

**SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.** Quito D.M., 26 de septiembre de 2023.

**VISTOS:** El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes y Teresa Nuques Martínez, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 30 de agosto de 2023, **avoca** conocimiento de la causa **285-23-EP, Acción Extraordinaria de Protección.**

### 1. Antecedentes procesales

1. El 30 de octubre de 2019, José Francisco Benalcázar Álvarez, en calidad de procurador común de Martha Niria Landázuri Palacios, Henry Antonio Izurieta Valdivieso y otros (“**accionantes del proceso de origen**”), presentaron una acción de protección en contra del Banco Central del Ecuador (“**BCE**”) y de la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”).<sup>1</sup> El proceso fue signado con el número 09359-2019-02889.
2. Mediante sentencia de 18 de enero de 2019, la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“**Unidad Judicial**”) aceptó la acción de protección y declaró la vulneración de sus derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía de motivación y al trabajo, como resultado de la supresión de sus partidas presupuestarias. Como medidas de reparación, se ordenó dejar sin efecto los oficios mediante los que se notificó a los accionantes con la supresión de sus cargos; su reintegro al cargo que ocupaban antes de la vulneración de derechos; el pago de las remuneraciones que dejaron de percibir, así como de las obligaciones sociales y patronales, desde la vulneración de sus derechos hasta el día de su reintegro; y, la devolución de los valores aportados al fondo de ahorro que mantenían en el Fondo de Pensiones de los Empleados del BCE. Además, la sentencia dispuso que sus efectos se extenderían a terceros que no participaron en el proceso y que se encontraran en las mismas circunstancias que los accionantes, así:

---

<sup>1</sup> Los 34 accionantes del proceso de origen impugnaron cada una de las resoluciones de 09 de febrero de 2004, mediante las cuales el BCE suprimió cada una de sus partidas presupuestarias. Las liquidaciones que les pagaron fueron de USD 1.000 por cada año hasta un monto máximo de USD 30 000 sin perjuicio de que, a criterio de los accionantes, no se les reconocieron valores a los que también tenían derecho, como los aportes que habían realizado al fondo de pensiones del BCE. Indicaron también que sus puestos fueron ocupados por otras personas, lo que evidencia que no hubo una verdadera supresión de puestos, pues estos “no se eliminaron”. Los derechos alegados como vulnerados fueron: i) trabajo; ii) seguridad jurídica; iii) tutela judicial efectiva; y, iv) debido proceso.

[...] esta autoridad declara que la presente sentencia tendrá efectos *inter comunis*, esto es, que los efectos de esta sentencia alcanzarán a terceros no accionantes que hayan prestado servicios laborales en el Banco Central del Ecuador y que hayan sido cesados por la misma causa, en la misma fecha y con el mismo fundamento que los accionantes, y que justificarán (sic) tales circunstancias.

3. El BCE presentó recurso de apelación. Mediante sentencia de 31 de agosto de 2020, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Sala Provincial**”) rechazó el recurso y confirmó la sentencia subida en grado.
4. En contra de la sentencia de la Sala Provincial, el BCE presentó una demanda de acción extraordinaria de protección que fue identificada con el número 194-21-EP. El 21 de junio de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador<sup>2</sup> resolvió inadmitir a trámite dicha acción.
5. Mediante auto de 14 de octubre de 2021, la Unidad Judicial atendió la solicitud de 118 extrabajadores del BCE —distintos a los accionantes del proceso de origen— que pretendían beneficiarse de los efectos *inter comunis* de la sentencia de 18 de enero de 2019, extendiendo así los efectos de dicho fallo.
6. Inconforme con esta resolución, el BCE interpuso recurso de revocatoria respecto de la aplicación del efecto *inter comunis*. Mediante auto de 17 de noviembre de 2021, la Unidad Judicial negó este recurso.
7. Respecto de estos dos últimos autos — de extensión de los efectos de la sentencia a terceros y de negación al recurso de revocatoria— el BCE propuso una acción extraordinaria de protección. Esta fue signada con el número 392-22-EP, la cual fue admitida<sup>3</sup> a trámite el 08 de junio de 2022 por el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Tribunal conformado por las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce, Teresa Nuques Martínez y el entonces juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.

<sup>3</sup> El Tribunal de la Sala de Admisión advirtió en primer lugar que los autos impugnados podrían generar un gravamen irreparable, por lo que para ese caso, cumplieron con el requisito de objeto y, en segundo lugar, determinó que la relevancia del caso se encuentra en esta acción extraordinaria de protección permitiría desarrollar precedentes sobre el efecto *inter comunis* de las sentencias dictadas en procesos de garantías jurisdiccionales; y, en concreto, sobre los derechos de las partes procesales y de terceros en el contexto de la extensión de los efectos de estas sentencias.

