

Quito, D.M., 14 de noviembre de 2024

CASO 55-23-AN y acumulado

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

SENTENCIA 55-23-AN/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción por incumplimiento en la que se exige el cumplimiento del numeral 6 del artículo 280 del COFJ, al constatar que el reclamo previo presentado no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 54 de la LOGJCC, por no haber sido presentado por los accionantes de las causas.

1. Antecedentes procesales

1.1 Causa 53-19-AN

1. El 13 de septiembre de 2023, María de Lourdes Báez Duarte, María Elizabeth Chávez Villacrés, Lilia Beatriz Vega Calva, Diego Saúl Figueroa Monteros, Cosme Hernán Sarango Aguirre y Luis Napoleón Tene Rodríguez (“**accionantes**”), presentaron una demanda de acción por incumplimiento en contra del Consejo de la Judicatura, alegando el incumplimiento del numeral 6 del artículo 280 del Código Orgánico de la Función Judicial (“**COFJ**”).
2. El 22 de octubre de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa signada con el número 53-19-AN.¹
3. El 17 de diciembre de 2019, la Procuraduría General del Estado compareció en la causa.
4. El 18 de febrero de 2020, el Consejo de la Judicatura remitió un informe acerca del incumplimiento alegado.

¹ El tribunal de la Sala de Admisión estuvo conformado por el ex juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez y las juezas constitucionales Daniela Salazar Marín y Carmen Corral Ponce. La sustanciación de la causa recayó en el ex juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.

5. El 17 de febrero de 2022, luego de la renovación parcial de la Corte Constitucional, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de este Organismo, se asignó la sustanciación del presente caso al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz.

1.2 Causa 55-23-AN

6. El 6 de octubre de 2023, Katerine Eugenia Zapata Pazmiño, Jennifer Angélica Velásquez Moreira, Roberto Manuel Becerra Freire, Santiago Andrés Urquizo Becerra, Wilian Ricardo Yáñez Calero, Juan Nicolás Pupiales Carlosama, María Esperanza Taco Pachacama, Mayra Lorena Guerra Cedeño y Carlos Augusto Farinango Ramírez (“**accionantes**”), presentaron una acción por incumplimiento en contra del Consejo de la Judicatura. En su demanda los accionantes solicitan el cumplimiento del numeral 6 del artículo 280 del COFJ.
7. En sorteo automático de 10 de octubre de 2023, el conocimiento de la causa 55-23-AN correspondió a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.
8. En auto de mayoría de 23 de febrero de 2024, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, con voto de mayoría de las juezas constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Carmen Corral Ponce, y voto salvado de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, resolvió admitir a trámite la causa 55-23-AN.
9. En sesión de 11 de abril de 2024, el Pleno de este Organismo resolvió aceptar la excusa presentada por el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz respecto de la causa 53-19-AN, la cual fue resorteada a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce. En la misma sesión se resolvió acumular el caso 53-19-AN a la causa 55-23-AN.
10. La jueza ponente mediante auto de 10 de octubre de 2024 avocó conocimiento de la misma.

2. Norma cuyo cumplimiento se persigue

11. Los accionantes consideran que se ha incumplido el numeral 6 del artículo 280 del COFJ que determina lo que sigue:

Art. 280.- Funciones.- A la Directora o al Director General le corresponde:
[...] 6. Fijar las remuneraciones para las servidoras y servidores de las carreras judicial, fiscal

y defensoría pública, así como para los servidores de los órganos auxiliares, en las diferentes categorías, y de manera equivalente [...].

3. Fundamentos de los sujetos procesales

3.1 Argumentos de los accionantes y pretensión

- 12.** En ambas demandas, que en gran extensión comparten textos idénticos, los accionantes indican que:

La reproducida norma contiene la obligación clara, expresa y exigible del Consejo de la Judicatura y específicamente de su Director General, de fijar las remuneraciones para las servidoras y servidores de las carreras judicial, fiscal y defensoría pública, en las diferentes categorías y de manera equivalente. Lo que no ha ocurrido en el caso de las servidoras y servidores de la carrera de defensoría pública, pues NO se ha fijado la remuneración que les corresponde conforme a sus diferentes categorías y de manera equivalente a las servidoras y servidores de las carreras judicial y fiscal.

- 13.** Y agregan que:

En consecuencia, la obligación clara, expresa y exigible que se requiere cumplir es que, el Consejo de la Judicatura y específicamente su Director General, procedan con la fijación de las remuneraciones para las servidoras y servidores de la carrera de la Defensoría Pública, en las diferentes categorías, y de manera equivalente a las que ya se encuentran fijadas para las servidoras y servidores de las carreras judicial y fiscal en resolución No. 014-2014 de 28 de enero de 2014 del Consejo de la Judicatura.

