**TDCA**”), recibió copias certificadas del expediente de acción de protección 01333-2020-00574. Posteriormente, el 09 de junio de 2021, el TDCA avocó conocimiento del procedimiento de cuantificación de la medida de reparación en lo referente al pago de haberes.⁴
5. Mediante escrito de 28 de julio de 2021, el abogado del accionante informó al TDCA acerca del fallecimiento del accionante y adjuntó el respectivo certificado de defunción. Asimismo, dio a conocer sobre la existencia de un hijo para que asuma los derechos litigiosos que le corresponden.
6. En providencia de 30 de julio de 2021, el TDCA dispuso que conforme el COGEP “se deberá contar en este proceso, por fallecimiento del accionante, con el heredero [...] por intermedio de su representante legal, el mismo que justificará adecuadamente su calidad”. Con escrito de 27 de agosto de 2021, Mónica Andrea Cristancho Cardona, comparece en calidad de representante legal de su hijo, menor de edad, único y universal heredero (“**parte accionante**”) y para ello adjuntó la escritura pública de posesión efectiva de 24 de agosto de 2021.
7. El 15 de febrero de 2022, el TDCA dispuso que la DGAC pague a la parte accionante, por concepto de reparación económica, la cantidad de \$29225.25 así como \$5339.90 en aportes patronales al IESS y \$134.40 para el auxiliar de justicia, para lo cual concedió el término de 30 días. Al día siguiente, la parte accionante presentó un escrito señalando la cuenta bancaria para acreditar la reparación económica.

el memorando DGAC-SX-20119-M; ii) el pago de los haberes dejados de percibir desde el cese en sus funciones; y, iii) el reintegro a su cargo y la convocatoria inmediata a un concurso de méritos y oposición.

³ En lo principal, la Corte Provincial consideró “[q]ue si bien, este tipo de contratos ocasionales no generan estabilidad, la Corte Constitucional ha sido clara en indicar que sí genera una expectativa laboral. Además, conforme la prueba documental (Carné de Persona con Discapacidad, del Ministerio de Salud Pública del Ecuador, de fs. 169), el accionante presenta una discapacidad física del 86% ‘MUY GRAVE’; por lo [sic] pertenece a un grupo de atención prioritaria, acorde al [a]rt. 35 de la CRE, gozando de una protección especial, lo cual no se ha visibilizado en el asunto controvertido”.

⁴ Este proceso fue signado con el número 01803-2021-00284.

8. En providencia de 18 de febrero de 2022, el TDCA concedió el término de tres días para que la parte accionante ofrezca un certificado de cuenta activa de la cuenta señalada en el escrito previo. Con escrito de 25 de febrero de 2022, la parte accionante presentó la documentación.
9. Mediante oficio de 02 de marzo de 2022, el TDCA “[d]entro del juicio [c]ontencioso [a]dministrativo [...], de ejecución de sentencia constitucional [...] ha dispuesto oficiar [a la DGAC con lo resuelto el 15 de febrero de 2022]”.
10. En escrito de 08 de marzo de 2022, la DGAC afirmó que

se encuentra efectuando los trámites pertinentes ante el Ministerio de Finanzas a fin que se obtenga la autorización para la certificación presupuestaria que conlleve al cumplimiento y pago de la reparación económica ordenada [...]. Para que se cumpla con este objetivo [...] es necesario que los familiares o en este caso la esposa tenga [sic] acercamiento con la [DGAC], a fin de que consigne la documentación justificativa y que avale para cualquier egreso de dinero.
11. Mediante escrito de 18 de marzo de 2022, la parte accionante sostuvo que “no corresponde ningún acercamiento para la entrega de lo que la DGAC denomina ‘documentación justificativa y que avale para cualquier egreso de dinero’”.
12. Mediante escrito de 04 de mayo de 2022, la parte accionante afirmó que la DGAC “ha pasado por inadvertida la orden de[l] [TDCA], constante en auto de 15 de febrero de 2022, sin que esta actuación sea legítima, ni digna de tolerar, dado que la actuación de la [DGAC], constantemente, deviene en desobediente de lo dispuesto por el [TDCA], en calidad de juzgador constitucional”.
13. En providencia de 06 de mayo de 2022, el TDCA dispuso que en el término de tres días la DGAC “justifique documentadamente la fecha de pago del valor determinado en sentencia constitucional que se ejecuta”.
14. Mediante razón de fecha 20 de mayo de 2022, la secretaría del TDCA manifestó que “no hay constancia del cumplimiento de lo dispuesto en providencia de [...] 6 de mayo del 2022 [...] por la parte accionada, dentro del término conferido”.
15. En providencia de 26 de mayo de 2022, el TDCA dispuso informar a las partes procesales con el contenido de la razón de 20 de mayo de 2022. En virtud de ello, la parte accionante ingresó un escrito con fecha 27 de mayo de 2022 solicitando que “se proceda conforme a lo requerido en escrito de 4 de mayo de 2022, aplicando las medidas dispuestas en el artículo 132 del Código Orgánico de la Función Judicial”.

16. En providencia de 31 de mayo de 2022, el TDCA concedió tres días para que la DGAC certifique la fecha de pago del valor ordenado con las previsiones de aplicar la regla b. 12 de la sentencia constitucional 011-16-SIS-CC y el artículo 132 numeral 1 del Código Orgánico de la Función Judicial.
17. El 15 de junio de 2022, mediante auto, el TDCA dispuso que se ponga en conocimiento de la Corte Constitucional el incumplimiento del auto resolutorio dictado para ejecutar la sentencia objeto de dicho proceso.
18. El 20 de septiembre de 2022, conforme el párrafo 17 *supra*, el TDCA remitió el expediente a la Corte Constitucional para que sustancie la respectiva acción de incumplimiento de la sentencia dictada el 22 de diciembre de 2020 por la Unidad Judicial, que fue ratificada por la Corte Provincial el día 25 de febrero de 2021.
19. Conforme al sorteo automático de 28 de septiembre de 2022, la sustanciación de la presente causa le correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien, en atención al orden cronológico de despacho de causas, avocó conocimiento el 23 de octubre de 2023.⁵
20. Mediante auto de 04 de julio de 2024, la jueza sustanciadora nuevamente ordenó oficiar a los jueces del TDCA y a la DGAC a fin de que presenten su informe debidamente motivado en relación al presunto incumplimiento que se demanda.

2. Competencia

21. De conformidad con lo establecido en el artículo 436 numeral 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 competencia para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

3. Alegaciones de las partes

3.1. Del informe presentado por el TDCA

22. En escrito de 11 de julio de 2024, José Alfredo Vásquez Paredes, juez del TDCA, realizó un recuento de los hechos del caso y de las actuaciones procesales tramitadas

⁵ El 12 de octubre de 2022, la Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

en su judicatura, señalando que la Dirección General de Aviación Civil tiene “falta de compromiso”, por lo que, no ha dado cumplimiento al pago de los valores ordenados en el auto resolutorio de 15 de junio de 2022 y finalizó esgrimiendo que:

[C]on fecha de 05 de diciembre de 2023 [...] se devolv[ió] el expediente a la Dra. Gina Bravo Ordóñez, Jueza de la Unidad Civil de Cuenca, que dictó la sentencia constitucional de primera instancia en la causa No. 01333-2020-00574, a fin de que se continúe con la ejecución de la sentencia constitucional dictada en esta causa; y, disponga lo que corresponda, de acuerdo con las Sentencias Constitucionales No. 0011-16-SIS-CC de 22 de marzo de 2016 y Nro. 8-22-IS/22 de 21 de diciembre de 2022 y 205-22-IS/23 de 12 de octubre de 2023.

23. El 12 de julio de 2024, Paúl Jiménez Larriva, juez del TDCA, en su escrito señaló que “hago mio [sic] el contenido del informe presentado por el [j]uez [p]onente, Doctor José Vásquez Paredes quien tramitó la parte correspondiente a la ejecución del auto que determionó [sic] el monto de reparación económica” y detalló las actuaciones procesales realizadas por el TDCA.