<sup>4</sup> Tribunal conformado por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo y los jueces constitucionales Alí Lozada Prado y Richard Ortiz Ortiz.

8. Con fecha 19 de noviembre de 2021, se inició el proceso de reparación económica ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“**Tribunal Contencioso Administrativo**”). Este proceso fue signado con el número 09802-2021-01311.
9. Mediante auto de 26 de noviembre de 2021, el Tribunal Contencioso Administrativo designó a un perito para que realice una pericia sobre el valor que se debe pagar —por concepto de reparación económica— inicialmente a los primeros beneficiarios de la sentencia emitida el 18 de enero de 2019 por la Unidad Judicial y, posteriormente, se extendieron estos efectos del proceso de reparación económica a los 118 extrabajadores del BCE, conforme el auto de fecha 14 de octubre de 2021 emitido por la Unidad Judicial.
10. El 21 de abril de 2022, el Tribunal Contencioso Administrativo dispuso que:

toda vez que este Tribunal, actuando en calidad de órgano ejecutor de una sentencia constitucional, no tiene la potestad ni la competencia para modular el fallo dictado en sede constitucional; tampoco cuenta con los elementos necesarios y los parámetros claramente establecidos para ordenar la cuantificación de la reparación económica ordenada en sentencia emitida el jueves 14 de octubre del 2021, [...] más aún cuando el referido juzgador se ha permitido emitir varios autos en fase de ejecución, que no permiten tener claridad respecto de la reparación económica ordenada, solicitamos expresamente que la Corte Constitucional dilucide o ratifique los parámetros bajo los cuales se procederá a reparar económicamente a los accionantes, en los dos aspectos determinados por el juez a quo, esto es: Los valores aportados por los ex funcionarios del Banco Central, en concepto del fondo de ahorro que mantenían en el Fondo de Pensiones, y; la reparación económica de los accionantes a quienes no se puede reintegrar a sus puestos de trabajo. Para el pronunciamiento de la presente consulta, la señora actuaría del despacho deberá remitir el expediente completo a la Corte Constitucional, debiendo dejarse copias certificadas de las piezas procesales principales, a costas de la entidad accionada.

11. El 31 de mayo de 2022, la Secretaría General de la Corte Constitucional del Ecuador mediante oficio CC-SG-2022-3308-JUR estableció que, de conformidad con lo prescrito en el artículo 436 de la Constitución la Corte Constitucional, “no tiene competencia para emitir un pronunciamiento respecto de lo solicitado” en el párrafo *ut supra*.
12. El 14 de junio de 2022, el Tribunal Contencioso Administrativo ordenó que:

[...] 1.3. Toda vez que los accionantes no pueden ser reintegrados a sus puestos de trabajo, deberá liquidar como indemnización, una Remuneración Básica Unificada del trabajador en general, a partir de la desvinculación de cada uno de ellos a sus puestos de trabajo, hasta la fecha del informe emitido por el Banco Central del Ecuador, en el que se informa la imposibilidad del reintegro. En el caso de los trabajadores fallecidos, el cálculo deberá ser realizado hasta la fecha que conste en la partida de defunción. 1.4. Debido a que en la sentencia

constitucional no se ordenó el pago de intereses, el perito no deberá considerar dicho rubro en su informe. SEGUNDO: En cuanto a los valores por Fondo de Pensiones de los Empleados del Banco Central del Ecuador, de conformidad con lo resuelto en sentencia constitucional, deben ejecutarse ante el Juez A quo.

- 13.** Posteriormente, el 06 de julio de 2022, ante diversos pedidos solicitados dentro del proceso de ejecución, el Tribunal Contencioso Administrativo estableció:

[...] este tribunal tiene la potestad de arbitrar los parámetros para la ejecución de la sentencia constitucional, por lo cual, partiendo de que la supresión de partidas fue declarada inconstitucional y como efecto de la vulneración de derechos se determinó su nulidad, los pagos recibidos por tal concepto, pierden asidero legal, es decir que deben ser devueltos, con los intereses respectivos sin que pueda alegarse ninguna devengación o compensación que hubiese podido producirse en aplicación de la supresión de partidas que en el presente caso ya no puede invocarse. Situación jurídica que corre también para lo solicitado por el CPA Marlon Aguilar Hernández, quien debe acatar las disposiciones emitidas por este órgano jurisdiccional. TERCERO: En cuanto a lo alegado, en escritos de 17 de junio, por los señores Juan Francisco Albán Ruiz y Margoth Ludeña Granja, se aclara que, lo que se dispuso fue que el señor perito liquide de la siguiente manera: 3.1. Las remuneraciones dejadas de percibir por los accionantes tal como fue ordenado en sentencia constitucional, es decir; desde la desvinculación a sus puestos de trabajo, en este punto, toda vez que no podrán ser reintegrados a sus funciones, la liquidación deberá ser practicada hasta la fecha de la emisión de la sentencia. 3.2. Ahora bien, respecto a la imposibilidad de reintegro, deberá calcular como indemnización, una Remuneración Básica Unificada del trabajador en general, a partir de la emisión de la sentencia constitucional, que corresponde al reconocimiento de la vulneración de los derechos de los accionantes, hasta la fecha del informe emitido por el Banco Central del Ecuador. CUARTO: Respecto a lo peticionado por la entidad accionada, se le recuerda una vez más que este tribunal es un órgano ejecutor, es decir, si el juez constitucional otorgó efecto *inter comunis* en su fallo e individualizó el mismo para determinadas personas, estas deben ser incluidas en la reparación. En cuanto a la devolución de los valores por supresión de partidas, lo mismo ha quedado explicado en el acápite segundo del presente auto. En relación a la doble indemnización que refiere la entidad demandada, se debe tener en cuenta que, las remuneraciones dejadas de percibir fueron claramente ordenadas en sentencia constitucional, y; que la liquidación como indemnización es por la imposibilidad de reintegro a sus puestos de trabajo.

- 14.** Tras varios pedidos de rectificación y ampliación, el 18 de octubre de 2022, el perito Marlon Giovanni Aguilar Hernández presentó su informe en el que concluyó que el BCE debía cancelar a los accionantes del proceso de origen, así como a los que se beneficiaron del efecto *inter comunis* (155 personas) el valor de USD 60 769 952,92 y que el aporte patronal que el BCE debe cancelar al IESS es de USD 8 221 778,45.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Fojas 3235-3247 del proceso de ejecución.

15. En virtud de lo anterior, el 26 de octubre del 2022, el Tribunal Contencioso Administrativo dispuso que se cancelen todos los valores detallados en el informe pericial referido en el párrafo *ut supra* y por concepto de honorarios profesionales se estableció el valor de USD 4 000,00 al perito.
16. El 24 de noviembre de 2022, el BCE (“**entidad accionante**”) presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto de 26 de octubre de 2022 emitido por el Tribunal Contencioso Administrativo.
17. Por sorteo electrónico de 02 de febrero de 2023, le correspondió el conocimiento de la presente causa a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo. El expediente fue recibido en esta Corte el mismo día y en el despacho de la jueza ponente el 08 de febrero de 2023.
18. Conforme a la certificación de 07 de agosto de 2023, suscrita por la Secretaría General del Organismo, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción. Sin embargo, se dejó constancia que la presente causa tiene relación con los casos 194-21-EP, 392-22-EP y 4-23-CN.

## 2. Objeto

19. La acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia. Ahora bien, antes de continuar con el examen de admisibilidad, corresponde a este Tribunal de la Sala de Admisión determinar si el auto impugnado puede ser objeto de la acción extraordinaria de protección.
20. La jurisprudencia de la Corte ha establecido que un auto es definitivo si este (1) pone fin al proceso, o si no lo hace, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si este (2) causa un gravamen irreparable. A su vez, un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: o bien, (1.1) el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2) el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> CCE, sentencia 1534-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 12.

21. En el presente caso, la acción extraordinaria de protección se planteó en contra del auto de 26 de octubre de 2022, mediante el cual el Tribunal Contencioso Administrativo ordenó que el BCE cancele los valores establecidos en el informe pericial a los 155 beneficiarios del proceso de acción de protección. Al respecto, este Organismo Constitucional en la sentencia 1844-17-EP/22, ya ha determinado que los procesos de reparación, por regla general, constituyen procesos de ejecución de la decisión constitucional en la que se determinó la reparación económica. De este modo, en aquellos no se vuelve a discutir sobre la declaratoria de vulneración de derechos constitucionales, sino que se limitan a la cuantificación de la reparación; por tanto, las decisiones emitidas en estos procesos, al ser parte de la ejecución de un proceso jurisdiccional, en un primer momento, no son objeto de acción extraordinaria de protección.<sup>7</sup>
22. Ahora bien, el estándar del gravamen irreparable habilita a la Corte Constitucional, de forma excepcional, para conocer una acción extraordinaria de protección presentada respecto de un auto que no es definitivo. Así, en la fase de admisibilidad, corresponde a la Sala de Admisión verificar que la decisión judicial tenga la potencialidad de vulnerar derechos constitucionales y que no existan otros mecanismos procesales para reparar dichas vulneraciones.<sup>8</sup>
23. De la revisión de la demanda, el BCE determina que el auto impugnado provoca una vulneración de los derechos al debido proceso —en la garantía de motivación— y la seguridad jurídica, que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal. Así precisa que el Tribunal Contencioso Administrativo “ha convertido al proceso de liquidación de la reparación económica en uno de conocimiento y declarativo de derechos para modificar las medidas de reparación integral ordenadas; y, además, se ha abstenido de contestar los argumentos centrales de defensa del BCE”. De igual modo, el BCE enfatiza que “la parte beneficiada de la sentencia constitucional dictada en el juicio de origen, éste carece de legitimación activa para iniciar una acción de incumplimiento y no existe ningún mecanismo procesal para impugnar el auto resolutorio dictado en el proceso de reparación económica. Lo cual ha sido incluso reconocido por la Corte Constitucional en la sentencia No. 11-16-SIS-CC”.
24. Así las cosas, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional estima *prima facie* que la decisión judicial impugnada tiene la capacidad de causar vulneraciones

<sup>7</sup> CCE, sentencia 1844-17-EP/22, 24 de agosto de 2022, párr. 14

<sup>8</sup> CCE, sentencia 2174-13-EP/20, 15 de julio de 2020. La Corte afirmó que en la fase de admisibilidad se “[...] debe constatar *prima facie* que el auto impugnado tiene la potencialidad de vulnerar derechos constitucionales y que no existe otro mecanismo procesal para reparar dichas vulneraciones”.

a derechos constitucionales —según los cargos del BCE—. Por lo que, corresponde continuar con el examen de admisibilidad.

### 3. Oportunidad

25. La demanda de acción extraordinaria de protección fue presentada el **24 de noviembre de 2022** en contra del **auto de 26 de octubre de 2022, notificado el mismo día**, por lo que se observa que la demanda ha sido presentada dentro del término previsto para el efecto en los artículos 60, 61 numeral 2 y 62 numeral 6 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 46 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### 4. Requisitos

26. En lo formal, de la lectura de la demanda se verifica que cumple los requisitos para considerarla completa, establecidos en los artículos 59 y 61 de la LOGJCC.

### 5. Pretensión y fundamentos

27. El BCE aduce que la decisión impugnada vulnera los derechos al debido proceso en la garantía de motivación (CRE art. 76, núm. 7 lit. 1) y a la seguridad jurídica (art. 82).
28. En relación con la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, el BCE afirma que la decisión impugnada configura el vicio motivacional de incongruencia frente a las partes, debido a que no se tomaron en cuenta cargos relevantes presentados por el BCE relacionados con que el perito había calculado valores que no habían sido ordenados en la sentencia de la Sala Provincial y se ha reconocido el pago a “personas que no fueron parte del proceso constitucional”.
29. Respecto a la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, el BCE aduce que el Tribunal Contencioso Administrativo inobservó los precedentes vinculantes “No. 004-13-SAN-CC y No. 11-16-SIS-CC”. De este modo, enfatiza que:

[El Tribunal Contencioso Administrativo] ordenó que se pague una reparación económica consistente en las remuneraciones y obligaciones sociales y patronales dejadas de percibir desde 2004, hasta la fecha de reintegración o hasta la fecha que determine la autoridad competente, y la devolución de valores aportados en el Fondo de Pensiones de los Empleados del BCE a 151 extrabajadores, modificando la sentencia que tenía que limitarse a ejecutar, al declarar el derecho de cobro a personas ajenas a la causa constitucional. Esta actuación del TDCA implicó una inobservancia de los precedentes No. 004-13-SANCC y No. 11-16-SIS-

CC pues convirtió el proceso subyacente en uno de conocimiento y declarativo de derechos al reconocer el derecho de cobro a personas ajenas a la causa constitucional y además declaró “otras medidas de reparación”.

30. Por lo expuesto, a criterio del BCE el derecho a la seguridad jurídica ha sido vulnerado por la decisión judicial impugnada, por cuanto no toma en cuenta las reglas previstas en las sentencias 004-13-SAN-CC y 11-16-SIS-CC.
31. Tiene como pretensión que se deje sin efecto la decisión impugnada y se vuelva a sustanciar el proceso de reparación económica.

## **6. Admisibilidad**

32. La entidad accionante alega que la decisión judicial impugnada vulnera sus derechos al debido proceso en la garantía de motivación, así como el derecho a la seguridad jurídica reconocidos en la Constitución de la República.
33. Analizada la demanda presentada, se encuentra que en esta se ha identificado de manera precisa e independiente de los hechos que dieron lugar al proceso principal, un argumento claro sobre los derechos que alegan vulnerados como consecuencia de las actuaciones del Tribunal Contencioso Administrativo. Por tanto, la demanda cumple con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 62 de la LOGJCC.
34. Además, se observa que el fundamento de la demanda no se agotó en la consideración de lo injusto o equivocado de las decisiones, ni se sustenta en la falta de aplicación o errónea aplicación de la ley; tampoco mencionan la apreciación de la prueba por parte de las autoridades judiciales referidas. La demanda ha sido presentada oportunamente, y es objeto de acción extraordinaria de protección, como se señaló en el párrafo 27 *ut supra*.

## **7. Relevancia constitucional**

35. Sobre los requisitos de admisibilidad previstos en los numerales 2 y 8 del artículo 62 de la LOGJCC, el primero consiste en que el accionante justifique argumentadamente la relevancia constitucional del problema jurídico y de la pretensión. En el presente caso, la entidad accionante ha justificado la relevancia constitucional del problema jurídico y de la pretensión en la posible vulneración de los derechos constitucionales que ha alegado.
36. En la misma línea, el numeral 8 establece como requisito que el admitir la acción extraordinaria de protección, permita solventar una violación grave de derechos,

establecer precedentes judiciales, corregir la inobservancia de precedentes establecidos por la Corte Constitucional o sentenciar sobre asuntos de relevancia y trascendencia nacional. Así, este Tribunal considera que la admisión de la causa podría permitir establecer precedentes jurisprudenciales relacionados con una presunta conversión de un proceso de reparación económica en uno de conocimiento en el que se extiende el contenido de la sentencia constitucional que se busca ejecutar. Por lo tanto, el presente Tribunal considera que se cumple el requisito de relevancia constitucional.

## 8. Decisión

37. Sobre la base de los antecedentes y consideraciones que preceden, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve **ADMITIR** a trámite la acción extraordinaria de protección **285-23-EP**.
38. Con el objeto de garantizar el debido proceso en la presente acción, en aplicación de los principios de dirección del proceso, formalidad condicionada y los de celeridad y concentración, recogidos en el artículo 4, numerales 1, 6, 7 y 11, literales a y b de la LOGJCC; y, tomando en consideración que el Tribunal de Admisión se halla constituido por la jueza Karla Andrade Quevedo, designada conforme lo dispuesto en el artículo 195 de la LOGJCC como sustanciadora de la causa, al amparo de lo dispuesto en el artículo 48 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**RSPCCC**”), dispone que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas presente un informe de descargo ante la Corte Constitucional en el término de diez días, contados a partir de la notificación con el presente auto respecto de la demanda que motiva la presente acción.
39. En el marco de lo dispuesto en el artículo 7 de la Resolución N° 007-CCE-PL-2020, se solicita a las partes procesales que utilicen el módulo de “SERVICIOS EN LÍNEA” en su página web institucional <https://www.corteconstitucional.gob.ec/> para el ingreso de escritos y demandas; la herramienta tecnológica SACC (Sistema Automatizado de la Corte Constitucional) será la única vía digital para la recepción de demandas y escritos, en tal razón, no se recibirán escritos o demandas a través de correos electrónicos institucionales. Igualmente se receptorá escritos o demandas presencialmente en la oficina de Atención Ciudadana de la Corte Constitucional, ubicada en el Edificio Matriz José Tamayo E10 25 y Lizardo García y en la oficina regional en la ciudad de Guayaquil, ubicada en la calle Pichincha y avenida 9 de octubre Edificio Banco Pichincha, de lunes a viernes desde las 8h00 de la mañana hasta las 16h30 horas.

**40.** En consecuencia, se dispone notificar este auto y continuar el trámite para su sustanciación.

*Documento firmado electrónicamente*  
Karla Andrade Quevedo  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

*Documento firmado electrónicamente*  
Alejandra Cárdenas Reyes  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

*Documento firmado electrónicamente*  
Teresa Nuques Martínez  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**RAZÓN.** Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Segundo Tribunal de Sala de Admisión de 26 de septiembre de 2023. Lo certifico.

*Documento firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN**