- 14.** Finalmente, señalan que su pretensión es que se acepte la acción por incumplimiento planteada, se declare vulneración de sus derechos constitucionales, se ordene al Consejo de la Judicatura que en aplicación de la normativa cuyo incumplimiento se demanda, “[...] proced[a] a la inmediata fijación de las remuneraciones para las servidoras y servidores de la carrera de la Defensoría Pública, en las diferentes categorías, y de manera equivalente [...]” y que:

A manera de reparación integral, ordenen al Consejo de la Judicatura el pago de las remuneraciones homologadas de las servidoras y servidores de la carrera de la Defensoría Pública, desde el inicio de su gestión como tales a través de nombramiento, que es cuando la omisión del cumplimiento de la norma se hizo exigible, esto es desde el 1 de abril de 2016, para lo cual deberá liquidarse, desde dicha fecha, los valores de las remuneraciones correspondientes, con las cantidades adicionales por fondos de reserva y remuneraciones especiales, deduciendo los montos devengados por las remuneraciones recibidas desde entonces hasta el momento de la ejecución.

3.2 Contestación Consejo de la Judicatura

- 15.** En escrito de 18 de febrero de 2020, el Director Nacional de Asesoría Jurídica del Consejo de la Judicatura señaló que:

[...] el alcance del numeral 6 de la norma alegada como incumplida por el accionante implica la fijación de las remuneraciones de los servidores de la carrera judicial, fiscal y defensoría pública en las diferentes categorías y de manera equitativa, no obstante de esta norma no surge a la perfección el alcance de la misma tomando en consideración que se trata de diferentes carreras que deben tener sus categorías establecidas, por lo que, en consecuencia, es una norma que requiere de otras disposiciones y actos para que se entienda en toda su dimensión en las que determinan las diferentes categorías de los servidores y servidoras de las diferentes carreras de la función judicial [...].

- 16.** Asimismo, señala que:

[...] la norma alegada como incumplida se encuentra desarrollada de manera escrita y determina la fijación de remuneraciones refiere a las diferentes categorías de las servidoras y servidores de las carreras judicial, fiscal y defensoría pública, por lo que la misma no contiene de forma nítida y manifiesta dicha obligación, por lo que corresponde para tal fijación remitirse a otras normas y actos consecutivos para su entendimiento, sin contener en forma explícita la forma en la cual se debe hacer operativa la fijación de las remuneraciones según cada una de las categorías a las que refiere para plasmarse la ejecución de la obligación [...].

- 17.** Finalmente, expone que:

[...] una parte de la norma alegada como incumplida no cumple con los requisitos de procedencia de la acción de incumplimiento de norma propuesta, y en consecuencia de ello, no existe incumplimiento de dicha norma por parte del Director General del Consejo de la Judicatura, ya que actualmente la Defensoría Pública se encuentra realizando el proceso previo correspondiente para la regularización de la carrera defensorial, razón por la cual, una vez realizado el mismo se dará cumplimiento oportuno de la norma en mención, es decir del artículo 280 numeral 6 del Código Orgánico de la Función Judicial.

3.3 Procuraduría General del Estado

- 18.** En escritos ingresados el 17 de diciembre de 2019 y el 4 de abril de 2024, suscritos por el director nacional de patrocinio de la Procuraduría General del Estado, actuante, señaló dirección de casilla para recibir notificaciones.

3.4 Amicus curiae y terceros interesados de la causa 53-19-AN

- 19.** En calidad de terceros interesados² en la causa 53-19-AN comparecieron varios defensores públicos, de igual forma varios defensores públicos presentaron *amicus curiae*³.