3.2. Del informe del DGAC

24. Mediante auto de 04 de julio de 2024, se requirió el informe motivado de descargo a la DGAC, mismo que pese a ser notificado no presentó el informe solicitado.

4. Cuestión previa

25. El primer inciso del artículo 163 de la LOGJCC prescribe que “[l]as juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado” y que “[s]ubsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional”. En concordancia con lo anterior, el artículo 142 del COFJ, en lo pertinente dispone: “Ejecución de sentencias. – Corresponde al tribunal, jueza o juez de primera instancia ejecutar las sentencias [...]”. De las normas citadas anteriormente, y en atención a lo determinado por esta Corte en la sentencia 8-22-IS/22, se desprende con claridad que la ejecución de las sentencias constitucionales corresponde exclusivamente a los jueces y juezas constitucionales de primer nivel que conocieron la garantía jurisdiccional.⁶
26. Así, en la sentencia 8-22-IS/22, este Organismo se alejó expresamente de las reglas jurisprudenciales b.12, b.13 y b.14 establecidas en la sentencia 011-16-SIS-CC y determinó que los Tribunales de lo Contencioso Administrativo no son competentes para poner en conocimiento de la Corte el presunto incumplimiento del auto

⁶ CCE, sentencia 8-22-IS/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 18.

resolutorio que hayan dictado. En definitiva, la sentencia 8-22-IS/22 establece que solo cuentan con legitimación activa para promover de oficio una acción de incumplimiento las autoridades judiciales que sean competentes para ejecutar las medidas de reparación integral que se aleguen incumplidas, siendo estos, los jueces o juezas de primera instancia.

27. De lo expuesto, se determinará si era procedente que el TDCA remita la acción de incumplimiento a la Corte Constitucional. Por lo tanto, se plantea el siguiente problema jurídico:

4.1. ¿El TDCA tiene legitimación activa para promover de oficio la presente acción de incumplimiento?

28. En aras de resolver el problema jurídico, esta Corte verifica:

28.1. La sentencia dictada el 22 de diciembre de 2020 por la Unidad Judicial, que fue ratificada por la Corte Provincial el día 25 de febrero de 2021, ordenó: i) dejar sin efecto el memorando DGAC-SX-20119-M; ii) enviar al TDCA para que realice la cuantificación del monto por concepto de reparación económica; y, iii) el reintegro, dentro del proceso 01333-2020-00574.

28.2. El TDCA, una vez cuantificado el monto por concepto de reparación económica ordenada en la sentencia, dispuso en auto de 15 de febrero de 2022 que se pague a la parte accionante, conforme consta en el párrafo 7 *supra*.

28.3. El TDCA realizó la fase de ejecución de la sentencia como se puede observar de las actuaciones descritas en los párrafos 8 al 16 *supra*.

28.4. Posteriormente, mediante auto de 15 de junio de 2022, el TDCA dispuso que se ponga en conocimiento de la Corte Constitucional el incumplimiento del auto resolutorio dictado para ejecutar la sentencia.

28.5. De la revisión del expediente, se verifica que ni el accionante ni el heredero presentaron en ningún momento la acción de incumplimiento ante la Unidad Judicial.

29. En tal sentido, se constata que la presente acción de incumplimiento fue remitida directamente por el TDCA y no por la autoridad judicial encargada de la verificación y ejecución de la sentencia en el marco de la garantía jurisdiccional, que es el juez de primera instancia.

30. Asimismo, este Organismo determinó que los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo carecen de competencia para iniciar una acción de incumplimiento, por lo que, en este caso, no le correspondía al TDCA activar los medios jurídicos para lograr el cumplimiento del auto resolutorio que cuantificó la medida de reparación económica dispuesta en la sentencia de la acción de protección de origen. Al contrario, en ejercicio de sus competencias, una vez determinado el monto de la reparación económica, le correspondía al TDCA, únicamente, remitir el auto resolutorio a la Unidad Judicial para que sea esta la que continúe con la ejecución integral de la sentencia constitucional.
31. Por todo lo expuesto, esta Magistratura colige que no se han cumplido los requisitos establecidos en la ley para ejercer la acción de incumplimiento, por lo que, al no contar el TDCA con la legitimación para poner en conocimiento de la Corte Constitucional un presunto incumplimiento del auto resolutorio que cuantificó la reparación económica, debe desestimarse la acción por improcedente. No obstante, se deja a salvo las acciones que la parte accionante pudiere proponer ante la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Cuenca, provincia del Azuay.

5. 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 184-22-IS.
2. **Remitir** el expediente a la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Cuenca, provincia del Azuay, órgano judicial encargado de asegurar la ejecución de lo resuelto, a fin de que determine si la sentencia constitucional de 22 de diciembre de 2020 se encuentra cumplida integralmente, de conformidad con lo previsto en el artículo 21 de la LOGJCC.
3. Notifíquese, cúmplase 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 jueves 19 de septiembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

18422IS-7315f

**Caso Nro. 184-22-IS**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes un de octubre 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 476-20-EP/24
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 19 de septiembre de 2024

CASO 476-20-EP

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

SENTENCIA 476-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la negativa del recurso de hecho, dictado por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, dentro de una acción subjetiva. Se concluye que se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva, en el acceso a la administración de justicia, pues el mencionado tribunal negó el recurso de hecho interpuesto por Petroecuador sin considerar que se cometió un *lapsus calami* en el número del proceso.

1. Antecedentes Procesales

1. El 21 de septiembre de 2018, la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP PETROECUADOR¹ (“**EP PETROECUADOR**”) presentó una acción de plena jurisdicción o subjetiva en contra de la Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales no Renovables (“**ARCERNNR**”)² y la Procuraduría General del Estado, para impugnar la resolución de 17 de mayo de 2018 dictada dentro del expediente administrativo 071-2017-F-V (RCH).³ El conocimiento de la causa le

¹ La demanda fue presentada en contra de la Empresa Pública de Exploración y Explotación de Hidrocarburos PETROAMAZONAS EP, la cual fue fusionada por absorción a la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador, EP PETROECUADOR, mediante decreto 1221 de 7 de enero de 2021.

² La demanda fue planteada en contra de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero. Sin embargo, en virtud del decreto 1036 de 6 de mayo de 2020, se ordenó la fusión de la Agencia de Regulación y Control Minero, la Agencia de Regulación y Control de Electricidad y la Agencia de Regulación y Control de Hidrocarburos, en una sola entidad denominada Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales no Renovables. No obstante, mediante decreto 256 de 8 de mayo de 2024, se dispuso escindir la mencionada agencia y crear nuevas entidades, entre ellas, la Agencia de Regulación y Control de Hidrocarburos, ARCH; proceso que deberá realizarse en un plazo máximo de tres meses, contados a partir de la fecha de suscripción del referido decreto. Mientras transcurra este plazo, la ARCERNNR mantendrá su personalidad y personería jurídica.

³ En dicha resolución, ARCERNNR desestimó el recurso de apelación interpuesto por EP PETROECUADOR y ratificó en todas sus partes la resolución dictada el 29 de diciembre de 2017, a través de la cual se impuso a EP PETROECUADOR una multa de diez remuneraciones básicas unificadas del trabajador en general, correspondiente a USD 3.750,00, por efectuar una entrega de crudo a través de su Centro de Fiscalización y Entrega con un porcentaje de BS&W (Basic Sediment and Water) mayor al 1% y haber incumplido lo establecido en el artículo 10 del Reglamento para el Transporte del Petróleo Crudo a través del Sistema de Oleoducto Transecuatoriano y la Red de Oleoductos del Distrito Amazónico. En su demanda, la empresa pública solicitó que se declare la nulidad e ilegalidad de las mencionadas resoluciones, incluyendo también la que desestimó su recurso de reposición, de fecha 6 de marzo de 2018, por considerar

correspondió al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo**”), signada con el número 17811-2018-01359.

