



Quito, D.M., 04 de septiembre de 2019

CASO No. 838-12-EP

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

Sentencia

Tema: En esta sentencia, la Corte Constitucional descarta la vulneración del derecho a ser juzgado por un juez competente, alegado por el GAD del cantón Salitre. La Corte Constitucional consideró que la entidad accionante fue juzgada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, órgano competente para pronunciarse respecto de la destitución de un servidor público.

I. Antecedentes Procesales

1. El 14 de septiembre de 2009, Ángel Cristhian Castro Navarro presentó una demanda de acción contencioso administrativa subjetiva ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo (TDCA) de Guayaquil, en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Salitre, a través de los señores Francisco Javier León Flores y Juan Manuel Bermúdez Cobos, alcalde y procurador síndico, respectivamente. En su demanda, el accionante impugnó el oficio No. RRHH 275-09, mediante el cual se resolvió su destitución del cargo de promotor social (servidor público 2), que ocupó en la entidad demandada desde 01 de febrero de 2005 hasta 21 de agosto de 2009.
2. El 07 de abril de 2011, el TDCA de Guayaquil aceptó la demanda, declaró la nulidad del acto impugnado y ordenó que, de acuerdo con el artículo 46 de la LOSCCA, el accionante sea reintegrado al cargo del cual fue destituido, teniendo derecho al pago de todos los valores que dejó de percibir. Inconformes con esta sentencia, la entidad accionada interpuso recurso de casación.
3. El 25 de abril de 2012, la Sala Contencioso Administrativa de la Corte Nacional de Justicia dictó auto de inadmisión del recurso de casación propuesto por los representantes de la Municipalidad de Salitre.
4. El 14 de mayo de 2012, los señores Francisco Javier León Flores y Juan Manuel Bermúdez Cobos, alcalde y procurador síndico del cantón Salitre, respectivamente, presentaron acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión de 25 de abril de 2012 dictado por la Sala Contencioso Administrativa de la Corte Nacional de Justicia.

Sentencia No. 0838-12-EP/19
Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez

5. El 16 de julio de 2012, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, integrada por los ex jueces constitucionales Patricio Pazmiño Freire, Patricio Herrera Betancourt y Roberto Brunis Lemarie, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.
6. El 08 de agosto de 2013, los doctores Francisco Iturralde Albán y Héctor Mosquera Pazmiño, conjueces de la Sala Contencioso Administrativa de la Corte Nacional de Justicia (CNJ) presentaron su informe motivado, en virtud del auto de avoco emitido por el juez constitucional sustanciador, Manuel Viteri Olvera, el 23 de julio de 2013.
7. El 05 de febrero de 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, las juezas y jueces constitucionales Hernán Salgado Pesantes, Teresa Nuques Martínez, Agustín Grijalva Jiménez, Ramiro Ávila Santamaría, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín, Enrique Herrería Bonnet, Carmen Corral Ponce y Karla Andrade Quevedo.
8. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 19 de marzo de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, quien avocó conocimiento de la presente causa mediante providencia de 23 de julio de 2019.

II. Competencia

9. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
10. Esta Corte Constitucional no puede dejar de observar con preocupación que, mientras estuvo en funciones, los anteriores miembros de la Corte Constitucional no sustanciaron ni resolvieron con la celeridad necesaria la presente acción extraordinaria de protección, a pesar de haber sido admitida a trámite el 16 de julio de 2012.

III. Alegaciones de las partes

a. Por la parte accionante

11. La entidad accionante alega la violación a su derecho constitucional consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal k de la CRE, es decir, el derecho a la defensa y al debido proceso, particularmente, en la garantía consistente en ser juzgado por un juez independiente, imparcial y competente.
12. La entidad accionante argumenta que *“el señor Ángel Cristhian Castro Navarro, alegó dentro de su libelo de demanda [refiriéndose al proceso ordinario], que había sido servidor*



de carrera y que tenía nombramiento legalmente otorgado por el municipio de salitre (...) la acción de personal en la que basaron la demanda, no determinaba según la normativa vigente, el tipo de nombramiento otorgado, y que según la ley eran provisionales o regulares y la no existencia de un nombramiento llamado definitivo”.

13. La entidad accionante agrega: *“al no contar con nombramientos (...) los jueces naturales, no era [sic] el Tribunal Contencioso Administrativo, sino un juez ordinario laboral”.*
14. Además, la entidad accionante señala: *“la no competencia por parte de este Tribunal se probó en razón de que al no existir un nombramiento de conformidad a las normas vigentes, estos no existían y al no existir un nombramiento de conformidad a la ley, la competencia para entrar a conocer de un proceso administrativo de plena jurisdicción, era improcedente, por cuanto no es un servidor público (...) siendo los competentes para conocer de alguna acción laboral regular los jueces de trabajo...”.*
15. Finalmente, la entidad accionante manifiesta que los jueces ordinarios vulneraron el artículo 228 de la CRE que establece el ingreso al sector público mediante concurso de méritos y oposición, en la forma determinada en la ley.

b. Por las autoridades judiciales demandadas

16. En su informe motivado, los conjuces de la Sala Contencioso Administrativa de la CNJ señalan: *“...los recurrentes tienen otra confusión, ya que en lugar de atacar al auto de inadmisión dictado por el Tribunal de Conjuces de la Sala Contencioso Administrativa de la Corte Nacional de Justicia, pretender (sic) que se deje sin efecto la sentencia expedida por el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo con sede en la ciudad de Guayaquil”.*
17. Sobre las alegaciones respecto a una presunta vulneración al derecho a ser juzgado por un juez imparcial, los referidos conjuces indican que los recurrentes *“...están impidiendo la ejecución de la sentencia (...) ya que están pretendiendo paralizar e impedir al (sic) ejecución de un fallo sin fundamente (sic) ni ase (sic) legal; y además, están demostrando una actitud procesal dilatoria (...) que constituye un claro abuso del derecho; y es más grave que dicha actitud provenga de un organismo del Estado, el cual debe exigirse a sí mismo el respeto a la tutela judicial efectiva y al debido proceso...”.*

IV. Análisis del caso

18. Si bien el accionante impugna el auto de inadmisión de su recurso de casación, esta Corte Constitucional considera que el problema jurídico en este caso consiste en determinar si, al conocer y resolver la demanda planteada por el señor Ángel Cristhian Castro Navarro en contra del GAD del cantón Salitre, los jueces del TDCA de Guayaquil vulneraron el derecho a ser juzgado por un juez competente.

19. Antes de resolver este problema jurídico, esta Corte Constitucional estima necesario pronunciarse sobre la legitimación activa en el proceso de las entidades públicas en procesos de acción extraordinaria de protección, es decir a la aptitud y capacidad procesal de este tipo de personas para reclamar derechos constitucionales en procesos de acción extraordinaria de protección.

Sobre la legitimación activa de las entidades públicas en procesos de acción extraordinaria de protección

20. La Corte Constitucional para el período de transición, en su sentencia No. 24-09-SEP-CC, determinó que en virtud de una aparente interpretación extensiva del artículo 86 numeral 1 de la CRE, las personas jurídicas de Derecho Público estaban facultadas para proponer garantías jurisdiccionales y reclamar, a través de estos mecanismos, sus derechos constitucionales, al igual que las personas naturales y jurídicas privadas. Es decir, estaban legitimados para ejercer el derecho de acción mediante la acción extraordinaria de protección, sin excepción alguna.
21. Esta Corte Constitucional estima necesario apartarse de esta línea jurisprudencial y, en efecto, considera que las personas jurídicas públicas –en el caso concreto el GAD del cantón Salitre–, no pueden comparecer a un proceso de acción extraordinaria de protección y alegar vulneraciones a derechos constitucionales sustantivos al menos en la medida en que no gozan de estos derechos, sino que ejercen ciertas prerrogativas en función de competencias, atribuciones y obligaciones expresamente determinadas por la CRE y la ley. Ello, porque la CRE no reconoce derechos a las entidades públicas, sino que les reviste con ciertas facultades y atribuciones.
22. Las excepciones, en el caso de las entidades estatales, son los derechos de protección en su dimensión procesal. Esto porque resulta indispensable el ejercicio de estos derechos, cuando las entidades comparecen como partes dentro de procesos judiciales.
23. Las excepciones también operan en el caso de la Defensoría del Pueblo, órgano que según el artículo 215 de la Constitución tiene como función la protección y tutela y defensa de los derechos de los ecuatorianos y ecuatorianas.
24. En conclusión, las entidades públicas podrán actuar como legitimados activos en procesos de acción extraordinaria de protección solo de manera excepcional, cuando se esgrima una vulneración a los derechos de protección en su dimensión procesal o, en el caso de ciertas instituciones públicas, cuando los derechos que aleguen estén relacionados con su actividad definitoria y, por tanto, reconocidos en la CRE, como el caso de la Defensoría del Pueblo.
25. En el caso concreto, la entidad accionante alega la vulneración a su derecho a ser juzgado por un juez competente, es decir, esgrime un derecho de protección en su dimensión procesal. Por lo que corresponde a esta Corte analizar esta alegación.



Sobre la presunta vulneración al derecho a ser juzgado por un juez competente

26. La CRE en su artículo 76 numeral 7 literal k reconoce el derecho de toda persona a ser juzgado por un juez competente, imparcial e independiente. A nivel internacional, este derecho ha sido consagrado como un principio básico del debido proceso.¹ El contenido de este derecho implica que el procesamiento de una persona, orientado a establecer responsabilidades de orden legal, debe ser conocido y resuelto por jueces y tribunales ordinarios “con arreglo a procedimientos legalmente establecidos”.²
27. En reiteradas sentencias, la anterior Corte Constitucional señaló que la garantía de juez competente resulta de trascendental importancia para el debido proceso en la medida en que configura tanto la predeterminación de la autoridad y el trámite adecuado para cada procedimiento como el derecho constitucional a la defensa de las partes procesales.³
28. Al respecto, esta Corte Constitucional estima necesario observar que el derecho a ser juzgado por juez competente, en razón de su configuración legislativa, se dirime principalmente en sede ordinaria. Por ejemplo, a través de la excepción de la incompetencia. En este sentido, la competencia del juzgador constituye una solemnidad sustancial común a todos los procesos, cuya violación incluso puede derivar en la nulidad absoluta del proceso y que debe ser reclamada y tramitada en sede ordinaria.
29. En esta línea, esta Corte estima que la garantía del juez competente adquiere relevancia constitucional exclusivamente cuando se evidencien graves vulneraciones al debido proceso que no fueron corregidas oportunamente por la justicia ordinaria.
30. Por lo expuesto, la Corte considera necesario destacar que la alegación sobre presuntas vulneraciones a la garantía constitucional a ser juzgado por juez competente, vía acción extraordinaria de protección, requiere que el accionante haya agotado todos los mecanismos procesales contemplados por el marco legal adjetivo previstos para la subsanación del vicio. En efecto, resulta improcedente que, por ejemplo, sin activar la excepción de incompetencia en el juicio ordinario, se alegue la falta de competencia en la acción extraordinaria de protección.
31. En el caso concreto, la entidad accionante alega que el señor Ángel Cristhian Castro Navarro no contaba con un nombramiento definitivo emitido por el GAD cantonal de Salitre, por lo que no era un funcionario público. Consecuentemente, la entidad accionante razona que la

¹ Principio 5 de los Principios Básicos de las Naciones Unidas Relativos a la Independencia de la Judicatura. Este derecho además ha sido consagrado por el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos (1969) y en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).

² *Caso Castillo Petrucci y otros vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C No. 52. El hecho de que ciertas cuestiones se determinen en el ámbito administrativo, no conlleva una vulneración al derecho a ser juzgado por juez competente.

³ Véase, por ejemplo, las sentencias N.º 232-17-SEP-CC, N.º 011-17-SEP-CC y 037-18-SEP-CC.

demanda propuesta por el señor Ángel Cristhian Castro no debía ser conocida ni resuelta por los jueces del Tribunal Contencioso Administrativo, sino por los jueces laborales.

32. En este sentido, el argumento de la entidad accionante está ligado a la presunta incompetencia en razón de la materia de los jueces del TDCA de Guayaquil. Al respecto, esta Corte observa que la competencia en razón de la materia atribuye a cada juez o tribunal distintas ramas del derecho sustantivo, determinadas previamente por la Constitución y la ley, teniendo en cuenta su especialidad.
33. De la revisión del expediente del proceso ordinario, esta Corte Constitucional observa que, a fojas 43, consta una copia notariada de la acción de personal No. 120826, expedida por la ex Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público (SENRES), el 01 de junio de 2009. En este documento se indica que el señor Ángel Cristhian Castro Navarro prestó sus servicios, desde el 05 de febrero de 2005, en la Municipalidad de Salitre, en calidad de servidor público de apoyo 2, bajo la figura de nombramiento definitivo.
34. En el mismo sentido, la Corte observa que el TDCA de Guayaquil, mediante sentencia de 07 de abril de 2011, señaló “...el accionante [refiriéndose al señor Ángel Cristhian Castro Navarro] ha justificado haber laborado para el Gobierno Municipal del cantón Salitre, según acción de personal No. 120826 (...) desempeñando el cargo de Servidor Público de Apoyo 2 (...) nombramiento que fue ingresado y registrado en la base de datos del Ministerio de Relaciones Laborales SENRES. Habiendo este contrato también ingresado y registrado en la Unidad de Recursos Humanos de la Municipalidad de Salitre (fs. 2)”.
35. También se constata que el TDCA de Guayaquil agregó que el nombramiento emitido en favor del señor Ángel Cristhian Castro Navarro “se presume, conforme lo determina el art. 22 de la LOSCCA VIGENTE A LA FECHA de su emisión, que cumple con todos los requisitos de la Ley y por tanto es válido”.
36. Como se indicó previamente, de acuerdo con el artículo 76, numerales 3 y 7 literal k de la Constitución, las personas tienen el derecho a ser juzgadas por un juez competente, con observancia del trámite propio previsto en la ley. El artículo 178 de la Constitución además establece que la ley determinará el ámbito de competencia de los órganos jurisdiccionales. Es decir, la competencia, según la Constitución, se establece en la ley. En el caso concreto, esta Corte observa que el artículo 46 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa (LOSCCA), vigente a la época de la formulación de la demanda del señor Ángel Cristhian Castro Navarro, establecía: “[E]l servidor destituido o suspendido, podrá demandar o recurrir ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo o a los jueces o tribunales competentes, del lugar donde se origina el acto impugnado o donde ha producido sus efectos dicho acto, demandando el reconocimiento de sus derechos”
37. Como se señaló en los párrafos 33 y 34, el señor Ángel Cristhian Castro Navarro fue contratado por la entidad accionante como “servidor público de apoyo 2, bajo la figura de



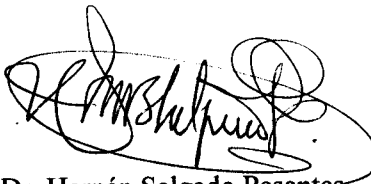
nombramiento definitivo” por lo que correspondía que el litigio suscitado entre dicho funcionario y el GAD municipal de Salitre fuese conocido y resuelto por el TDCA de Guayaquil, sin que de ello devenga una violación al derecho constitucional a ser juzgado por juez competente.

38. En efecto, no existen elementos jurídicos adicionales que denoten afectación al derecho constitucional al debido proceso en la garantía del juez competente conforme ha sido alegado por los representantes del Municipio de Salitre.
39. Por lo expuesto, esta Corte concluye que no existe evidencia sobre vulneración alguna al derecho a ser juzgado por juez competente, alegado por el Gobierno Municipal de Salitre. En consecuencia, la presente acción extraordinaria de protección es improcedente.
40. Finalmente, sobre la alegación hecha por los conjuces de la CNJ respecto de que los recurrentes “...*están impidiendo la ejecución de la sentencia (...) ya que están pretendiendo paralizar e impedir al (sic) ejecución de un fallo*”, esta Corte Constitucional recuerda que, según lo dispuesto en el artículo 62 de la LOGJCC, la admisión de la acción extraordinaria de protección “*no suspende los efectos del auto o sentencia objeto de la acción*”.

V. Decisión

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

1. Declarar que no hubo violaciones a los derechos constitucionales de la entidad accionante.
2. Desestimar la acción extraordinaria de protección planteada por el Gobierno Municipal del cantón Salitre, a través de los señores Francisco Javier León Flores y Juan Manuel Bermúdez Cobos, entonces alcalde y procurador síndico del cantón Salitre, respectivamente.
3. Disponer la devolución del expediente a la judicatura de origen.

AG. 
Dr. Hernán Salgado Pesantes
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 las Juezas y Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique

Sentencia No. 0838-12-EP/19
Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez

Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, en sesión ordinaria del miércoles 04 de septiembre de 2019.- Lo certifico.



Dra. Aida García Berni
SECRETARIA GENERAL



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

Caso Nro. 0838-12-EP

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

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

AGB/MED