² En calidad de terceros con interés comparecieron Johanna Katherine Montesdeoca Guerra, Carlos Alejandro Pincay Muñoz, Diego Darío García Cruz, Luis Eduardo Vera Silva, Marku Marduck Cadena Manosalvas, María Laura Sabando Espinales, Alfredo Enrique Mendoza Castillo, Frank Arteaga Zambrano, Nilda Inés Navarrete Pico, Carlos Luis Macías Quiroz, Leyda María Murillo Zavala, Viviana Annabel Cuenca Rivadeneira, Luis Alberto Guerrero Rodríguez, Sandra Burbano, Esteban Javier Saltos Montero, José Gregorio Verdezoto Ortiz, Juan Carlos Villarreal Tapia, Janeth Analia Cadena Villarreal, John Mauricio Valencia Figueroa, Leonardo Antonio Ruales Reinoso, Johnny Daniel Florez Flores, Miguel Ángel Gracia Orbe, Gloria Quezada Sarmiento, Juan Carlos Hurtado Castro, Silvia Consuelo Yáñez Dávila, Angélica María Roben Moreira, Víctor Galo Mejía Zambrano, José Gabriel Ramírez Saverio, Zoila Esperanza Aguilar Pineda, Marlene Yessenia Barahona Zamora, Martha del Pilar Soria, Mariela Nataly Solorzano Huber, Carlos Peter Melo Enríquez, Ivonne del Rocío Suárez Banchón, Iván Alfredo Santos Vargas, Miguel Ángel Montalván Ramírez, Carlos Alberto Ochoa Bueno, Roberto Vela Plaza, María Auxiliadora García Bravo, Linda Margarita Nuñez Vega, María José Malucín Medina, Julio César Vargas Abad, María Gabriela Viteri Salazar, Máxima Elizabeth Chevez Briones, Adrián Burbano Luzuriaga, Stephanie Solange Cruz Cantos, Weldy Silvana Gutiérrez Salazar, Luis Amado Coloma Gaviláñez, Erik Steve Soto Zavala, Gabriel Antonio Reyes Mena, Rosa Fiallos Ramos, Sandra Odett Romero Cañizares, Jaime Jacobo Escudero Arias, Jessica Priscila Molina Troya, Fernando Mauricio Arrieta Cabrera, Xavier Alejandro San Andrés Pérez, Ramón Antonio Cando García, Marcía Melanie Mendoza Benavides, Marcia Catalina Castro Llerena, Gabriela Alejandra Caicedo Valverde, Sthela Monserrat Álava Zambrano, Fabricio Antonio Merino Cisneros, Diego Ávila Silva, Domingo Eleuterio Delgado Bailón, Jonathan Simón Rosero Lucero, María Elena Barreno Cedeño, Rosa Raquel Campoverde Quimi, Freddy Hernán Cristellot Vizueta, Ana Isabel García Alonzo, Sandra Azucena Bravo Barros, Segundo Gustavo Sosa Ortiz, Johnny Steeve Bayas Gaibor, Jonathan Javier Moreira Vinueza, José Erminio Galarza, Jorge Luis Sánchez Mendoza, Pablo Santiago Bermeo Rodríguez, Luis Efraín Villanueva Velasteguí, Elizabeth Alexandra Alay González, María Fernanda Zhinin Cochancela, Renzo Boris Vinueza Prado, Juan Carlos Chérrez Chérrez, Víctor Rafael Canales Culcay, Jorge Washington Oyague Falconí, Marcos Geovanny Morán Cedillo, José Edelberto Cifuentes Barreno, Edison David Gómez Castillo, Diana Esther Gallardo Dueñas, David Acuña, Roberto José Rodríguez Larrea, Martha Fabiola Lajones Sánchez, Priscilla del Rosario Espinoza Cantos, Rubén Darío Encalada Alcívar, María Fernanda Bellolio Chambers, Diana Belén Neumane Roca, Víctor Hugo Caicedo Leones, Freddy Javier Briones Delgado, Narcisa de Jesús Chandy Vélez, Nayla María Suárez Flor, María José Mirabá Andrade, Jennifer Norma Guala Paz, Michelle Estefanía Ortiz Bassante, Jennifer Angélica Velásquez Moreira, Mayra Lorena Guerra Cedeño, Karina Nathalie Trujillo Beltrán, Eduardo David Gallardo Rodas, Juan Ernesto Llamuca, María Esperanza Taco Pachacama, Katerine Eugenia Zapata Pazmiño, Roberto Manuel Becerra Freire, Alfredo Marcelo Vintimilla Palacios, Marco Andrés Mena Navarrete, Clara Elizabeth Soria Carpio, Eddy Fernando Benavides Pérez, Gabriel Rivadeneira Torres, María Isabel García Piedadmag, Leonardo Damián Zambrano González, Cynthia Samantha Sánchez Albán, Willian Ricardo Yáñez Calero, Wilson Manuel Ruiz Quevedo, Olga Marlene Anzules Espinoza, Rocío Elizabeth Bravo Bravo, Víctor Joselito Moreno Cela, María Elena Cabrera Reinoso, Ericka Layce Rivera Gárate; Galo Medina Baldassarri, Raúl Zurita Garrido, Evelyn Priscila Jiménez, Marco Vinicio Tarco, Marcelo Fabian Pozo Serrano, Daysi Nuñez Puruncajas, Jenny Elizabeth Moya Vicuña, Jorge Andrés Salgado Zapata, María Soledad Tubón Guerrón, Juan Carlos Pérez, Myriam Veintimilla Mejía y Myriam Edith Cabezas Morales.