2. El 29 de noviembre de 2019, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo negó la demanda presentada por EP PETROECUADOR.⁴
3. El 9 de enero de 2020, EP PETROECUADOR interpuso recurso de casación contra la sentencia de instancia. En su libelo de interposición, la entidad accionante identificó en los encabezados de cada foja, así como en los acápites “2. Sentencia y/o resolución recurrida” y “6. Pretensión” correctamente la numeración de la causa, a saber, 17811-2018-01359; no obstante, en el apartado de generales de ley, por una sola ocasión, hizo constar el número 17811-2018-013**66**. [Énfasis añadido] La entidad accionante comunicó este último particular al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, mediante escrito de 21 de enero de 2020 y solicitó que se dé trámite al recurso planteado, en tanto que habría sido deducido dentro del término dispuesto en el COGEP.
4. El 28 de enero de 2020, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo respondió a lo comunicado por EP PETROECUADOR, en el escrito de 21 de enero de 2020, afirmando que “de la revisión de los recaudos procesales se observa que el recurso de casación antes mencionado no consta de los autos”.
5. A través del escrito presentado el 30 de enero de 2020, EP PETROECUADOR solicitó la revocatoria del auto de 28 de enero de 2020, al amparo del artículo 254 del COGEP, pues a su criterio “el número de causa en la parte [inicial] del escrito, no afecta de manera alguna al debido proceso ni a la defensa de la parte demandada; por el contrario, se garantizará la tutela judicial efectiva”. Al respecto, el 7 de febrero de 2020, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo negó el pedido de revocatoria, reiterando que “[d]e la revisión de los recaudos procesales, se evidencia que en la presente causa no se ha interpuesto recurso de casación” y ordenó “estar a lo dispuesto en el auto de fecha 28 de enero del 2020”; además mencionó que los recursos de casación por ser medios de impugnación formales debían plantearse “de

“improcedente sancionar una inexistente infracción con base en los descargos técnicos y eximentes de responsabilidad referidos [...] así como por la falta de debida motivación [...]”.

⁴ El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo consideró que la justificación dada por la EP PETROECUADOR no puede constituirse como un hecho que provenga de caso fortuito o fuerza mayor, ya que era su obligación arbitrar las medidas técnicas y presupuestarias necesarias de forma oportuna, para afrontar tales acontecimientos que de ninguna manera pueden ser considerados imprevistos. Además, determinó que la entidad demandada actuó con competencia para resolver la causa, no existe caducidad de la potestad sancionadora y que las actuaciones administrativas impugnadas se encuentran motivadas.

conformidad con lo dispuesto en los artículos 266 y 267 del Código Orgánico General de Procesos”.

6. El 11 de febrero de 2020, EP PETROECUADOR interpuso recurso de hecho en contra del auto de 7 de febrero de 2020. Ante lo cual, mediante auto de 12 de febrero de 2020, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo negó la petición formulada por EP PETROECUADOR al considerar que en el presente caso no procedía dicho recurso.
7. Con fecha 5 de marzo de 2020, EP PETROECUADOR presentó tres ejemplares del recurso de casación, debidamente certificados por la Coordinación del Complejo Judicial Norte de la Función Judicial, a efectos de que sean agregados al proceso y se admita a trámite su recurso por haberse presentado dentro del término previsto en el artículo 266 inciso tercero del COGEP.
8. El 9 de marzo de 2020, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo negó lo solicitado por EP PETROECUADOR (párr. 7 *supra*) por improcedente.
9. El 10 de marzo de 2020, EP PETROECUADOR (“**entidad accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto de fecha 12 de febrero de 2020 dictado por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo.
10. El 3 de septiembre de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección⁵ y dispuso que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo presente su informe de descargo, lo cual fue cumplido con fecha 29 de septiembre de 2020.
11. En atención al orden cronológico de despacho de causas, la jueza sustanciadora avocó conocimiento mediante auto de 15 de mayo de 2024.

2. Competencia

12. En los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”) y el artículo 191 numeral 2 literal 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

⁵ La Sala de Admisión estuvo conformada por el ex juez constitucional Ramiro Ávila Santamaría y los jueces constitucionales Enrique Herrerra Bonnet y Teresa Nuques Martínez.

de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

3. Alegaciones de las partes

3.1. Fundamentación de la acción y pretensión

13. De la revisión de la demanda, la entidad accionante alega como derechos constitucionales vulnerados la tutela judicial efectiva (artículo 75 de la CRE), debido proceso en las garantías de ser juzgado ante juez competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento, a ser juzgado por un juez imparcial y a la motivación (artículo 76 numerales 3 y 7 letras k y l de la CRE). Del mismo modo, adujo vulnerados los principios constitucionales contenidos en los artículos 169, 172 y 424 de la CRE. Como pretensión solicita que se acepte la acción extraordinaria de protección, se declare la vulneración de los derechos constitucionales alegados y se disponga que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo acepte el recurso de hecho, a fin de que “el superior decida la procedencia de tramitar el recurso de casación [...]”.
14. Sobre la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, la entidad accionante manifiesta que presentó el recurso de casación con fecha 9 de enero de 2020 dentro del término previsto en el artículo 266 del COGEP, y que

desafortunadamente, en el texto del escrito se mencionó en una sola ocasión, que el recurso se refería a la causa No. 17811-2018-01366, cuando en realidad se trataba de la causa No. 17811-2018-01359, tal como consta en el encabezado de todas las páginas que conforman dicho escrito y así también como consta en el texto que identifica la sentencia objeto de la casación y en la petición concreta del recurso también se especifica la causa correcta [...]

15. Sin embargo, indica que:

Según los antecedentes, y las aclaraciones realizadas se concluye que el escrito fue presentado a tiempo y que lo sucedido en cuanto al único error de tipeo en la descripción de la causa, evitó ser atendido por el Tribunal; más, una vez que el Tribunal contó con el escrito contentivo del recurso en el expediente, debió sujetarse a lo previsto en el artículo 269 inciso segundo, y disponer se remita el proceso a la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia para su tramitación, evitando así la vulneración principalmente del derecho al acceso a la administración de justicia, como parte del derecho a la tutela judicial efectiva garantizado por la Constitución; sin embargo desestimó los recursos interpuestos que cabían causando que PETROAMAZONAS EP quede en indefensión.

16. La entidad accionante señala que se habría vulnerado su derecho al debido proceso en la garantía a ser juzgado ante juez competente, al no aceptarse a trámite el recurso de casación dentro de la presente causa.
17. En relación a la violación del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, la entidad accionante alega que el auto de 12 de febrero de 2020 carece de lógica y comprensibilidad, ya que no contiene las razones en que se apoya la decisión.

3.2. Del informe de descargo del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha

18. El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, en su informe recibido el día 29 de septiembre de 2020, luego de hacer un recuento de los hechos del proceso, enfatizó que la entidad accionante no interpuso recurso de casación alguno dentro del proceso y que, por ello, al habérselo presentado de forma extemporánea -34 días después de la notificación de la sentencia-, mal podía el Tribunal aceptar la petición presentada con escrito de fecha 21 de enero de 2020.
19. Además, manifiesta que se negó el recurso de hecho porque no se presentó ningún recurso de casación en el proceso pero que, en caso de considerarse como providencia denegatoria el auto de 28 de enero de 2020, debe tenerse en cuenta que el recurso de hecho fue interpuesto fuera del término legal, ya que lo presentó recién el 11 de febrero de 2020, habiendo así transcurrido diez días para su interposición. Finalmente, señala que no se ha vulnerado ningún derecho a la entidad accionante, la cual ha actuado con “negligencia” y con “falencias en la defensa técnica”.

4. Planteamiento del problema jurídico

20. La Corte Constitucional ha establecido que los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo a un derecho fundamental.⁶ No obstante, cuando la Corte no evidencie un argumento mínimamente completo, debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir de los cargos examinados, cabe establecer una violación de un derecho fundamental.⁷

⁶ CCE, sentencia 2719-17-EP/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 11; CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16; CCE, sentencia 752-20-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 31.

⁷ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 21.