³ Hernán Batallas Gómez, Rolando Alexis Núñez Zamora, Estefanía Limones Villacrés, Iván Alfredo Santos Vargas, Nadia Antonieta Zabala Béjar, Juan Carlos Chérrez Chérrez, Jenny Maritza Mateo Torres, Carlos Peter Melo Enríquez, José Erminio Galarza, Petita Aurora Gaviláñez Mendoza, Marcos Geovanni Morán Cedillo,

4. Competencia

20. De acuerdo con los artículos 93 y 436 numeral 5 de la Constitución del Ecuador (“**Constitución**”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones por incumplimiento.

5. Reclamo previo

21. Conforme a lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 436 de la Constitución del Ecuador, las acciones por incumplimiento tienen:

[...] la finalidad de garantizar la aplicación de normas o actos administrativos de carácter general, cualquiera que sea su naturaleza o jerarquía, así como para el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos que no sean ejecutables por las vías judiciales ordinarias.

22. Asimismo, el artículo 54 de la LOGJCC dispone que:

[C]on el propósito de que se configure el incumplimiento, **la persona accionante previamente reclamará el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla**. Si se mantuviera el incumplimiento o la autoridad pública o persona particular no contestare el reclamo en el término de cuarenta días, se considerará configurado el incumplimiento. [Énfasis agregado].

23. Respecto al reclamo previo, en la sentencia 3-11-AN/19, de 28 de mayo de 2019, esta Corte señaló que:

Peter Gerardo Concha Barzola, Miguel Ángel Montalván Ramírez, Jorge Washington Oyague Falconí y Jorge Luis Sánchez Mendoza, mediante el cual presentan *amicus curiae* en la causa. Walter Estuardo Mendoza Yépez y Rolando Alexis Nuñez Zamora, mediante el cual presentan *amicus curiae* en la causa. Rosana Gabriela Andrade Cárdenas, Paola Lorena Arias Contreras, Javier Patricio Ávila Delgado, Dayana Estefanya Ávila Garzón, Diana Patricia Ávila Vintimilla, David Renato Ayala Ríos, Martha Cumandá Cárdenas Heredia, Alicia Fernanda Carrión Durán, Diana Estefanía Cevallos Escandón, Mónica Patricia Chacha Vaca, Andrea Catalina Coellar Cando, Gabriel Iván Correa Barzallo, Carlos Vicente Guamán Paltín, Gabriela Johana Guaraca Espinoza, Claudia Nallely Gutiérrez León, Mercí Susana Hurtado Reiban, Andrea Paola Merchán Domínguez, Gladys Fabiola Moscoso Lazo, David Agustín Muñoz Salcedo, Patricia Elizabeth Pineda Guerrero, Paul Estuardo Pucha Samaniego, Rómulo Petronio Romo Iglesias, Dayani Mercedes Sanmartín Solano, Sandra Noemí Sinche Rosales, Juan Carlos Solano Saavedra, Christian Patricio Torres Sacoto, Juana Catalina Vidal Solórzano, Pedro José Zalamea Suárez, y, Roberto Carlos Romero Di Lorenzo, presentaron *amicus curiae* en la causa.

En el marco de una acción por incumplimiento, para que la Corte Constitucional tenga por ciertos los hechos alegados resulta indispensable que dentro del proceso exista prueba suficiente de que el hecho ocurrió. De ahí que, respecto de la acción por incumplimiento, la LOGJCC exige presentar una prueba del reclamo previo, no sólo como una formalidad sino como un requisito para que tal incumplimiento se configure. De hecho, la demostración de este hecho es un requisito que corresponde a la esencia de la acción en cuestión. Más aún, la razón de ser del requisito de "prueba del reclamo previo" implica que se ha concedido la oportunidad, a quien debía satisfacer la obligación reclamada, de que subsane el incumplimiento y tome acciones tendientes a cumplir lo requerido.⁴

24. Sumado a lo anterior, este Organismo ha establecido que el requisito del reclamo previo se debe observar en dos momentos: i) en la fase de admisión, en la que se realiza un análisis formal, en el que la Corte verifica que exista un escrito de reclamo previo anexado en la demanda de acción por incumplimiento; y, ii) en la fase de sustanciación, donde se verifica el reclamo previo como un requisito sustancial en el que la Corte analiza su contenido.⁵
25. En el presente caso, los accionantes de las causas 53-19-AN y 55-23-AN presentaron como prueba del reclamo previo copias certificadas de un escrito de fecha 19 de septiembre de 2017,⁶ que habría sido ingresado en el Consejo de la Judicatura con fecha 20 de septiembre de 2017, mismo que consta firmado por Patricia Salazar Aguilar (C.C. 110272294-7), Violetta de Lourdes Sánchez Sánchez (C.C. 171131397-1), Fredy Geovany Guachi Soria (C.C. 180378934-4), Ángel de Jesús Siguencia Sacoto (C.C. 0301845491) y Yadira Zadezhda Gómez Ramón (C.C. 1102942768).
26. Al respecto, este Organismo observa que, el mismo documento que se ha presentado como reclamo previo en las causas 53-19-AN y 55-23-AN, es una copia certificada del escrito que fue ingresado como prueba de reclamo previo en la causa 33-18-AN, planteada por Yadira Zadezhda Gómez Ramón, misma que fue inadmitida a trámite en auto de 10 de abril de 2019, emitido por el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional.
27. De la revisión del mencionado documento presentado en la causa 33-18-AN, esta Corte advierte que ninguno de los accionantes de las causas 53-19-AN y 55-23-AN (párrafos 1 y 6 *supra*) suscribió el documento que se presenta como reclamo previo, de forma que se

⁴ CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 25.

⁵ CCE, sentencia 3-11-AN/19, 17 de marzo de 2021, párr. 28.

⁶ Documentos constantes a fojas 6 y 7 del expediente constitucional de la causa 53-19-AN y fojas 24 y 25 del expediente constitucional de la causa 55-23-AN.

incumple lo previsto en el artículo 54 de la LOGJCC, que expresamente señala la obligación de que el reclamo previo sea presentado por la persona accionante.

- 28.** Al comprobar que el reclamo previo presentado por los accionantes de las causas 53-19-AN y 55-23-AN no cumple con lo establecido en el artículo 54 de la LOGJCC, esta Corte se abstiene de continuar el análisis, dado que la demanda de acción por incumplimiento es improcedente.

6. Consideración adicional

- 29.** Finalmente, sobre la convocatoria a audiencia establecida en el artículo 57 de la LOGJCC, este Organismo previamente ha señalado que si la acción planteada no cumple con los requisitos para examinar el fondo y determinar si existe el incumplimiento que se alega, la convocatoria a audiencia deviene en inoficiosa.⁷ Por lo que, al no existir un pronunciamiento sobre el fondo de la causa, no sería necesario que esta Corte Constitucional convoque a audiencia en la presente causa.

7. Decisión

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

- 1. Desestimar las acciones por incumplimiento 53-19-AN y 55-23-AN acumuladas.**
- 2. Notifíquese y archívese.**

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

⁷ CCE, sentencia 34-15-AN/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 21.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado y Teresa Nuques Martínez; y, dos votos salvados de los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 14 de noviembre de 2024; el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz se abstiene de votar, en virtud de la excusa presentada en la causa 53-19-AN, la que fue aprobada en la sesión del pleno de 11 de abril de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 55-23-AN/24 y acumulado¹

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Daniela Salazar Marín

1. En sesión de 14 de noviembre de 2024, la Corte Constitucional aprobó la sentencia 55-23-AN/24 y acumulado (en adelante, “**sentencia**”). Respetando la postura tanto de la jueza ponente como del resto de jueces y juezas que votaron a favor, con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, manifestaré las razones de mi discrepancia con el razonamiento plasmado en la sentencia.
2. La controversia surge con ocasión de dos acciones por incumplimiento que solicitaban al Consejo de la Judicatura el cumplimiento del artículo 280 número 6 del Código Orgánico de la Función Judicial (“**COFJ**”).² En ambas demandas se pretende que el Consejo de la Judicatura fije la remuneración a una serie de categorías de funcionarios de forma equivalente y de manera consecuente con cada una de ellas.
3. La sentencia desestima las acciones por considerar que no cumplen con el requisito del reclamo previo. Sostiene que el artículo 54 de la LOGJCC exige que el reclamo previo sea presentado por la misma persona que presente la acción por incumplimiento. Y que, en vista de que el reclamo previo para ambas acciones es un documento firmado por personas diferentes a las ahora accionantes, no se cumple con ese requisito.
4. Este voto salvado estará dividido en dos secciones. En la primera, cuestionaré la interpretación textual que la sentencia hizo del artículo 54 de la LOGJCC. En la segunda, sostendré que, incluso de aceptar la procedencia de una lectura literal del precepto, ya había precluido la fase de admisión que permite a esta Magistratura hacer una revisión formal del documento de reclamo previo.

A. Sobre el artículo 54 de la LOGJCC y sus métodos de interpretación posibles

¹ El caso se acumuló con el 53-19-AN.

² Art. 280.- FUNCIONES. - A la Directora o al Director General le corresponde:

6. Fijar las remuneraciones para las servidoras y servidores de las carreras judicial, fiscal y defensoría pública, así como para los servidores de los órganos auxiliares, en las diferentes categorías, y de manera equivalente.