21. En tal sentido, un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos: (i) *una tesis o conclusión*, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa; (ii) *una base fáctica*, consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión judicial de la autoridad judicial cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental; tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción; y, (iii) *una justificación jurídica*, que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata.
22. Cabe recordar que, al momento en que esta Corte formula los problemas jurídicos, puede observar que si bien en el auto de admisión, de forma general pudo haberse pronunciado respecto de ciertos cargos de la demanda que cumplían los requisitos necesarios para su admisibilidad, la fase de admisión es preliminar y la última valoración respecto del contenido del cargo puede realizarse en la etapa de sustanciación,⁸ en la que se efectúa un profundo análisis de conformidad con la jurisprudencia emitida por este Organismo.
23. Previo al análisis sobre la presunta vulneración de derechos, se precisa que, si bien en el acápite segundo de la demanda de acción extraordinaria de protección, la entidad accionante impugnó expresamente el auto de 12 de febrero de 2020 dictado por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, también formuló argumentos sobre los autos de 28 de enero de 2020 y 7 de febrero de 2020, por lo que la Corte se pronunciará también sobre estos autos. Cabe indicar que, previamente, esta Corte ha analizado vulneraciones de derechos en decisiones judiciales que no han sido expresamente identificadas como el objeto de la acción extraordinaria de protección planteada, cuando de la argumentación se desprende la intención de la entidad accionante de impugnarlas.⁹
24. De acuerdo a lo descrito en el párrafo 13 *ut supra*, la entidad accionante alega en su demanda la vulneración de sus derechos al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez imparcial y de los principios constitucionales contenidos en los artículos 169, 172 y 424 de la CRE, sin embargo, no se evidencia una base fáctica ni justificación jurídica sobre las presuntas vulneraciones, por lo que se descarta un análisis al respecto.
25. Sobre la argumentación que consta en los párrafos 14, 15 y 16 *supra*, la entidad accionante afirma la vulneración de sus derechos constitucionales a la tutela judicial

⁸ CCE, sentencia 718-19-EP/24, 4 de abril de 2024, párr. 21.

⁹ CCE, sentencia 1095-20-EP/22, 24 de agosto de 2022, párr. 26; CCE, sentencia 2048-15-EP/20, 28 de octubre de 2020, párr. 16.

efectiva y al debido proceso en la garantía de ser juzgado ante juez competente, porque a su criterio, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo no atendió su recurso de casación por un “único error de tipeo en la descripción de la causa” a pesar de que contó con el escrito agregado al expediente y que con ello, hizo que “quede en indefensión”. En ese sentido, se observa que el argumento central presentado por la entidad accionante se relaciona a una presunta vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva; por lo tanto, esta Corte sistematizará el análisis de la causa por medio de la formulación del siguiente problema jurídico:

4.1. ¿Vulneró el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo el derecho a la tutela judicial efectiva de la entidad accionante, al no calificar el recurso de casación por no haber sido presentado directamente en el proceso, al contener un error en la descripción de la causa?

26. Respecto a la presunta violación del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación referida en el párrafo 17 *supra*, no se encuentra una justificación jurídica, por lo que no se analizará este cargo.

5. Resolución del problema jurídico

27. El derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra consagrado en nuestra Constitución en el artículo 75; el mismo señala que: “toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”.
28. Este Organismo ha establecido que “la tutela judicial efectiva no se limita a precautelar el acceso de las personas al sistema de administración de justicia, sino que involucra una serie de elementos y obligaciones que recaen en los órganos jurisdiccionales, a efectos de garantizar una adecuada y eficaz protección de los derechos e intereses de los justiciables con el fin de que se dé una solución al conflicto que dio inicio al proceso judicial y las partes no queden en indefensión”.¹⁰
29. También se ha desarrollado de manera uniforme que, este derecho tiene tres componentes: i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso; y, iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión.¹¹ En el presente caso,

¹⁰ CCE, sentencia 1516-14-EP/20, 4 de marzo de 2020, párr. 35; y, CCE, sentencia 159-16-EP/21, 16 de junio de 2021, párr. 27.

¹¹ CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 110; y CCE, sentencia 2777-16-EP/21, 1 de septiembre de 2021, párr. 33.

las alegaciones de la entidad accionante se relacionan con el primer elemento de la tutela judicial efectiva, por lo que, el presente análisis versará sobre el derecho al acceso a la administración de justicia.

30. El derecho al acceso a la administración de justicia se concreta en los derechos de acción y de tener respuesta a la pretensión. Se viola el derecho a la acción cuando existen barreras, obstáculos o impedimentos irrazonables al acceso a la administración de justicia.¹²
31. Debe señalarse que, el acceso a la justicia no implica que la respuesta judicial sea favorable a la pretensión o a los intereses de las partes procesales. Tampoco implica que siempre deba resolverse el fondo de la controversia, aunque se incumplan los requisitos y exigencias previstas en la regulación procesal de cada tipo de contienda judicial. En los recursos de casación, por ejemplo, la Corte ha descartado la violación de un derecho al considerar que la inadmisión de un recurso se basó en el incumplimiento de requisitos y que “la tutela efectiva no conlleva necesariamente que, en todos los casos, exista una resolución sobre el fondo de la controversia.”¹³
32. Ahora bien, la entidad accionante manifiesta en su demanda que se desconoció su recurso de casación por un error de numeración de la causa, al haberse mencionado “en una sola ocasión, que el recurso se refería a la causa No. 17811-2018-01366, cuando en realidad se trataba de la causa No. 17811-2018-01359, tal como consta en el encabezado de todas las páginas que conforman dicho escrito y así también como consta en el texto que identifica la sentencia [...] y en la petición concreta”, con lo cual se la habría dejado en indefensión.
33. La alegada vulneración en el presente caso se habría desarrollado en diversas partes del proceso, las cuales se detallan a continuación:
34. De la revisión del expediente, se observa que mediante escrito presentado el 21 de enero de 2020, la entidad accionante puso en conocimiento del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo dicho particular y solicitó que se considere el recurso de casación interpuesto el 9 de enero de 2020, que fue presentado conforme al término dispuesto en el COGEP. Ante lo cual, el mencionado tribunal en auto de 28 de enero de 2020, negó la solicitud al verificar que “el recurso de casación [...] no consta de los

¹² Tales como barreras económicas (tasas desproporcionadas), burocráticas (exigencia de requisitos no establecidos en la ley o requisitos legales innecesarios), legales (requisitos normativos excesivos para ejercer la acción o plantear el recurso), geográficas (lejanía que impide el acceso) o culturales (desconocimiento de las particularidades de las personas que dificultan el acceso, como el idioma o la comprensión del proceso). CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 112 y 113.

¹³ CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 118.

autos”. Luego de ello, la entidad accionante solicitó su revocatoria, la misma que fue negada en auto de 7 de febrero de 2020 y finalmente, interpuso recurso de hecho en contra de esta última providencia, ante lo cual mediante el auto de 12 de febrero de 2020 se concluyó que no procedía dicho recurso, de conformidad con el artículo 279 numeral 2 del COGEP y se negó la petición.

35. Así, también se desprende que el presente caso se trata de una acción de plena jurisdicción o subjetiva en contra de ARCERNNR y la Procuraduría General del Estado y que, en primera instancia se dictó una sentencia desfavorable al demandante en el juicio 17811-2018-01359. Posteriormente, la entidad accionante adjuntó el escrito que contiene el recurso de casación interpuesto el 9 de enero de 2020, el cual fue ingresado por el servidor judicial que recibió el escrito “dentro de la sustanciación del juicio contencioso administrativo No. 17811-2018-01366”,¹⁴ en el que se observa que en el encabezado de cada página, así como en la descripción de la sentencia recurrida y pretensión se hace mención al proceso 17811-2018-01359.¹⁵
36. De los antecedentes procesales antes descritos, se encuentra que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo negó en reiteradas ocasiones los pedidos de la entidad accionante, la misma que sí advirtió el error incurrido al interponer el recurso de casación y pidió que sea subsanado; sin embargo, aquello no habría sido considerado por el mencionado tribunal. Esto, a pesar de que el recurso de casación contenía información que permitía identificar el caso, pues a más de constar la numeración correcta del juicio en determinadas partes del escrito, conforme se detalló en el párrafo que antecede, contenía la transcripción de los considerandos séptimo, octavo y noveno de la decisión del Tribunal dictada el 29 de noviembre de 2019 y en su encabezado, el número del expediente administrativo y el nombre de una de las juezas del tribunal.

¹⁴ De la revisión del sistema EXPEL, se encuentra que el proceso 17811-2018-01366 se originó por una acción contencioso administrativa de plena jurisdicción o subjetiva presentada por la entonces PETROAMAZONAS EP en contra de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero a la época, a fin de impugnar una resolución que, desestimaba el recurso de apelación de la parte actora, así como la resolución que desestimó el recurso de reposición que impuso una multa de quince remuneraciones básicas unificadas (USD\$ 5.490) por el incumplimiento de la obligación contenida en el artículo 50 del Reglamento Sustitutivo al Reglamento de Operaciones Hidrocarburíferas. Con fecha 15 de octubre de 2019, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, rechazó la demanda, lo que dio lugar a que PETROAMAZONAS EP interponga recurso de casación, el mismo que fue calificado por el tribunal mediante auto de 7 de enero de 2020. Luego de ello, se observa que la empresa pública presentó dos escritos con fechas 9 y 30 de enero de 2020 y, en atención a los mismos, el 11 de febrero de 2020 se dispuso el desglose y devolución de los documentos.

¹⁵ De fojas 231 a 239 del expediente, obran las copias del recurso de casación y la constancia de presentación en el proceso 17811-2018-01366 de 9 de enero de 2020, las mismas que contienen la certificación del coordinador del Complejo Judicial Norte de ser “fiel copia del original que ha sido presentada y reposa en el proceso judicial”, de fecha 20 de febrero de 2020. Previamente, se verifica que el recurso fue presentado por la entidad accionante a través de su escrito de 30 de enero de 2020.

37. Esta Corte se ha pronunciado previamente en la sentencia 2777-16-EP/21,¹⁶ reconociendo la existencia de los *lapsus cálami* o error en la escritura y que cuando se han cometido errores netamente formales al interponer el recurso de casación (error en la fecha de una sentencia o número en la identificación del proceso), ello no es razón suficiente para negar un recurso de casación o calificarlo como inexistente, menos aún si es que de los demás argumentos expuestos en el escrito contentivo del recurso de casación, claramente se puede identificar cuál es la sentencia recurrida o el caso al que se hace referencia. De esta manera, ha declarado la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y la inobservancia del principio reconocido en el artículo 169 de la CRE.¹⁷
38. En el caso bajo análisis, si bien la entidad accionante cometió un error al identificar el número del proceso, que conllevó a que el recurso de casación sea incorporado dentro de otra causa, se pudo constatar que advirtió del mismo al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo y aquello no impidió que se recibiera el recurso en el que se podía identificar la sentencia recurrida y la numeración correcta del juicio. En este sentido, aun cuando pudiere cuestionarse si los otros recursos fueron interpuestos adecuadamente, se refleja que hubo una restricción a la justicia desde antes de considerarse como no interpuesto el recurso de casación. En consecuencia, se concluye que se trata de un error formal o *lapsus cálami*, por lo que es procedente aplicar el criterio referido en el párrafo 37 *supra* y advertir que las juezas del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo obstaculizaron el acceso a la justicia, inobservando el primer componente del derecho a la tutela judicial efectiva y el principio reconocido en el artículo 169 de la CRE.
39. Por lo antes expuesto, este Organismo concluye que se ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva de la entidad accionante.

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:

¹⁶ CCE, sentencia 2777-16-EP/21, 1 de septiembre de 2021, párr. 42; sentencia 1978-18-EP/23, 14 de junio de 2023, párr. 29. Similar criterio ha sido expuesto en las sentencias 1822-13-EP/19, 1077-17-EP/21, 3330-17-EP/23 y 2245-17-EP/22.

¹⁷ Art. 169 de la CRE.- “El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, intermediación, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades”.

1. Aceptar la acción extraordinaria de protección 476-20-EP.
2. Declarar la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.
3. Dejar sin efecto los autos dictados el 28 de enero de 2020, 7 de febrero de 2020 y 12 de febrero de 2020 por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, dentro del juicio 17811-2018-01359.
4. Ordenar que otros jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, conozcan y resuelvan sobre el recurso de casación y los escritos que advierten el error en la identificación del proceso, que fueron presentados por EP PETROECUADOR.
5. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE LOZADA
PRADO

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 19 de septiembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

47620EP-73160



Caso Nro. 476-20-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes un de octubre 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 234-20-EP/24
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 12 de septiembre de 2024

CASO 234-20-EP

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

SENTENCIA 234-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la decisión de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena en el marco de una acción de protección. Este Organismo no encuentra la vulneración al derecho a la seguridad jurídica al comprobar que en el caso no se aplica la regla de precedente establecida en la sentencia 30-18-SEP-CC porque existe una propiedad relevante distinta entre los casos analizados que implica que la cesación debe ser definitiva en el supuesto en el cual se accede a un nombramiento permanente sin un concurso de méritos y oposición.

1. Antecedentes procesales

1.1. Antecedentes del proceso de origen

1. El 16 de septiembre de 2019, Wilson Gustavo Pico Pico (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Santa Elena (“**GADMSE**”).¹
2. El 4 de octubre de 2019, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón de Santa Elena aceptó la demanda y declaró la vulneración de los derechos constitucionales alegados.² En contra de esta decisión, el GADMSE interpuso recurso de apelación.

¹ El accionante alegó que la resolución 0128082019-GADMSE-OVP-A del GADMSE vulneró sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica y a la estabilidad laboral debido a que, mediante esta resolución, producto de un proceso de revisión, se dejó sin efecto los actos administrativos posteriores a la resolución 013011208-GADMSE-A. El accionante había obtenido un nombramiento permanente sin un concurso de méritos y oposición. El proceso de revisión iniciado por el GADMSE resultó en que su nombramiento permanente quede insubsistente y se le emitió nuevamente un nombramiento provisional. De forma posterior, el accionante fue separado de la entidad. El proceso fue signado con el número 24201-2019-01093.

² Como medida de reparación, la Unidad Judicial ordenó el reintegro del accionante a su puesto de trabajo bajo las mismas condiciones, es decir, con nombramiento permanente.

3. El 9 de diciembre de 2019, la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena (“**Corte Provincial**”) aceptó el recurso de apelación, revocó la sentencia de primera instancia y desechó la demanda.³ En contra de esta decisión, el accionante interpuso recurso de aclaración y ampliación, el cual fue resuelto el 19 de diciembre de 2019.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

4. El 14 de enero de 2020, el accionante presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 9 de diciembre de 2019 emitida por la Corte Provincial. La causa fue signada con el número 234-20-EP.
5. El 4 de junio de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional⁴ admitió a trámite la acción extraordinaria de protección y solicitó a la Corte Provincial que presente un informe de descargo debidamente motivado, el cual fue presentado por la judicatura el 29 de junio de 2020.
6. El 8 de septiembre de 2020, el GADMSE presentó un escrito de *amicus curiae*.
7. El 17 de febrero de 2022, la causa fue sorteada a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes⁵ quien, el 20 de abril de 2023, en atención al orden cronológico de sustanciación de causas avocó conocimiento del caso.

2. Competencia

8. En los artículos 94 y 437 de la Constitución y el artículo 191 numeral 2 literal 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 vulnerado derechos constitucionales.

³ La Corte Provincial consideró que no existió vulneración al derecho a la seguridad jurídica puesto que, al expedir nuevamente el nombramiento provisional a favor del accionante, “se le ha dado la misma calidad de servidor público que venía ejerciendo”. Adicionalmente, indicó que no se había vulnerado su derecho a la estabilidad dado que la calidad de servidor público debe obtenerse mediante la declaración de ganador de un concurso de méritos y oposición, lo cual no se observa en el caso del accionante. Finalmente, señaló que la acción de protección no era procedente para examinar cuestiones de legalidad. Por lo tanto, al no encontrar una vulneración a derechos constitucionales, revocó la sentencia del juez *a quo*.

⁴ La Sala de Admisión estuvo conformada por la jueza Carmen Corral Ponce y los ex jueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y Hernán Salgado Pesantes.

⁵ La ponencia de la causa estuvo a cargo del ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, previo a la renovación de los jueces de la Corte Constitucional en febrero de 2022.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos del accionante

9. El accionante alega que la decisión impugnada vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva, seguridad jurídica y debido proceso en las garantías de la defensa y la motivación.⁶
10. Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, el accionante indica que los juzgadores debían analizar a fondo la alegada vulneración de derechos. Menciona que esto no ocurrió porque los jueces sostuvieron que no existía analogía entre los hechos del caso y los hechos de la sentencia 030-18-SEP-CC pues consideraron que la remoción del cargo del accionante no fue directa, sino que fue por la declaratoria de nulidad del acto administrativo. Así, argumenta que la Sala:

pretende sostener que no existe analogía con los hechos puesto (sic) a conocimiento y de los hechos relatados en la sentencia No. 30-18-SEP-CC, Caso No. 290-10-EP, toda vez que, a su decir, la REMOCIÓN DEL CARGO, no fue directa, sino que esto se debió a la declaratoria de nulidad del Acto Administrativo No. 013011218-GAMDSE-A, de fecha 01 de diciembre del 2018. Evidentemente el Tribunal de la Corte Provincial, no analiza la violación del derecho que justamente fue declarado (sic) por parte del Juez de Primer, (sic) esto es que al momento de emitir el GAD Municipal del Cantón Santa Elena, la Resolución Administrativa No. 0128082019-GADMSE-OVP-A, a través de un proceso de revisión de los actos, no consideró la REGLA JURISPRUDENCIAL dictada dentro de la Sentencia No. 30-18-SEP-CC, Caso No. 290-10-EP (...).

11. El accionante citó la regla mencionada e indicó que la acción de protección era la vía adecuada para analizar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica por la falta de observancia de dicha regla. Por eso, señala que “Si se me niega la Acción de Protección sin realizar este análisis, EL SUSCRITO (sic) queda sin una vía para reclamar sus derechos, sin posibilidad de defenderse y, por lo tanto, se violenta el derecho a la tutela judicial efectiva de sus derechos, pues no tiene forma de hacer valer los mismos”.⁷

⁶ Derechos que constan en la CRE, en los artículos 75, 82 y 76 numeral 7 literales a) y l), respectivamente.

⁷ El accionante alegó: “En la sentencia demandada el Tribunal de Apelación pretende sostener que no existe analogía con los hechos puesto (sic) a conocimiento y de los hechos relatados en la sentencia No. 030-18-SEP-CC, caso No. 0290-10-EP, toda vez que a su decir, la remoción del cargo, no fue directa sino que esto se debió a la declaratoria de nulidad del Acto Administrativo No. 0130112108-GADMSE-A, de fecha de 01 de diciembre del 2018. Evidentemente el tribunal no analiza la violación del derecho que justamente fue declarado (sic) por parte del Juez de Primer (sic) esto es que al momento de emitir el GAD Municipal del Cantón Santa Elena, la Resolución Administrativa No. 0128082019-GADMSE-A, a través de un proceso de revisión de los actos, no

12. En referencia al derecho a la seguridad jurídica, el accionante indica que si el GADMSE quería corregir los vicios que se detectaron en la obtención del nombramiento de la accionante, lo que se debía hacer era la declaración de lesividad del acto administrativo “y la correspondiente presentación de la demanda ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, en el caso de inobservar tal situación, se vulneraría el derecho a la seguridad jurídica”.
13. Sobre la vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la defensa, el accionante argumenta que los jueces de la Corte Provincial incumplieron su deber objetivo de velar por sus derechos constitucionales. A su parecer, esto le dejó en indefensión puesto que no existe otra vía para reclamar sus derechos, a pesar de que la judicatura de primera instancia reconoció dicha vulneración y de constar las pruebas de la remoción del cargo y la afectación a su estabilidad laboral.
14. Con respecto a la vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación el accionante considera que la sentencia impugnada no cumple con los elementos de razonabilidad y lógica. Sobre la razonabilidad, considera: “(...) no tiene sentido alguno que se pretenda desconocer la regla jurisprudencial por el solo hecho de no existir analogía” dado que según los jueces de la Corte Provincial se tramitó un proceso de revisión administrativo en ejercicio de la autotutela por parte del GADMSE que tuvo como resultado la Resolución Administrativa No. 0128082019-GADMSE-OVP-A.⁸
15. En relación con el elemento de la lógica, citó una parte de la sentencia impugnada e indicó que en la misma “no existe lógica entre las afirmaciones del Tribunal y su decisión, más aún, como analizamos anteriormente, si se presume la violación de un derecho, como lo

consideró la regla jurisprudencial dictada dentro de la sentencia No. 030-18-SEP-CC, caso 0209-10-EP, esta es: ‘...las autoridades públicas están vedadas de remover directamente a un servidor o servidora publica (sic), que haya ingresado con nombramiento permanente, so pretexto de corregir el vicio de legalidad en el ingreso. En caso de existir tales vicios, la corrección deberá hacersela (sic) por medio de la declaratoria de lesividad del acto administrativo en cuestión y la presentención (sic) de la correspondiente acción ante los tribunales distritales de lo contencioso administrativo. El incumplimiento de esta regla acarrea la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica’. En el caso concreto, si lo que pretendía el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Santa Elena, corregir los vicios que se detectaron al momento de obtener el nombramiento del suscrito, la vía a seguir era a través de la declaratoria de lesividad del acto administrativo y la correspondiente presentación de la demanda ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, en el caso de inobservar tal situación se vulneraría el derecho a la seguridad jurídica (...).’ [Énfasis del original omitido]

⁸ Ver nota al pie 1, *supra*.

expresó el Juez de Primer Nivel en la sentencia que fue revocada por los jueces de Segundo Nivel”.

16. El accionante solicita que la Corte declare la vulneración de los derechos constitucionales alegados, deje sin efecto la sentencia de la Corte Provincial, se deje en firme la sentencia de la primera instancia y que se disponga al Consejo de la Judicatura que se investigue y sancione a los jueces de la Sala por haber vulnerado sus derechos constitucionales.

3.2. Posición de la parte accionada

17. Los jueces de la Corte Provincial, en su informe, indicaron que la resolución impugnada no vulneró derechos fundamentales de las partes involucradas en la acción de protección, dado que estuvo apegada a normas constitucionales y jurídicas, a los mandatos constitucionales e instrumentos internacionales.
18. Con respecto a la posible vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, y la omisión de la regla jurisprudencial citada por el accionante, la Sala indica que el nombramiento permanente del accionante no fue dejado sin efecto mediante la resolución impugnada, ya que: “claramente ella declara nulos los actos administrativos que se dieron con posterioridad a la resolución No. 013112018-GAMDSE.A de fecha de 1 de diciembre del 2018, y como consecuencia vuelve las cosas a su estado anterior, más aun el GAD Municipal de Santa Elena (...) devolvió al accionante el nombramiento provisional que mantenía al momento de ingresar a prestar servicios con la misma remuneración y al cargo que fue designado”.
19. De esta manera, la Corte Provincial indica que:

(...) ante la obligatoriedad de los suscritos de analizar la existencia o no de posibles violaciones de algún derecho constitucional en la acción conocida, se verificó que en la acción objeto de revisión no se alegó o atacó a la acción de personal que declara el cese de funciones por tener el cargo de nombramiento provisional, se ataca la resolución No. 0128082019-GADMSE-OVP-A de fecha de 28 de agosto del 2019 que declara la nulidad de la resolución No. 013011201-GADMSE-A de fecha 1 de diciembre que expide el Manual de Clasificación y Valoración de Puestos (...), la que no hace referencia a derechos individuales, sino que declara la nulidad de un acto y como resultado de esto se dejan sin efecto otros actos administrativos que se derivaron de aquella, entre ellos el nombramiento permanente del accionante, volviendo la vinculación del accionante a su estado anterior (...).

20. Sobre la presunta vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de motivación, la Corte Provincial alega que el accionante “hace una errónea interpretación del

precedente jurisprudencial contenido en la sentencia No. 030-18-SEP-CC (...)” debido a que “no existe analogía entre el caso puesto a nuestro conocimiento y el contenido de dicho fallo jurisprudencial por cuanto los hechos difieren (...)”. De acuerdo con los jueces, el accionante ingresó la institución con un nombramiento provisional, al cual regresó después del proceso de revisión del Manual de Puestos.

21. Finalmente, la Corte Provincial solicita que, dada la carencia de fundamentos del accionante y los argumentos presentados en el informe, se rechace la acción extraordinaria de protección.

3.3. *Amicus curiae*: GADMSE

22. El GADMSE, en su calidad de *amicus curiae* señala que el anterior alcalde expidió el “Manual de Clasificación y Valoración de puestos (...)” a menos de un año de terminar con su período. En dicho documento, introdujo una disposición que permitía que los servidores que tengan nombramiento provisional por doce meses o más, y a quienes no se les haya realizado la evaluación de desempeño por parte de la institución tenían “derechos” a que se les otorgue un nombramiento permanente de manera inmediata.
23. En ejercicio de sus competencias el GADMSE inició un proceso de revisión que culminó en que el documento fue declarado nulo de pleno derecho por ser contrario a la Constitución y varios artículos del Código Orgánico Administrativo.⁹ Como consecuencia de la nulidad, dejó sin efecto los nombramientos definitivos que se expidieron y se retornó al accionante a su nombramiento provisional. Posteriormente, el 7 de septiembre de 2019, el GADMSE resolvió cesar de manera definitiva al accionante.
24. Sobre los cargos del accionante, el GADMSE afirma que la regla contenida en la sentencia 030-18-SEP-CC no se aplicaría dado que la remoción del cargo del accionante no fue directa. Asimismo, citó la sentencia 23-11-IS/19 e indicó que, por mandato constitucional, solamente se puede acceder a un nombramiento definitivo por medio de un concurso de méritos y oposición y no mediante sentencia. Adicionalmente afirma que no existe una vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación debido a que la sentencia impugnada no debía analizar temas infra constitucionales y no desconoció la regla jurisdiccional, dado que encontró que no existió una analogía entre los casos.

⁹ El GADMSE cita los artículos 105, 106 y 107 del COA.

4. Planteamiento del problema jurídico

25. 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.¹⁰
26. Sobre lo anterior, la Corte Constitucional ha indicado de manera reiterativa que, en el marco de una acción extraordinaria de protección, el accionante debe formular argumentos completos, en los que se pueda identificar, al menos: (i) una tesis sobre cuál es el derecho vulnerado; (ii) una base fáctica, que se refiere a cuál es la acción u omisión de la autoridad judicial que viola derechos; y, (iii) una justificación jurídica, que demuestre por qué la acción u omisión de la autoridad judicial vulnera el derecho de forma directa e inmediata.¹¹
27. Con respecto al cargo contenido en los párrafos 10 a 12 *supra*, relacionado con el derecho a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica, el accionante menciona que los juzgadores de la Corte Provincial no aplicaron la regla contenida en la sentencia 30-18-SEP-CC. Este Organismo ha indicado en su jurisprudencia que, para alegar la inobservancia de un precedente constitucional, el accionante debe cumplir con los requisitos básicos de un argumento completo y debe incluirse en la argumentación jurídica la identificación de la regla y porqué la misma es aplicable al caso.¹²
28. Este Organismo observa que el accionante expresó de forma mínimamente completa su cargo, identificó la regla de precedente alegada y expuso por qué dicha regla se debía aplicar, por lo que esta Corte reconduce el cargo sobre tutela judicial efectiva y seguridad jurídica hacia la posible vulneración a la seguridad jurídica y plantea el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia emitida por la Corte Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica al no aplicar la regla de precedente contenida en la sentencia 30-18-SEP-CC?**
29. Con respecto a los cargos indicados en los párrafos 13 a 15 *supra* relacionados con la vulneración al derecho al debido proceso en las garantías de la defensa y motivación, este Organismo evidencia que el accionante demuestra que no está de acuerdo con la decisión de la Corte Provincial porque la misma no le habría dado la razón aun cuando la Unidad Judicial estimó que existió vulneración de derechos y está en desacuerdo con la “errónea”

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

¹¹ *Ibid.*, párr. 18.

¹² CCE, sentencia 1943-15-EP/21, 13 de enero de 2021, párr. 42.

interpretación de los jueces de la regla de precedente. En este sentido no se encuentra un cargo completo, sino que refleja un desacuerdo con los argumentos de la Corte Provincial para desestimar su caso. Por lo tanto, este Organismo se abstiene de realizar consideraciones sobre estos cargos, pese a haber realizado un esfuerzo razonable.

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿La sentencia emitida por la Corte Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica al no aplicar la regla de precedente contenida en la sentencia 30-18-SEP-CC?

- 30.** El artículo 82 de la Constitución reconoce el derecho a la seguridad jurídica en los siguientes términos: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.
- 31.** Por su parte, este Organismo ha señalado que el derecho a la seguridad jurídica implica “contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita al individuo tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas”.¹³ Además, ha establecido que este derecho debe ser estrictamente observado para evitar la arbitrariedad por los poderes públicos, con la finalidad de brindar certeza de que la situación jurídica no será modificada sino por los procedimientos establecidos previamente y por autoridad competente.¹⁴
- 32.** Es preciso señalar, además, que esta Corte Constitucional ha enfatizado que, al analizar una posible vulneración al derecho a la seguridad jurídica, no le corresponde pronunciarse acerca de la correcta o incorrecta aplicación o interpretación de las normas. Por el contrario, le corresponde, como máximo intérprete de la norma suprema, “verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado la afectación de preceptos constitucionales”.¹⁵

¹³ CCE, sentencia 1091-13-EP/20, 4 de marzo de 2020, párr. 34; CCE, sentencia 330-16-EP/21, 5 de mayo de 2021, párr. 42.

¹⁴ CCE, sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20; CCE, sentencia 2971-18-EP/20, 16 de septiembre de 2020, párr. 20.

¹⁵ CCE, sentencia 2971-18-EP/20, 16 de septiembre de 2020, párr. 31. En el mismo sentido: CCE, sentencia 1357-13-EP/20, 8 de enero de 2020, párr. 52; CCE, sentencia 2034-13-EP/19, 18 de octubre de 2019, párr. 22; CCE, sentencia 1800-14-EP/20, 27 de febrero de 2020, párr. 30 y CCE, sentencia 146-14-EP/20, 27 de mayo de 2020, párr. 16.

33. Por otra parte, en lo que respecta a la inobservancia de precedentes constitucionales, esta Corte ha señalado que esta “constituye en sí misma una afectación a preceptos constitucionales susceptible de ser examinada a la luz del derecho a la seguridad jurídica. En estos supuestos no es necesario verificar una posible afectación de otros preceptos constitucionales”.¹⁶
34. En ese orden de ideas, corresponde determinar la naturaleza de la sentencia 30-18-SEP-CC que se alega inaplicada por el accionante, puesto que, a su criterio, no podía darse por terminado su nombramiento permanente sin que se haya realizado una acción de lesividad y se haya presentado la correspondiente acción frente al Tribunal de lo Contencioso Administrativo.
35. Por tanto, con el fin de evaluar si se verificó el incumplimiento de un precedente, la Corte debe determinar dos elementos: (i) que la decisión alegada como incumplida—la sentencia 30-18-SEP-CC—contenga un precedente en sentido estricto;¹⁷ y, (ii) que dicho precedente resulte aplicable al caso bajo análisis, por compartir las mismas propiedades relevantes.¹⁸
36. De esta forma, la regla establecida en la sentencia 30-18-SEP-CC, es la siguiente:
- Las autoridades públicas están vedadas de **remover directamente** a un servidor o servidora pública, que haya ingresado con nombramiento de carácter permanente, so pretexto de corregir el vicio de legalidad en el ingreso. En caso de existir tales vicios, la corrección deberá hacérsela por medio de la declaratoria de lesividad del acto administrativo en cuestión y la presentación de la correspondiente acción ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo. El incumplimiento de esta regla, acarrea la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica¹⁹ [Énfasis añadido].
37. Con respecto al primer elemento, esta Corte ya se ha referido a la regla contenida en la sentencia 30-18-SEP-CC y la ha reconocido como un precedente en sentido estricto.²⁰ En la sentencia 900-19-EP/23 este Organismo indicó que dicho precedente implicaba que, ante el otorgamiento de forma directa de un nombramiento permanente, sin que medie un

¹⁶ CCE, sentencia 1797-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 40. Ver también CCE, sentencia 1593-14-EP/20, 29 de enero de 2020, párr. 19; sentencia 2196-19-EP/24, 11 de enero de 2024, párr. 25.

¹⁷ CCE, sentencia 1095-20-EP/22, 2 de agosto de 2022, párr. 48. Adicionalmente, se puede consultar: sentencia 1212-18-EP/23, 1 de marzo de 2023; párr. 28.

¹⁸ CCE, sentencia 3017-19-EP/23, 9 de agosto de 2023, párr. 42. CCE, sentencia 3391-17-EP/23, 25 de enero de 2023, párr. 32. CCE, sentencia 1499-18-EP/23, 09 de agosto de 2023, párr. 25.

¹⁹ CCE. Sentencia 030-18-SEP-CC, caso 0290-10-EP, 24 de enero de 2018, p. 37.

²⁰ Ver entre otras: CCE, sentencia 900-18-EP/23, 12 de octubre de 2023 y CCE, sentencia 236-20-EP/24, 4 de julio de 2024 y 1668-20-EP/24, 23 de mayo de 2024, párr. 25 y 30.

concurso de mérito y oposición, debe iniciarse la acción de lesividad para dejarlo sin efecto.²¹ Esta misma regla fue la alegada en este caso como incumplida por el accionante, por lo que se cumple con el primer requisito.

38. Sobre el segundo requisito, cabe revisar si la regla es aplicable a este caso. En este sentido, en la sentencia 30-18-SEP-CC el servidor público tenía un nombramiento permanente que se obtuvo sin que medie un concurso de méritos y oposición y fue desvinculado de manera directa, mientras que, en este caso, el GADMSE devolvió al accionante obtuvo un nombramiento permanente sin un concurso de méritos y oposición, pero no fue desvinculado de forma directa, sino que fue devuelto a su estado anterior y le otorgó un nombramiento provisional.²²
39. De ahí que, en este caso la Corte evidencia que no habría operado una “remoción directa”. En la sentencia 30-18-SEP-CC, la administración pública removió al servidor público “sin más procedimiento que la misma emisión del acto” mediante una acción de personal. Esto difiere de lo ocurrido en el caso *sub judice* puesto que, tal como se desprende del expediente constitucional, el GADMSE (i) inició un proceso administrativo encaminado a determinar la nulidad del Manual de Puestos que sirvió como base para la emisión del nombramiento permanente del accionante, (ii) posteriormente sustituyó su nombramiento permanente por uno provisional, y (iii) terminó de forma posterior el nombramiento provisional.²³ Así, este Organismo nota que el accionante volvió a su estado anterior, esto es, a un nombramiento provisional previo a ser desvinculado meses después de la entidad.
40. Por lo anterior, esta Magistratura no encuentra que la Corte Provincial haya incurrido en una inobservancia del precedente contenido en la sentencia 30-18-SEP-CC dado que no se cumple con una propiedad relevante de este: que el servidor público haya sido removido de la institución de manera directa ya que se le otorgó un nombramiento provisional lo cual fue tomado en cuenta por la Corte Provincial en su análisis. Por lo tanto, la Corte no encuentra una vulneración al derecho a la seguridad jurídica.
41. Este Organismo no puede dejar de tomar nota que de forma posterior a la anulación de su nombramiento permanente y al otorgamiento del nombramiento provisional, el accionante

²¹ CCE, sentencia 900-18-EP/23, 12 de octubre 2023, párr.33.

²² De la revisión del expediente constitucional, este Organismo nota que el acto administrativo mediante el cual se declaró la nulidad del Manual de Puestos es de 29 de agosto de 2019. La acción de personal mediante la cual se anuló el nombramiento permanente y se devolvió al accionante su nombramiento provisional es de 31 de agosto de 2019. Finalmente, se observa que la acción de personal donde consta la terminación de la relación laboral con el accionante es de 31 de diciembre de 2019.

²³ Ver nota al pie 3, supra.

fue desvinculado de la entidad. Sin embargo, la resolución con la que fue desvinculado posteriormente no fue parte de la *litis*, sino que se cuestionó el acto administrativo que derivó del proceso de revisión que realizó el GADMSE. Por lo tanto, esta Corte reitera²⁴ que la desvinculación posterior ya no es alcanzada por la regla de precedente porque no es parte de las propiedades relevantes que sirvieron de base para el mismo y una dilucidación al respecto implicaría revisar el fondo de la controversia.

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 **234-20-EP**.
2. **Disponer** la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA
PRADO

Firmado
digitalmente por ALI
VICENTE LOZADA
PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

²⁴ CCE, sentencia 236-20-EP/24, 4 de julio de 2024, párr. 26.

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 jueves 12 de septiembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Juez: Richard Ortiz Ortiz

SENTENCIA 234-20-EP/24

VOTO CONCURRENTE

Juez constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Estoy de acuerdo con la decisión de la sentencia 234-20-EP/24. Sin embargo, considero necesario expresar los siguientes argumentos adicionales.
2. Esta Corte desestimó la acción extraordinaria de protección planteada por Wilson Gustavo Pico Pico por cuanto no identificó una vulneración al derecho a la seguridad jurídica del accionante. Para ello, determinó que la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena ("**Sala Provincial**") no incurrió en la inobservancia de la sentencia 30-18-SEP-CC. Pues, el caso resuelto en aquella decisión es distinto al planteado por la accionante en una circunstancia o propiedad relevante: la desvinculación de la institución de manera directa.
3. Aunque en este caso correctamente se desestimó la acción, se debería considerar cual es el alcance de la sentencia 30-18-SEP-CC y las especificidades del caso concreto resuelto. Así, esa sentencia se pronunció sobre hechos suscitados durante la vigencia de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa ("**LOSCCA**"), la cual permitía otorgar nombramientos definitivos sin concurso. Mientras que, en el caso en análisis, se modificó el manual de puestos de la entidad para otorgar nombramientos definitivos sin concurso. Es decir, ni la base fáctica ni el fundamento jurídico de la sentencia 30-18-SEP-CC serían aplicables al caso 234-20-EP, donde la normativa aplicable era la Ley Orgánica de Servicio Público ("**LOSEP**").
4. Además de lo analizado es importante señalar que, según el artículo 228 de la Constitución, el ingreso al servicio público "en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición". Además, el artículo 61.7 de la Constitución señala que es un derecho de participación de todos los ciudadanos el desempeñar empleos y funciones públicas con base en un "sistema de selección y designación transparente". En otras palabras, según el orden jurídico actual solo es posible acceder al servicio público a través de concursos públicos de merecimientos y oposición. De tal manera que, si se han expedido acciones de personal con nombramientos definitivos sin concurso público previo, la administración podría hacer uso de su facultad de autotutela para revisar dichos actos administrativos sin que implique una afectación a lo analizado en la sentencia 30-18-SEP-CC.

5. Por todo lo anterior, concuerdo en que no existió una vulneración al derecho a la seguridad jurídica del accionante dentro del caso 234-20-EP, pero consideró que la Corte debió profundizar en el análisis de la regla de la sentencia 30-18-SEP-CC.

RICHARD
OMAR
ORTIZ ORTIZ
Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Firmado digitalmente
por RICHARD OMAR
ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2024.09.30
18:55:39 -05'00'

Razón: Siento por tal que el voto concurrente del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 234-20-EP fue presentado en Secretaría General el 24 de septiembre de 2024, mediante correo electrónico a las 15:26; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

23420EP-7313f



Caso Nro. 234-20-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto concurrente que antecede fue suscrito el día viernes veintisiete y lunes treinta de septiembre 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
Atención ciudadana
Telf.: 3941-800
Exts.: 3133 - 3134

www.registroficial.gob.ec

IM/PC

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.