5. El artículo 54 de la LOGJCC prescribe:

Art. 54.- Reclamo previo. - Con el propósito de que se configure el incumplimiento, la persona accionante previamente reclamará el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla. Si se mantuviera el incumplimiento o la autoridad pública o persona particular no contestare el reclamo en el término de cuarenta días, se considerará configurado el incumplimiento.

6. Una lectura textual del artículo efectivamente sugiere que es un requisito del reclamo previo haber sido presentado por la misma persona que después presente la acción por incumplimiento. Sin perjuicio de aquello, me permitiré hacer algunas reflexiones con ocasión de los métodos de interpretación que la LOGJCC prevé para la justicia constitucional.
7. El artículo 3 de la LOGJCC establece los métodos y reglas de interpretación constitucional, desarrollando lo establecido en el artículo 427 de la Constitución. El precepto dispone que las normas constitucionales serán interpretadas en el sentido que más se ajuste a la Constitución en su integralidad y que, en caso de duda, se interpretará en el sentido que más favorezca la protección de derechos constitucionales y la voluntad del constituyente. Ahora bien, el artículo también dispone una serie de métodos y reglas de “interpretación jurídica constitucional y ordinaria para resolver las causas que se someten a su conocimiento”. Parece sugerir que estos métodos de interpretación no son exclusivamente dispuestos para la interpretación de la Constitución, sino que también podrían ser aplicables en normas infraconstitucionales en el marco de un proceso de índole constitucional.
8. Si bien el artículo empieza anunciando como regla general una interpretación sistemática (“en el sentido que más se ajuste a la Constitución en su integralidad”), en lo posterior tiene una serie de métodos de interpretación que, como manifiesta el mismo artículo, es posible que confluyan más de uno en un mismo caso.
9. El artículo 3 número 7 consagra el método de interpretación literal: “[c]uando el sentido de la norma es claro, se atenderá su tenor literal”. Pero el artículo añade una excepción: “sin perjuicio de que, para lograr un resultado justo en el caso, se puedan utilizar otros métodos de interpretación”. Esto quiere decir que incluso si el sentido de la norma es claro, es perfectamente permisible que las normas se interpreten sobre la base de otros métodos. El número 5 consagra la interpretación sistemática, y dispone que “[l]as normas jurídicas deberán ser interpretadas a partir del contexto general del texto normativo, para

lograr entre todas las disposiciones la debida coexistencia, correspondencia y armonía”. Por su parte, el número 6 consagra a la interpretación teleológica para sostener que “[l]as normas jurídicas se entenderán a partir de los fines que persigue el texto normativo”.

- 10.** De la LOGJCC se desprende que, incluso de ser la norma clara, es posible que los operadores de justicia acudan a otros métodos de interpretación diversos en aras de una solución más justa. Si bien no pretendo definir la justicia ni adherirme a una de sus corrientes, me parece prudente y razonable considerar que, al menos en el campo constitucional, por justicia debemos entender aquello que está mejor diseñado para proteger derechos fundamentales. Esto es coherente, también, con otros principios procesales que deben guiar la actuación de la Corte en todos los procesos, y que están reconocidos en el artículo 4 de la LOGJCC. En lo aplicable a este caso, por ejemplo, la Corte no puede obviar el principio de formalidad condicionada dispuesto en el numeral 7 del citado artículo 4, según el cual “[l]a jueza o juez tiene el deber de adecuar las formalidades previstas en el sistema jurídico al logro de los fines de los procesos constitucionales. No se podrá sacrificar la justicia constitucional por la mera omisión de formalidades” En virtud de este principio, a mi criterio, la Corte debió ir más allá de la interpretación literal de la norma relativa al reclamo previo.
- 11.** Y es que, en el caso en cuestión, los accionantes han utilizado, como reclamo previo, uno que fue presentado ante la misma entidad supuestamente obligada pero firmado por distintas personas. La sentencia interpretó textualmente el artículo 54 de la LOGJCC para desestimar la acción, por considerar que necesariamente debe ser presentado por las mismas personas que presenten la acción por incumplimiento. Es mi criterio, sin embargo, que la lectura literal del artículo resulta contradictoria con el espíritu de la justicia constitucional y de las garantías jurisdiccionales, que no se compadecen con la interpretación literal si tal interpretación constituye un obstáculo formal al logro de la justicia.
- 12.** Para sostener mi postura, empezaré explicando qué es lo que la Corte Constitucional ha entendido por el requisito del reclamo previo. Este requisito, como ha venido diciendo constantemente la Corte, sirve principalmente para que la entidad supuestamente obligada tenga la oportunidad de satisfacer su obligación antes de que el reclamante acuda a la Corte Constitucional. Por eso la Corte ha manifestado con tanta frecuencia que el reclamo previo debe tener una correlación con la acción por incumplimiento; es decir, que aquello que se pidió antes se pida también ahora.

- 13.** En ciertos casos, para que exista la correlación con la acción por incumplimiento, será necesario que la persona que presente el reclamo sea la misma que presenta el reclamo previo, pues sólo así la entidad supuestamente obligada habrá tenido la oportunidad de satisfacer el reclamo y cumplir la obligación. No obstante, en el presente caso, los accionantes han solicitado el cumplimiento de una norma del COFJ relativa a la supuesta obligación de fijar las remuneraciones de ciertas categorías de servidores de manera equivalente. Es así que resulta indiferente quién es el que presenta el reclamo previo si, de todas maneras, la acción por incumplimiento está dirigida de manera general a Director General del Consejo de la Judicatura para que, nuevamente de manera general, fije las remuneraciones de los funcionarios. Es por eso que esta supuesta obligación no se vería satisfecha si el Director General fija correspondientemente la remuneración de un servidor, sino que se vería satisfecha únicamente si lo hace de manera general. No parece muy relevante, entonces, quién presenta el reclamo previo y si es la misma persona que después presente la acción por incumplimiento. Pues, si atendemos a los fines del reclamo previo (permitir a la entidad supuestamente obligada que cumpla con la obligación), el reclamo previo presentado en este caso evidentemente cumple con su objetivo. Con mayor razón si, como anoté, es indiferente quién presenta el reclamo previo.
- 14.** Considero que es perfectamente plausible acudir a una interpretación teleológica del artículo 54 de la LOGJCC, pues si el artículo pretende permitir a la entidad obligada subsanar el incumplimiento, en el presente caso era indiferente quién presentaba el reclamo previo. Las pretensiones del reclamo previo, así como de la acción de protección, eran las mismas. Y, si bien la Corte nunca analizó si efectivamente se trata de una obligación jurídica, y si podría o no ser tutelada por una acción por incumplimiento, al menos superficialmente se desprende que ni la norma ni la pretensión de la demanda se dirigen a que alguien en particular tenga un cambio en su remuneración, sino que se trataría de una cuestión general que afecte a categorías enteras de funcionarios.
- 15.** También me parece plausible sostener que el artículo 54 de la LOGJCC, para este caso en cuestión, admite una interpretación sistemática. Si lo que pretenden las garantías jurisdiccionales es proteger derechos, entonces parece más armónico con la justicia constitucional que el reclamo previo haya superado los requisitos para que la Corte Constitucional analice el fondo de la acción por incumplimiento. Creo que, en este caso, resultaba más justo –asimilando la justicia con la protección de derechos– que se omita una interpretación textual que artificialmente, por razones que no se condicen ni sistemática ni teleológicamente con el texto normativo, hagan que la acción por incumplimiento sea desestimada.

16. Esta lectura textual, que a mi criterio resulta mecánica e impide a los accionantes acceder a un pronunciamiento sobre el fondo de sus pretensiones, es un síntoma del formalismo que, en mi criterio, la Corte Constitucional ha venido adoptando para desestimar acciones por incumplimiento. Esta línea podrá ser encontrada en mis votos salvados de las sentencias 22-23-AN/24, 20-23-AN/24, y también en el auto de inadmisión del caso 59-23-AN.

B. Sobre las dos etapas de revisión del reclamo previo: admisión y sustanciación

17. La sentencia 55-23-AN/24 y acumulado, en su párrafo 23, cita la sentencia 3-11-AN/19 en la parte que explica que el reclamo previo no es solo una formalidad sino también “un requisito para que tal incumplimiento se configure”.³ La sentencia añade que el requisito de reclamo previo se debe observar en dos momentos: (i) en la fase de admisión, en la que se realiza un análisis formal, en el que la Corte verifica que exista un escrito de reclamo previo anexado en la demanda de acción por incumplimiento; y, (ii) en la fase de sustanciación, donde se verifica el reclamo previo como un requisito sustancial en el que la Corte analiza su contenido.
18. Por tanto, la Corte Constitucional analiza el reclamo previo en dos momentos. En admisión se pronuncia sobre temas formales y en sustanciación sobre los materiales. Ahora bien, la razón por la que se desestima esta acción es porque las personas que firman el reclamo previo no son las ahora accionantes de la acción por incumplimiento.
19. En mi criterio, la verificación de las personas que firmaron el reclamo previo y su correspondiente constatación con aquellas que presentaron la acción por incumplimiento es una cuestión netamente formal que debió ser verificada en fase de admisión. De ahí que, incluso de adoptar una lectura literal del artículo 54 de la LOGJCC, la fase para verificar aspectos formales del reclamo previo ya precluyó al momento de haber admitido a trámite la demanda y lo que correspondía, en este momento procesal, no es realizar un nuevo examen de admisión evaluando los requisitos formales del reclamo, sino emitir una sentencia en la que exista un pronunciamiento de fondo.

³ CCE, sentencia 3-11-AN/19, 28 de mayo de 2019, párr. 21.

20. En resumen, no estoy de acuerdo con que la sentencia haya desestimado la acción por incumplimiento con este fundamento. Primero, porque me parece que una interpretación textual del artículo 54 de la LOGJCC podría, en casos como este, resultar forzosa y desatender la razón de ser del reclamo previo. Y segundo porque, incluso de aceptar la procedencia de una interpretación textual de la norma, de todas maneras la fase para hacer una revisión formal del reclamo previo ya había precluido al haber admitido a trámite la demanda. Considero que la Corte Constitucional debió haber dado por cumplido el requisito del reclamo previo y procedido a analizar el fondo de la controversia, y en ese sentido, disiento del análisis y de la decisión adoptada en la sentencia.

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 55-23-AN y acumulado, fue presentado en Secretaría General el 19 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 15:10; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 55-23-AN/24

VOTO SALVADO

Juez constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. Antecedentes

1. La Corte Constitucional aprobó con voto de mayoría, la sentencia 55-23-AN/24 y acumulado¹, mediante la cual se resolvió la acción por incumplimiento presentada por María de Lourdes Báez Duarte, María Elizabeth Chávez Villacrés, Lilia Beatriz Vega Calva, Diego Saúl Figueroa Monteros, Cosme Hernán Sarango Aguirre, Luis Napoleón Tene Rodríguez; y , Katerine Eugenia Zapata Pazmiño, Jennifer Angélica Velásquez Moreira, Roberto Manuel Becerra Freire, Santiago Andrés Urquizo Becerra, Wilian Ricardo Yáñez Calero, Juan Nicolás Pupiales Carlosama, María Esperanza Taco Pachacama, Mayra Lorena Guerra Cedeño y Carlos Augusto Farinango Ramírez (“**accionantes**”), en contra del Consejo de la Judicatura, alegando el incumplimiento del numeral 6 del artículo 280 del Código Orgánico de la Función Judicial.
2. En la sentencia de mayoría se desestimó la demanda al considerar que los accionantes incumplieron con lo establecido en el artículo 54 de la LOGJCC. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respetuosamente disiento del razonamiento de mayoría, por las razones expuestas en este voto.

2. Análisis

3. En la sentencia aprobada se resolvió desestimar la demanda de acción por incumplimiento al considerar que los accionantes de la causa presentaron como prueba del reclamo previo copias certificadas de un escrito de fecha 19 de septiembre de 2017, que habría sido ingresado como prueba de reclamo previo en la causa 33-18-AN, causa que fue previamente inadmitida. La Corte consideró que ninguno de los accionantes de la causa 55-23-AN y acumulado suscribió el documento que se presenta como reclamo previo, de forma que se incumplió con lo previsto en el artículo 54 de la LOGJCC.

¹ Acumulado con el caso 53-19-AN.

4. Difiero de la decisión de mayoría, toda vez que considero que el caso 33-18-AN se resolvió en admisión, por lo cual respecto a este no se formó cosa juzgada, ya que no existió sentencia que resuelva el caso por lo que la utilización del documento de reclamo previo en la causa en examine no sería motivo de desestimación.
5. Así mismo, en el caso 55-23-AN/24 y acumulado la fase de admisión ya precluyó, por lo que la inadmisión previa por cuanto el reclamo previo ya fue presentado como justificativo en la causa 33-18-AN no es una razón procesal suficiente para no analizar los requisitos previstos en la LOGJCC, además que estimo que no es el momento procesal para desestimar la acción por el incumplimiento de esta formalidad, siendo necesario en este caso que se continúe con el análisis de los cargos presentados por los accionantes.
6. Por otra parte, en la sentencia 3-11-AN/19 esta Corte señaló que lo que se intenta con el reclamo previo es “concederle la oportunidad, a quien debía satisfacer la obligación reclamada, de que subsane el incumplimiento y tome acciones tendientes a cumplir lo requerido”, y en este caso el Consejo de la Judicatura tuvo esa oportunidad desde que se presentó el escrito de 19 de septiembre de 2017 por lo que estimo que en este causa el reclamo previo presentado cumpliría con lo pretendido por la jurisprudencia de esta Magistratura y ameritaría un pronunciamiento de fondo.
7. Con estas precisiones, no estoy de acuerdo con el razonamiento del voto de mayoría al desestimar esta causa por lo que este análisis formal en la sentencia de mayoría en fase de sustanciación del cumplimiento del reclamo previo podría afectar el acceso a una garantía jurisdiccional.

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 55-23-AN y acumulado, fue presentado en Secretaría General el 26 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 08:05; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL