Quito, D. M., 28 de enero de 2015

SENTENCIA N.º 018-15-SEP-CC

CASO N.º 1665-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El economista Bolívar Raúl Bolaños Garaicoa en su calidad de director general subrogante del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto dictado el 29 de julio de 2011, por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, dentro del procedimiento de medidas cautelares autónomas N.º 541-2011, sustanciado en primera instancia ante el Juzgado Temporal Primero de Tránsito de Manabí y cuyo recurso de apelación fue sustanciado ante la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de la misma provincia.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó, el 26 de septiembre de 2011, que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por la jueza y jueces constitucionales Ruth Seni Pinoargote, Roberto Bhrunis Lemarie y Hernando Morales Vinueza, el 09 de enero de 2012 a las 16h49, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1665-11-EP.

Mediante auto del 08 de mayo de 2012 a las 10h30, el juez constitucional sustanciador, Patricio Pazmiño Freire, avocó conocimiento de la causa N.º 1165-11-EP, disponiendo que se notifique el contenido de la demanda a los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí; al juez

primero de tránsito de Manabí; a la ciudadana Marle María Mendoza Villavicencio en calidad de tercera interesada y, a la Dirección Regional de la Procuraduría General del Estado, a fin de que en el término de quince días presenten un informe de descargo debidamente motivado que fundamenten la demanda.

El 06 de noviembre de 2012, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces de la Primera Corte Constitucional, integrada conforme lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

Conforme el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 3 de enero de 2013, le correspondió al juez constitucional Marcelo Jaramillo Villa sustanciar la causa N.º 1665-11-EP. Para el efecto, el secretario general de la Corte Constitucional remitió el expediente de la presente causa, mediante memorando N.º 018-CCE-SG-SUS-2013 del 08 de enero de 2013.

Mediante auto del 5 de agosto de 2014, el juez constitucional sustanciador avocó conocimiento de la causa y dispuso la notificación del contenido de dicha providencia a las partes procesales.

Decisión judicial impugnada

Las decisiones judiciales impugnadas son: el auto dictado el 2 de marzo de 2011 por el juez primero provincial de tránsito de Manabí, dentro del proceso de medidas cautelares N.º 541-2011, solicitado por Marle María Mendoza Villaviencio y, el auto dictado el 29 de julio de 2011, por los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Manabí, mediante el cual rechazaron los recursos de apelación interpuestos por representantes del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y la Procuraduría General del Estado.

Las resoluciones referidas señalan respectivamente:

Auto del 02 de marzo de 2011, dictado por el juez primero provincial de tránsito de Manabí

> Portoviejo, 02 de marzo de 2010 **[2011]**.- (...).- **f) Resolución**.- La decisión del juez se toma, en este caso, conforme lo dispuesto por el artículo 87 de la Constitución de la República del Ecuador y sobre la base de la suficiencia de la sustentación de la petición interpuesta de acuerdo en el art. 33 de la LOGJYCC, en cuanto al a descripción objetiva de los hechos de los que surge la evidencia de la necesidad urgente de impedir que se cometa la violación del derecho constitucional de [la] accionante. Por las consideraciones expuestas el que suscribe Juez Primero provincial de Tránsito de Manabí, RESUELVE: Conforme a lo prescrito en los artículos 26 y 33

de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional dispone. PRIMERO.- Que el señor Eco. Fernando Guijarro Cabezas, en su calidad de Director General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, **SE ABSTENGA** de declarar la supresión de la partida que la accionante, Marle María Mendoza Villavicencio, tiene en calidad de Jefa del Departamento de Fondos de terceros en la dirección provincial de Manabí del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en forma inmediata. SEGUNDO.- Que de no ser considerada en su calidad de Jefe del Departamento de Fondos de terceros en la dirección provincial de Manabí (...), tal como lo dispone el art. 2 de la resolución nº. C.D. 330 del 8 de septiembre de 2010 por parte del consejo directivo del IESS se la traslade a desempeñar una función acorde con su perfil académico a un cargo con igual remuneración y jerarquía (...) al amparo de lo que señala el art. 325 de la CRE y 89 de la Ley Orgánica de servicio público como derecho preferente. TERCERO.- Que la misma autoridad, en un lapso no mayor siete días, comunique al juez que suscribe el cumplimento de estas medidas cautelares ejecutadas para el cumplimiento de esta decisión de precautelar, amparar y prevenir el daño al derecho reconocido por la Constitución de la República a la compareciente. SE previene a la parte comunicada sobre el cumplimiento de la presente resolución de conformidad al artículo 30 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, haciéndole conocer que esta medida es de inmediata ejecución y no admite apelación tal como lo determina el inciso segundo del artículo 33 de la Ley antes nombrada (...).

Auto del 29 de julio de 2011, dictado por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí

Portoviejo, 29 de julio de 2011.- (...) Analizada la petición de la accionante, así como los documentos que han sido acompañados se observa a fs. 121 de los autos la acción de personal nº. 62100000-11000000-260-CD a través de la que se le hace conocer que la resolución CD361 de abril 7 de 2011, el Consejo Directivo suprime la partida presupuestaria del cargo de [Jefe del] departamento de fondos de terceros (...) ocupado por Mendoza Villavicencio Marle María y le hacen conocer los derechos que ella tiene; sin embargo, se ha omitido la aplicación del art. 89 de la Ley Orgánica de Servicio Público que dice: 'Garantías adicionales además del derecho que les otorga en el art. 23 de esta ley, las y los servidores públicos de carrera gozarán de las siguientes garantías adicionales: b) Derecho preferente, a que en caso de suspensión de su actual puesto, sea trasladado a puestos vacantes de naturaleza similar'. Estos documentos y el art. 89 de la Ley Orgánica de Servicio Público, analizados, son suficientes pruebas de que la peticionaria está sufriendo la violación de derechos reconocidos en la Constitución y en la Ley, y en instrumentos internacionales de derechos humanos, cuando la conducta adoptada por los funcionarios contra quienes se dirige la medida cautelar, han violentado el derecho al trabajo (...). Con respecto a la revocatoria que amparándose en el art. 35 Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional han planteado los accionados, ésta procede sólo cuando se haya evitado o interrumpido la violación de derechos, hayan cesado los requisitos previstos en la ley o se demuestre que no tenían fundamento. Para que proceda la revocatoria, la institución o persona a quien se haya delegado o las partes, deberán informar a la jueza o juez de considerar que no procede la revocatoria, deberá motivar su negativa. En la especie, no existe ninguna constancia de que se hayan cumplido las medidas adoptadas por el juez de primer nivel como medio para evitar o interrumpir la violación del derecho afectado, tampoco se ha demostrado que han cesado los

requisitos previstos en la ley; es decir, en el caso de la accionante que se la haya asignado otro cargo de igual jerarquía y con el mismo sueldo o que se le haya reintegrado a su antiguo puesto; o un informe detallado y justificado al juez sobre la ejecución de las medidas; por lo que, esta Sala de lo Civil y Mercantil, RESUELVE: rechazar los recursos de apelación u confirmar el auto cuya revocatoria se solicita.

Fundamentos y pretensión de la demanda

Antecedentes

El 25 de febrero de 2011, la señora Marle María Mendoza presentó un petitorio de medidas cautelares autónomas, amparada en el artículo 87 de la Constitución, en contra del economista Fernando Guijarro Cabezas, director general del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Sorteada la causa al Juzgado Primero de Tránsito de Manabí, mediante auto emitido el 2 de Marzo de 2011, el juez acepta la petición de medida cautelar, disponiendo en lo principal que:

> El señor economista Fernando Guijarro Cabezas, en su calidad de Director General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social **SE ABSTENGA** de declarar la supresión de la partida que la accionante, Marle María Mendoza Villavicencio, tiene en calidad de Jefe del Departamento de Fondos de terceros en la dirección provincial de Manabí, del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en forma inmediata. **SEGUNDO.-** Que de no ser considerada en su calidad de jefe del Departamento de Fondos de terceros en la dirección provincial de Manabí (...) se la traslade a desempeñar una función acorde con su perfil académico a un cargo con igual remuneración y jerarquía dentro de la Dirección Regional del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

El 07 de abril de 2011, el Consejo Directivo del IESS, conformado en Pleno por Ramiro González Jaramillo, presidente del Consejo, Felipe Pezo Zúñiga y Luis Idrovo Espinoza, miembros del Consejo y Fernando Guijarro Cabezas, director general del IESS, expidió la Resolución N.° 361 mediante la cual dispuso la supresión, entre otras, de la partida correspondiente al jefe del departamento de Fondos de Terceros de Manabí.

El 21 de abril de 2011[1], el juez primero de tránsito de Manabí dispuso que tanto el director general del IESS como el presidente del Consejo Directivo de dicha entidad (esta es la primera notificación que se efectúa al presidente del Directorio desde el Juzgado), conozcan que el trámite de medidas cautelares se encuentra en etapa de ejecución y que de no cumplirse lo ordenado por dicha judicatura, se

[1] Se debe hacer notar que existió un error tipográfico en esta resolución por parte de dicho juzgado, al haber hecho constar erróneamente como fecha de expedición de esta resolución el 21 de febrero de 2011 cuando lo correcto es 21 de abril de 2011 de acuerdo con la razón de notificación.

estará a lo dispuesto en los artículos 22 y 30 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

El 21 de abril de 2011, se presentó un primer pedido de revocatoria de las medidas cautelares, por parte del director general del IESS, Fernando Guijarro Cabezas y, el 29 de abril de 2011, compareció el presidente del Consejo Directivo del IESS, Ramiro González Jaramillo, solicitando también la revocatoria de las medidas cautelares emitidas a favor de Marle Mendoza Villavicencio. Ambas solicitudes son negadas por el juez de la causa.

El 26 de abril de 2011, el director general del IESS, Fernando Guijarro Cabezas, suscribió el oficio N.º 62100000.4019 PAD, dirigido a la ciudadana Marle María Mendoza Villavicencio, a fin de notificarle que en aplicación de la Resolución del Consejo Directivo N.º CD361 del 07 de abril de 2011, queda cesada definitivamente por supresión de partida e informándole que la Dirección de Recursos Humanos de su jurisdicción, procederá a realizar la liquidación de haberes y el pago de la indemnización a la que tiene derecho.

Días más tarde, el 13 de mayo de 2011, el juez primero de tránsito de Manabí, considerando que: "Tanto del oficio como de la acción de personal que se ha agregado a los autos, suscritas por el Director General del IESS y emanadas del propio Consejo Directivo de la misma institución que preside el economista Ramiro González Jaramillo, se comprueba que dichos funcionarios no han cumplido con la orden emitida por este juzgador de abstenerse de declarar la supresión de la partida de la accionante y antes por el contrario, en un claro desacato con fecha posterior a la notificación de la medida cautelar se ha resuelto la supresión de la partida, todo lo cual confirma la necesidad de que el presidente del Consejo Directivo del IESS, sea también destinatario de esta medida cautelar, por lo que se niega su exclusión conforme lo ha solicitado", concluyendo el señor juez que "No procede la revocatoria solicitada" y disponiendo que "por esta última ocasión el término de cinco días para que el Consejo Directivo del IESS deje sin efecto o anule la acción de personal nº. 621000000-11000000-260-CD (...)".

Frente a esta decisión, el 25 de mayo de 2011, tanto el director general del IESS, como el presidente del Consejo Directivo del IESS y el director regional de la Procuraduría General del Estado en Manabí, presentaron respectivamente, recurso de apelación al auto que negó la revocatoria de medidas cautelares expedido el 13 de mayo del 2011.

El 06 de junio de 2011, el juez primero de tránsito de Manabí expidió un auto, mediante el cual negó los petitorios de apelación, alegando que procesalmente no

consta de autos que se ha dado cumplimiento a la medida cautelar dispuesta a favor de Marle María Mendoza en el término concedido.

El 27 de junio de 2011, el juez de la causa emitió una nueva providencia en la que manifestó:

> De la revisión exhaustiva del proceso, no existe constancia alguna de que los destinatarios de la medida cautelar la hayan cumplido y antes por el contrario se ha evidenciado un claro propósito de incumplir lo dispuesto en dicha medida, por tal razón (...) este juez constitucional ordenará la destitución del señor Director General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y para el cumplimiento de esta medida se dispondrá oficiar al Consejo Directivo del IESS en la persona del economista Ramiro González Jaramillo en su calidad de Presidente de dicho Consejo, para los efectos legales pertinentes.

El 13 de julio de 2011, el juez primero de tránsito de Manabí admitió el recurso de apelación solicitado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y por la Procuraduría General del Estado, y lo remite al superior. En consecuencia, le correspondió a la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí conocer y resolver la causa. Así, el 29 de julio de 2011, emitió sentencia y rechazó los recurso de apelación, confirmando el auto de medidas cautelares.

El 19 de agosto de 2011, los recurrentes presentaron recurso de aclaración y ampliación de dicha decisión, el cual fue negado por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Manabí.

Finalmente, el 07 de septiembre de 2011, el director general del IESS presentó acción extraordinaria de protección.

Detalle y fundamento de la demanda

El representante del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, economista Bolívar Bolaños Garaicoa, expresa que el 21 de abril de 2011, presentó un escrito ante el juzgado primero de tránsito de Manabí, informando que en calidad de director general no tenía la facultad de suprimir el cargo de jefe provincial de fondos a terceros dentro del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, expresando que dicha facultad es privativa del Consejo Directivo del IESS y no del suscrito, por lo que considera que la medida cautelar está "indebidamente" destinada.

Describe cronológicamente todos los escritos presentados y las actuaciones procesales ante el juez primero de tránsito de Manabí, expresando que no se aceptó la revocatoria de las medias cautelares pese a las supuestas violaciones al

debido proceso.

Añade que posteriormente al haberse superado el conflicto jurídico sobre si era procedente recurrir del auto que negó la revocatoria de medidas cautelares (auto dictado el 13 de mayo de 2011, por el juez primero de tránsito de Manabí), el proceso subió por apelación a conocimiento de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí. Manifiesta además que en dicha judicatura, los jueces pluralizaron los funcionarios contra quienes está dirigida la medida cautelar "cuando del libelo solo consta una y lo que es más, aumentan señalando que no se ha cumplido con ser trasladada a un puesto vacante de naturaleza similar, que de acuerdo a los informes de Recursos Humanos no existe, es decir se sigue violentando el debido proceso".

Señala que frente a la negativa de dicho recurso presentaron recurso de aclaración pues considera que la decisión pronunciada era inejecutable, ya que como director general no tiene facultad legal ni constitucional para dejar sin efecto la supresión del puesto, como tampoco la tiene el presidente del Consejo Directivo, quien además a su parecer es parte de esta acción.

Sostiene que el debido proceso es un imperativo propio de la vigencia de un Estado de derecho constitucional, en el que deben hacerse efectivos los principios rectores del proceso de garantías constitucionales, que en definitiva constituyen y dan contenido al debido proceso.

Concluye señalando que el artículo 76 de la Constitución, que contiene esta garantía, habla de asegurar el debido proceso, con lo cual se hace referencia a un juicio justo, un juicio imparcial, ágil, expedito, que requiere de una justicia que actúe con celeridad y en la que se respeten las garantías y derechos fundamentales inherentes al Estado de derecho de las partes, pero que en el presente caso se habría parcializado.

Derechos presuntamente vulnerados

El accionante manifiesta que se han vulnerado sus derechos a una tutela judicial efectiva (artículo 75), a la defensa (artículo 76 numeral 7 literales **a** y **c**) y al debido proceso en los numerales 1 y 3 de la Constitución.

Pretensión

El accionante manifiesta que por cuanto, dentro del trámite de medida cautelar referido se ha vulnerado fundamentalmente el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho al debido proceso en la garantía de la defensa, solicita en lo principal:

Que previa revisión del sustento y fundamento del presente recurso, al dictar resolución la Corte Constitucional, se acepte la acción extraordinaria de protección que me corresponden, por existir fundamento y haber demostrado las violaciones constitucionales que se me ha causado y por ende a la institución y se disponga las medidas urgentes destinadas a hacer cesar de forma definitiva las consecuencias, de la negativa a la revocatoria de la medida cautelar dispuesta.

Contestación a la demanda

Argumentos de la parte accionada

De la revisión del expediente constitucional se advierte que a pesar de haber sido legal y debidamente notificados con el auto de avoco conocimiento emitido el 08 de mayo de 2012, los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí no han dado cumplimiento a lo ordenado por el juez sustanciador y tampoco han presentado el correspondiente informe de descargo.

Procuraduría General de Estado

El 11 de junio de 2012, el doctor Jaime Robles Cedeño en su calidad de director regional para Manabí de la Procuraduría General del Estado, presentó escrito ante esta Corte Constitucional en el cual realiza un recuento de los hechos fácticos y manifiesta en lo principal, que durante la sustanciación del trámite de medidas cautelares, se han presentado vulneraciones al debido proceso en la garantía de defensa y a la tutela judicial efectiva.

Por tanto, solicita que se acepte a trámite la demanda de acción extraordinaria de protección planteada por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social por ser procedente y encontrarse justificada la violación de garantías constitucionales, así como la suspensión definitiva de todos los efectos producto de la negativa de la revocatoria de la medida cautelar concedida en primera instancia.

Audiencia

El 24 de octubre de 2014, se llevó a cabo la audiencia pública convocada por el juez sustanciador Marcelo Jaramillo Villa, a la misma concurrieron las siguientes personas: El doctor José Rafael Vera en calidad de abogado patrocinador del economista José Antonio Martínez Dobronski, director general subrogante del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), legitimado activo en la presente causa y, el doctor Jaime Cárdenas Murillo en representación de la economista Marle Mendoza Villavicencio, tercera interesada y parte procesal en instancia inferior. Se deja constancia además, de que el actuario de despacho

sentó la razón correspondiente respecto de la ausencia de los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí y del procurador general del Estado.

En primer lugar, interviene el doctor José Rafael Vera en representación del legitimado activo, quien manifiesta que se ratifica en los fundamentos de hecho y de derecho planteados en la demanda de acción extraordinaria de protección presentada. Señala que los jueces han violado los derechos constitucionales como la tutela judicial prevista del artículo 75; el derecho a la defensa y al debido proceso contemplado en el artículo 76 de la Constitución, numerales 1, 3, 7 y, los literales **a**, **c**; concomitantemente el derecho que tiene la Institución a la igualdad y a gozar de los mismos derechos y deberes como lo señala el artículo 11 de la Constitución. En tal virtud, solicita que se acepte la acción presentada por existir fundamentos y haber demostrado las violaciones constitucionales que se ha causado a su representada y, se disponga la medida urgente destinada a hacer cesar de forma definitiva las consecuencias de la medida cautelar impuesta a la Institución.

En segundo lugar, interviene el doctor Jaime Cárdenas Murillo en representación de la señora economista Marle Mendoza Villavicencio, tercera interesada, quien manifiesta que la demanda de acción extraordinaria de protección está dirigida estrictamente hacia lo formal de la situación jurídica, pues el libelo no ataca la situación de fondo, ya que después de mucha insistencia esta fue cumplida por parte del IESS. En cuanto a la situación de fondo, afirma que no tiene la más mínima coherencia en cuanto la identificación, en el numeral quinto, de cuál es la norma constitucional violentada en relación con los hechos fácticos. Al revisar la demanda se cita de forma genérica varios derechos de la Constitución que fueron violados en la acción cautelar, así, señala que se citan el 75, 76 y el 11 de la Constitución. Pero manifiesta que si se analiza lo que se pide en la demanda, se encontrará que se trata de un simple relato de los hechos. Afirma que de los trece puntos que constan en el numeral sexto, estos contienen únicamente un relato textual del juicio principal del proceso cautelar.

Por otra parte, sostiene que si nos detenemos en los hechos mencionados, el Seguro Social dice que se ha demandado equivocadamente, pero el propio economista Ramiro González y el economista Fernando Guijarro, cuando comparecen en la causa, establecen que son los representantes legales del IESS. Es decir, a quienes se citó y quienes comparecieron son representantes de la Institución. Por lo que considera que está bien trabada la contienda; que hay legitimación pasiva en la causa y que se citó a quien debía comparecer. Si el juez se excedió en citar al economista Ramiro González, el hecho de que fue más allá, a su parecer, no es un motivo para decir que se ha vulnerado un derecho constitucional.

Finalmente, señala que si nos centramos en la parte social, quien accionó en primera instancia, es una persona de 62 años de edad que tiene una enfermedad catastrófica y a quien le falta un año para su jubilación. Persona que goza de derechos constitucionales, entre ellos, los del buen vivir. Por tanto, sostiene que en la parte social debe garantizársele sus derechos por un año más.

Antes de terminar la diligencia el doctor Marcelo Jaramillo Villa, juez sustanciador de la causa, preguntó al abogado patrocinador de la economista Marle Mendoza Villavicencio, tercera interesada en la causa, si en la actualidad ella está trabajando y dónde lo hace. Ante la pregunta, el doctor Jaime Cárdenas Murillo señala que sigue laborando en el IESS en otro departamento distinto al cargo que ella tenía. Señala que fue reintegrada al mes o dos aproximadamente en otro puesto en igual jerárquico e igual sueldo; por lo que afirma, que en ese aspecto, se cumplió la parte de fondo de la medida cautelar.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

El Pleno de la Corte Constitucional según las atribuciones establecidas en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, artículo 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, es competente para conocer y pronunciarse sobre la acción extraordinaria de protección contenida en el proceso N.° 1665-11-EP, con el fin de establecer si los autos dictados han vulnerado los derechos constitucionales señalados.

Legitimación activa

El accionante se encuentra legitimado para proponer la presente acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con los requerimientos establecidos en el artículo 437 de la Constitución de la República y de conformidad con el artículo 439 ibídem, que establece que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente, en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Análisis constitucional

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección establecida en el artículo 94 de la Constitución de la República es una garantía jurisdiccional creada por el constituyente con el fin de proteger los derechos constitucionales de las personas en contra de cualquier vulneración que se produzca en sentencias o autos definitivos. De tal forma, que esta acción nace y existe para garantizar, proteger, tutelar y amparar los derechos constitucionales y el debido proceso que, por acción u omisión, sean violados o afectados en las decisiones judiciales.

La acción extraordinaria de protección es un mecanismo excepcional que busca garantizar la supremacía de la Constitución frente a acciones y omisiones en las actuaciones de los jueces. Así, la incorporación del control de constitucionalidad de las decisiones judiciales permite garantizar que, al igual que cualquier decisión de autoridad pública, estas se encuentren conformes al texto de la Constitución y ante todo, respeten los derechos de las partes procesales. Por consiguiente, no se trata de una instancia superpuesta a las ya existentes, ni la misma tiene por objeto deslegitimar o desmerecer la actuación de los jueces ordinarios; por el contrario, tiene como único fin la consecución de un sistema de justicia caracterizado por el respeto y sujeción a la Constitución. En tal virtud, cuando la Corte Constitucional conoce una acción extraordinaria de protección, no actúa como un tribunal de alzada sino que únicamente interviene con el fin de verificar posibles violaciones a derechos reconocidos en la Constitución de la República y repararlos.

Planteamiento de los problemas jurídicos.

Una vez analizado el expediente y dado que la presente causa se encuentra en estado de resolver[2], esta Corte estima necesario desarrollar su análisis a través de la solución de los siguientes problemas jurídicos:

1. Los autos dictados el 02 de marzo y 29 de julio de 2011, ¿vulneraron el debido proceso en la garantía de la defensa al haber considerado únicamente, como legitimado pasivo de las medidas cautelares al director general del IESS?

2. El auto dictado el 29 de julio de 2011, por los jueces de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, ¿vulneró el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social?

Resolución de los problemas jurídicos planteados

[2] Es preciso mencionar que una vez admitida a trámite la causa por la Corte Constitucional para el periodo de transición, de acuerdo con el precedente constitucional emitido por la primera Corte Constitucional en la sentencia N° 031-14-SEP-CC, referido a la preclusión procesal, le corresponde a ésta Corte únicamente conocer el fondo del caso y efectuar un control de constitucionalidad de las decisiones judiciales impugnadas por el accionante para determinar si se vulneró o no derechos constitucionales.

1. Los autos dictados el 02 de marzo y 29 de julio de 2011, ¿vulneraron el debido proceso en la garantía de la defensa al haber considerado únicamente, como legitimado pasivo de las medidas cautelares al director general del IESS?

La Constitución de la República consagra en su artículo 76, el derecho de las personas a que se cumpla con el debido proceso en cualquier procedimiento en que se discutan derechos y obligaciones, sea este de índole administrativa, judicial o constitucional. En tal sentido, el debido proceso implica el respeto de ciertas garantías básicas por parte de las autoridades, con la finalidad de procurar la protección y el pleno ejercicio de los derechos de las personas sometidas a cualquier tipo de proceso judicial o administrativo. Una de las garantías básicas del debido proceso es precisamente, la obligación de toda autoridad judicial de garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.

Al referirnos al debido proceso se debe mencionar que la Corte Constitucional estableció, mediante la sentencia N.° 006-13-SEP-CC, que:

> (...) el debido proceso representa sin duda alguna, el eje articulador de la validez procesal toda vez que la vulneración de sus garantías constituyen un atentado grave a los derechos de las personas dentro de una causa y consecuentemente, representa una vulneración al Estado y a su seguridad jurídica, considerando que dichas normas del debido proceso son las encargadas de asegurar que una causa se ventile bajo el total respeto de derechos y garantías constitucionales, que sin garantías procesales claras y efectivas, no habría posibilidad alguna desarrollar los derechos fundamentales[3].

Entre las garantías previstas por la Constitución como parte del derecho al debido proceso, se encuentra el derecho a la defensa, el cual tiene por objeto garantizar que las partes procesales accedan a la justicia en igualdad de condiciones y entre otras cosas, sean oídas por el juez de la causa, puedan presentar sus argumentos y pruebas, así como contradecir y objetar las pruebas en su contra o, ejercitar los recursos de los cuales se consideren asistidos.

Respecto a la observancia del debido proceso en la garantía de la defensa por parte de las autoridades judiciales, la Corte Constitucional en la sentencia N.° 008-13-SCN-CC, estableció una adecuada relación entre aquellos, señalando que:

> Un pilar fundamental del debido proceso se encuentra configurado por el derecho a la defensa: 'Una de las principales garantías del debido proceso es precisamente el derecho a la defensa, entendido como la oportunidad reconocida a toda persona, en el ámbito de cualquier proceso o actuación judicial o administrativa, de ser oída, de hacer valer las razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en

[3] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 006-13-SEP-CC, caso N° 0614-13-EP.

contra de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables, así como ejercitar los recursos que la ley otorga[4].

En el caso *sub examine*, el accionante sostiene que se ha producido una vulneración al debido proceso en la garantía de la defensa al habérsele ordenado, como director general del IESS, que se abstenga de emitir la resolución para suprimir la partida presupuestaria correspondiente al jefe del Departamento de Fondos de Terceros. A su parecer, la medida cautelar estaba indebidamente destinada puesto que, entre sus facultades, como director general, no se encontraba la competencia de "abstenerse de declarar la supresión de la partida correspondiente al Jefe del Departamento de Fondos de Terceros", dado que la facultad de suprimir partidas corresponde exclusivamente al pleno del Consejo Directivo del IESS, tal como se evidencia a partir de su Resolución N.º C.D.360 (artículo 5) del 08 de septiembre de 2010.

Además, el accionante señala que en violación del debido proceso, el juez ordenó también la concurrencia "forzada y anticonstitucional" del Presidente del Consejo Directivo del IESS pese a que en el libelo de la demanda, no aparecía como destinatario ni las partes habían señalado que debía ser parte del proceso. Por lo que considera que es inconstitucional que se le haya otorgado el término de 5 días al presidente del Consejo Directivo del IESS para cumplir con la medida cautelar, "pretendiendo obligarlo a cumplir acciones dentro de un proceso que no tenía ni tiene ninguna participación procesal legítima (...)".

De conformidad con el artículo 226 de la Constitución de la República[5], los servidores públicos ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas por la Constitución y la ley por lo que en este caso, se observa que el órgano competente para declarar la supresión de una partida presupuestaria del IESS, es únicamente el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en pleno; situación que ha quedado demostrada incluso mediante la expedición de la Resolución C.D.361 del 07 de abril de 2011. Frente a ello, entonces, puede concluirse que el órgano destinatario de la medida cautelar de "abstenerse" de suprimir una partida presupuestaria debe ser precisamente el Consejo Directivo.

No obstante de aquello, a la luz de los preceptos constitucionales y de los fines que procura el Estado constitucional de derechos y justicia, la Corte Constitucional recuerda también que de conformidad a lo establecido en el

[4] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 008-13-SCN-CC, casos Nº 0033-09-CN y acumulados, publicada en la Gaceta Constitucional N.º 002 de martes 19 de marzo de 2013.

[5] **Art. 226.-** Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

artículo 169 de la Constitución de la República[6], el sistema procesal es un medio para la realización de la justicia y que las normas constitucionales se deben interpretar en el sentido que más se ajuste a la Constitución en su integralidad, tal como lo establece el artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales[7] y en caso de duda, debe interpretarse en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos reconocidos en la Constitución y que mejor respete la voluntad del constituyente.

De modo que, si bien la ciudadana Marle María Mendoza Villavicencio tuvo la carga procesal de identificar como destinatario del cumplimiento de las medidas cautelares al Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, no es menos cierto que su petitorio se dirigió a la persona que de acuerdo al ordenamiento jurídico vigente, es su representante legal, es decir, el director general, representado en la persona del economista Fernando Guijarro Cabezas, quien además forma parte del Consejo Directivo del IESS, junto a los otros dos vocales y al presidente.

Bajo estas circunstancias procesales, la Corte Constitucional considera necesario mencionar que pese a que formalmente el director general del IESS, por sí solo, no podía "abstenerse de declarar la supresión de la partida correspondiente a Marle María Mendoza Villavicencio", esta circunstancia fue subsanada por el juez de la causa.

De acuerdo al principio establecido en el artículo 4 numeral 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional[8], el juez tenía la obligación procesal de adecuar las formalidades previstas en el sistema jurídico al logro de los fines de los procesos constitucionales, no debiendo sacrificarse la justicia constitucional por la mera omisión de formalidades. En tal virtud, según consta en el expediente constitucional, con el fin de garantizar el cumplimiento de las medidas cautelares, el juez, en su momento, notificó e incluyó dentro del proceso al presidente del Consejo Directivo del IESS, convirtiéndolo también en destinatario de la medida cautelar, con lo cual el órgano competente para dar cumplimiento a la medida cautelar dispuesta por el juez estaba en conocimiento de la misma.

---

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

[7] **Art. 3**.- Métodos y reglas de interpretación constitucional.- Las normas constitucionales se interpretarán en el sentido que más se ajuste a la Constitución en su integralidad, en caso de duda, se interpretará en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos reconocidos en la Constitución y que mejor respete la voluntad del constituyente (...)

[8] **Art. 4**.- Principios procesales.- La justicia constitucional se sustenta en los siguientes principios procesales: 7. Formalidad condicionada.- La 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.

Es más, debe tomarse en consideración que, según consta en el expediente, el presidente del Consejo Directivo del IESS participó activamente en el proceso, incluso, solicitando la revocatoria de las medidas cautelares, con lo cual no es posible asegurar que se ha vulnerado el derecho a la defensa porque el único legitimado pasivo de las medidas cautelares fue solo el director general del IESS.

Pretender que la medida cautelar no puede ser cumplida porque fue en un principio, dirigida únicamente al director del IESS y argumentar que la notificación al presidente del Consejo Directivo fue indebida, porque no fue el destinatario en el libelo de la demanda ejemplifica una de aquellas situaciones en donde la justicia pretende ser ilegítimamente sacrificada por la omisión de meras formalidades.

Como lo señaló la Corte Constitucional en su sentencia N.º 102-13-SEP-CC:

> Las tendencias formalistas y restrictivas en las garantías jurisdiccionales de protección de derechos no tienen cabida bajo la concepción del Estado Constitucional de derechos y justicia, pues su deber primordial radica precisamente en la tutela de los derechos constitucionales sin el establecimiento de esquemas formales que tienden a entorpecer dicha tutela[9].

De modo que en el caso concreto, el derecho al debido proceso en la garantía de la defensa del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social sí se garantizó adecuadamente con la citación y comparecencia de su representante legal al procedimiento de medidas cautelares.

Se debe destacar una vez más que en el expediente constitucional se evidencia claramente que pese a que la identificación de los destinatarios de la medidas cautelares fue inicialmente incompleta, la garantía de la defensa del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social fue plenamente garantizada en cuanto a su comparecencia y participación en el proceso, puesto que tanto el director general (representante legal) como el presidente del Consejo Directivo, presentaron cuanto requerimiento y alegación estimaron pertinente, a tal punto que ambos comparecieron regularmente ante el juez primero de tránsito de Manabí para solicitar, entre otros actos procesales, la revocatoria de las medidas cautelares impuestas, de conformidad a lo establecido en el artículo 35 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Estos hechos constituyen elementos suficientes para que la Corte Constitucional considere que los autos dictados por el juez primero de tránsito de Manabí y la Corte Provincial de Justicia de Manabí, en los autos del 02 de marzo de 2011 y 29 de julio de 2011 respectivamente, no vulneraron el derecho constitucional al

[9] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 102-13-SEP-CC, caso N° 0380-10-EP.

debido proceso en la garantía de la defensa del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

2. El auto dictado el 29 de julio de 2011, por los jueces de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, ¿vulneró el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social?

Para resolver el presente problema jurídico la Corte Constitucional centrará su atención en dos temas que merecen ser tratados de manera individual a fin de verificar si por la configuración de alguno de aquellos, se ha producido una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.

El primer aspecto radica en la necesidad de analizar si el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) dio efectivo cumplimiento a alguna de las dos medidas cautelares establecidas por el juez primero de tránsito de Manabí en el auto de 02 de marzo de 2011 –medidas, por cierto, disyuntivas entre sí–, en cuyo caso el petitorio de revocatoria de las medidas cautelares debía ser atendido favorablemente por el juez primero de tránsito, conforme a derecho, a fin de salvaguardar la seguridad jurídica de dicha entidad. Mientras que para el segundo aspecto, la Corte Constitucional deberá analizar si se ha trasgredido derechos constitucionales cuando la Corte Provincial, al negar el recurso de apelación propuesto, determinó la vulneración del derecho al trabajo de la señora Marle Mendoza Villavicencio.

Así, iniciamos nuestro análisis señalando que el derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra consagrado en el artículo 75 de la Constitución de la República al señalar que:

> Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la **tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses** (énfasis fuera del texto), 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.

La norma constitucional, tal como se encuentra establecida, nos permite evidenciar que el derecho a la tutela judicial efectiva es sin duda, un derecho complejo, compuesto por varios estamentos. En su debido momento, la Corte Constitucional, para el período de transición, se pronunció sobre este aspecto mediante sentencia N.º 0032-09-SEP-CC, al señalar que:

> Se puede afirmar que **su contenido es amplio y se diferencian tres momentos**: el primero, relacionado con el acceso a la justicia; el segundo, con el desarrollo del

> proceso que deberá desarrollarse en un tiempo razonable y ante un juez imparcial y el tercero que tiene relación con la ejecución de la sentencia[10]. (Énfasis fuera del texto).

En la misma línea, la Primera Corte Constitucional del Ecuador expresó, mediante la sentencia N.º 127-13-SEP-CC, que:

> El derecho a la tutela judicial efectiva implica no solo el derecho de acceder a la justicia, por el contrario, comporta también el deber de los operadores judiciales de realizar sus actuaciones dentro de los parámetros constitucionales y legales correspondientes; de esta forma, la tutela judicial efectiva constituye un derecho integral, al ser los jueces los encargados de garantizar la vigencia de los derechos constitucionales, en el caso concreto, el debido proceso[11].

Mediante la sentencia N.º 121-13-SEP-CC, señaló que este derecho mantiene una estrecha vinculación y dependencia con el derecho a la seguridad jurídica y el derecho al debido proceso:

> Así, habrá tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de los derechos si el órgano jurisdiccional, previo a dictar sentencia, ha observado la Constitución y la ley; si ha aplicado normas claras, predeterminadas y públicas; si el proceso judicial se ha desarrollado con estricto respeto del debido proceso constitucional y si las partes han obtenido una sentencia motivada y fundada en derecho.

Por lo tanto, la tutela judicial efectiva así como la garantía de la defensa son una manifestación del sentido del equilibrio procesal y por ende de la justicia, facultando a las partes procesales de la legítima posibilidad de hacer valer sus derechos y sostener probatoriamente las razones de sus argumentos, en el marco de la naturaleza jurídica particular de cada proceso.

En cuanto a las medidas cautelares, el artículo 26 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que aquellas tendrán por objeto evitar o cesar la amenaza o violación de los derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales. Además, en su segundo inciso, la ley ha establecido que estas deben ser adecuadas a la violación que se pretende evitar o detener; así, estas pueden incluir medidas tales como la comunicación inmediata con la autoridad o persona que podría prevenir o detener la violación o la suspensión provisional del acto.

Mediante la sentencia N.º 034-13-SCN-CC, la Corte Constitucional señaló que las medidas cautelares se justifican ante la inminencia en la lesión a un derecho constitucional. La Corte lo expresó de la siguiente manera:

[10] Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 0032-09-SEP-CC, caso N.º 0415-09-EP.
[11] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 127-13-SEP-CC, caso N.º 0033-12-EP.

> Conforme nuestro ordenamiento jurídico, las medidas cautelares de índole constitucional proceden cuando la jueza o el juez tienen conocimiento de un hecho que amenaza de modo inminente y grave con violar un derecho o viola un derecho (artículo 27 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional). Así, en relación con el presupuesto del peligro en la demora, no basta o no es suficiente un simple temor, sino la inminencia de que el daño se producirá conculcando los derechos, de ahí que la jueza o el juez deberá ordenar las medidas que considere necesarias en el tiempo más breve posible, de forma inmediata y urgente desde que se recibió la petición de medida cautelar, de ser procedente en el caso concreto (artículo 29 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Este es uno de los fundamentos de las medidas cautelares, lo que hace imposible, entonces, que tenga que acudirse a un proceso ordinario y formalista [12].

En el caso *sub judice,* la Corte Constitucional observa que la accionante Marle Mendoza Villavicencio tuvo, en su debido momento, conocimiento certero e indudable de que el Consejo Directivo del IESS procedería a la supresión de la partida presupuestaria correspondiente al jefe del Departamento de Fondos de Terceros de Manabí lo que a su criterio, constituía una inminente vulneración a su derecho al trabajo, razón por la cual estimó necesario solicitar las medidas cautelares para evitar que tal acto ocurra.

Mediante auto del 02 de marzo de 2011, el juez aceptó las medidas cautelares solicitadas y estableció dos circunstancias fácticas a fin de evitar aquella posible o latente vulneración del derecho al trabajo de Marle Mendoza Villavicencio. Según se evidencia de la lectura del auto, la primera es la referida a que el director general del IESS se abstenga de emitir la resolución de supresión de partida de jefe del Departamento de Fondos de Terceros de Manabí y la segunda circunstancia, es aquella que aparentemente se encontraba condicionada a efectivizarse en el evento de que la primera medida no pueda ser cumplida y que se refería a que la accionante sea trasladada a desempeñar una función acorde con su perfil académico, a un cargo con igual remuneración y jerarquía dentro de la Dirección Regional del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en Manabí.

Frente a este panorama, de la lectura del expediente de instancia, la Corte Constitucional advierte que el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, el 07 de abril del 2011, –aproximadamente un mes después de que se dictó el auto de medidas cautelares a favor de Marle María Mendoza Villavicencio– emitió la Resolución N.° C.D. 361 y de conformidad a la atribución prevista en el artículo 27 literal **c** de la Ley de Seguridad Social, efectivamente procedió a "Art. 1.- Suprimir las partidas presupuestarias de los puestos del personal de los Departamentos de Fondos de Terceros a nivel nacional, de acuerdo con el siguiente detalle: (...) **n°. 23 – Jefe de Departamento – Departamento de fondos de terceros Manabí**".

[12] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 034-13-SCN-CC, de 30 de mayo de 2013 dentro del caso N° 0561-12-CN.

Posterior a la emisión de esta Resolución, a fojas 108 del expediente de instancia, consta el escrito mediante el cual el economista Fernando Guijarro Cabezas, director general del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social solicitó al juez primero de tránsito de Manabí la revocatoria de las medidas cautelares, señalando que en cumplimiento de la medida cautelar ordenada se ha dispuesto la realización de las acciones administrativas correspondientes para reubicar a la funcionaria y manifiesta:

> Según demuestro con la copia autenticada del oficio 13101300 0559 5011 SSA suscrito por la Ing. Com. Marisol Romero Vélez, Subdirectora de Servicios al Asegurado, **que demuestra las funciones que se le ha encargado y en los actuales momentos se encuentra haciendo uso de sus vacaciones** conforme lo demuestro con la copia certificada del oficio No. 13201300.0320.2010 GTRH de 6 de abril de 2011, dirigido a la Ing. Marisol Romero Vélez, donde se le informa que la Economista Mendoza Villavicencio Marle M., hará uso de sus vacaciones desde el 2011.04.01 hasta el 2011.05.21, por lo tanto la accionante se encuentra en pleno uso de sus vacaciones.

Sin embargo de aquello, a fojas 126 del cuaderno de instancia consta la providencia dictada el 13 de mayo de 2011, por el juez primero de tránsito de Manabí, mediante la cual negó el pedido de revocatoria de las medidas cautelares, alegando únicamente que no se dio cumplimiento a la primera disposición constante en el auto del 02 de marzo de 2011, sin hacer un análisis de los documentos presentados por el accionado y tampoco referirse a un posible cumplimiento de la segunda disposición dispuesta por el propio juez, lo cual llama la atención de esta Corte Constitucional puesto que aquello constituye un aspecto trascedente en la causa.

El artículo 35 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece la revocatoria de las medidas cautelares cuando se haya evitado o interrumpido la violación de derechos; por lo que, ante un pedido de revocatoria en el que se alega el cumplimiento de la medida cautelar es preciso que los jueces analicen a fondo si en efecto se ha cumplido y si aquello ha interrumpido o evitado efectivamente la vulneración a un derecho constitucional. En tal virtud, frente a las circunstancias del caso *sub judice,* es posible considerar que la falta de pronunciamiento de los jueces de la causa respecto del cumplimiento de una de las medidas cautelares vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, puesto que ante un posible cumplimiento de la misma, se inobservó la normativa aplicable y se mantuvo la medida cautelar sin que se evidencie un análisis motivado que la justifique.

Esta situación se ve aún más agravada cuando en el resto de los actos procesales que se emitieron a partir del auto del 13 de mayo de 2011, ni el juez primero de tránsito de Manabí ni los jueces de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Manabí, al conocer la apelación presentada, analizan ni verifican jurídicamente si el IESS ha cumplido la segunda condición establecida por el juez de instancia en el auto de 02 de marzo de 2011.

Los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, en su resolución del recurso de apelación del 29 de julio de 2011, únicamente manifiestan que:

> En la especie, no existe ninguna constancia de que se hayan cumplido las medidas adoptadas por el juez de Primer Nivel como medio para evitar o interrumpir la violación de[l] derecho afectado, tampoco se ha demostrado que han cesado los requisitos previstos en la ley, es decir, en el caso de la accionante que se le haya asignado otro cargo de igual jerarquía y con el mismo sueldo o que se la haya reintegrado a su antiguo puesto; o un informe detallado y justificado al juez sobre la ejecución de las medidas.

Por lo que en ningún momento se evidencia que se haya tomado en consideración la documentación y las alegaciones presentadas por el accionado y tampoco se efectúa un análisis motivado del porqué se estima que no se ha dado cumplimiento a ninguna de las dos medidas previstas por el juez de instancia que justifiquen el mantenimiento de las medidas cautelares.

El derecho constitucional a la tutela judicial efectiva puede verse lesionado cuando en la garantía jurisdiccional de medidas cautelares, los jueces omiten su deber de analizar, conforme a derecho, aquellos elementos probatorios que demostrarían la necesidad de revocar aquellas al demostrarse su cumplimiento, pues con dicha actuación desnaturalizan esta garantía jurisdiccional.

En la sentencia N.° 034-13-SCN-CC citada anteriormente, la Corte Constitucional expresó:

> En consecuencia, la forma para analizar un pedido de revocatoria de medidas cautelares autónomas es, por una parte, que se cumpla con esas medidas por parte de la persona accionada y que se informe al juez sobre su cumplimiento. Hecho esto, conforme el artículo 35 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el demandado deberá demostrar que se evitó o interrumpió la violación de derechos, o que el pedido no tenía fundamento. Luego de ello, **la jueza o juez constitucional debe dictar el correspondiente auto por el que confirma o revoca, motivadamente, las medidas cautelares**, el cual es susceptible de ser apelado, conforme con lo establecido en la Ley. (Negrillas fuera del texto original).

Bajo estas consideraciones, la Corte Constitucional concluye que la Sala de la Corte Provincial de Manabí, al no pronunciarse motivadamente respecto de un

posible cumplimiento por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de la segunda circunstancia establecida en el auto dictado el 02 de marzo de 2011, ha colocado en estado de indefensión a dicha entidad y por lo tanto, ha vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva.

Más aun tomando en consideración que a partir de lo dicho por el representante legal de la señora Marle Mendoza Villavicencio durante la audiencia pública convocada durante la sustanciación de la presente causa, se concluye que ella fue reubicada en la institución y que actualmente se encuentra laborando con normalidad en un cargo de igual jerarquía y remuneración, con lo cual se evidencia el cumplimiento de la medida cautelar por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, debiendo entenderse que goza del derecho a la estabilidad de conformidad con la Constitución de la República y la ley. Aquello significa entonces, que la medida cautelar cumplió su objeto de evitar o cesar la amenaza de violación de los derechos constitucionales.

Por otra parte, el segundo aspecto que será tratado por esta Corte Constitucional, para determinar si existe una vulneración a la tutela judicial efectiva, radica en el hecho de que los jueces de apelación, respecto de las medidas cautelares autónomas, se han pronunciado sobre el fondo del asunto al determinar que la actuación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social vulneró el derecho al trabajo de la señora Marle Mendoza Villavicencio.

Según se evidencia en el auto que resuelve la apelación presentada por el IESS, la Corte Provincial de Justicia de Manabí, al momento de resolver, también se pronunció sobre el fondo del asunto y estableció que se ha vulnerado el derecho al trabajo. Concretamente señaló:

> (...) estos documentos y el Art. 89 de la Ley Orgánica de Servicio Público, analizados, son suficientes pruebas de que la peticionaria está sufriendo la violación de derechos reconocidos en la Constitución y en la Ley, y en Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, cuando la conducta adoptada por los funcionarios contra quienes se dirige la Medida Cautelar **han violentado el derecho al trabajo que tiene la accionante consagrado en los Art.33 y 325 de la Constitución de la República**; y estos derechos son irrenunciables e intangibles; y la declaración de los Derechos Humanos que en su Art. 23 garantiza a toda persona el derecho al trabajo y la protección contra el desempleo, situación que es criterio de la Sala ameritaba que el Juez de Primer Nivel tomara la medida que adoptó (...). (Negrillas fuera del texto original).

Esta Corte oportunamente determinó, mediante la citada sentencia N.° 034-13-SCN-CC, a manera de regla jurisprudencial, que las medidas cautelares tienen el carácter de provisionales, por lo que el efecto de la resolución judicial que las conceda subsistirá en tanto persistan las circunstancias que las justifiquen o concluya la acción constitucional destinada a la protección de derechos

reconocidos en la Constitución, de haber sido presentada en conjunto con aquella.

Debe quedar claro que cuando se trata de medidas cautelares, los jueces deben resolver sin pronunciarse sobre el resultado final del litigio, puesto que, por su naturaleza, no responden a un examen exhaustivo del fondo del asunto sino únicamente responden a un presupuesto respecto a la amenaza de violación de derechos constitucionales. A este respecto, la Corte en sentencia N.º 034-13-SCN-CC, señaló:

> Las medidas cautelares son preventivas, por lo tanto, no juzgan ni prejuzgan sobre el derecho amenazado o en transgresión presente, conforme el artículo 28 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por lo que su extensión se limita a evitar las consecuencias gravosas, como puede ser la ejecución de un acto, para lo cual existe la suspensión provisional del acto, conforme lo establecido en los artículo 26, segundo inciso, y 31 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Controlo Constitucional[13].

En el caso analizado, tratándose de un petitorio de medidas cautelares autónomas, la Corte Provincial de Manabí se encontraba impedida de pronunciarse respecto del fondo del asunto como si se tratase de un pedido de medidas cautelares en conjunto; es decir, como si en el presente caso estuviese resolviendo un pedido de medida cautelar acompañado de una garantía jurisdiccional de conocimiento como es la acción de protección.

De modo que el pronunciamiento respecto a la vulneración del derecho al trabajo realizada por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, en el auto del 29 de julio de 2011, genera también una vulneración a la tutela judicial efectiva y a su vez, a la seguridad jurídica, dado que los jueces resolvieron un aspecto de fondo que no se encontraba en discusión por la propia delimitación establecida por la accionante, a partir de su pedido de medidas cautelares autónomas, lo que generó inobservancia de la naturaleza cautelar de esta garantía jurisdiccional.

En definitiva, la Corte Constitucional concluye que existió vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva del accionante por dos razones: la primera, por cuanto el juez de primera instancia y los jueces de la Corte Provincial omitieron evaluar motivadamente, conforme a derecho, el cumplimiento de una de las medidas cautelares emitidas el 2 de marzo de 2011 y la segunda, debido a que los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial han determinado la vulneración del derecho al trabajo de la peticionaria de las medidas cautelares, lo cual constituye una inobservancia de la normativa

[13] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 034-13-SCN-CC, de 30 de mayo de 2013 dentro del caso N.º 0561-12-CN.

aplicable al caso concreto y a la jurisprudencia emitida por esta Corte, lo cual ha provocado a su vez, la desnaturalización a la garantía de las medidas cautelares autónomas.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar que los autos dictados el 02 de marzo de 2011, por el juez primero de tránsito de Manabí, y el 29 de julio de 2011, por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, vulneraron los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección presentada.

3. Como medidas de reparación integral se dispone:

   3.1 Dejar sin efecto jurídico el auto emitido el 02 de marzo de 2011, por el juez primero de tránsito de Manabí, y el auto emitido el 29 de julio de 2011, por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí.

   3.2 Archivar el proceso de medidas cautelares.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Wendy Molina Andrade
PRESIDENTA (e)

Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno

de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Wendy Molina Andrade; sin contar con la presencia de los jueces María del Carmen Maldonado Sánchez, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire en sesión del 28 de enero de 2015. Lo certifico.

Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

JPCH/ppch/mbv

CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO Nro. 1665-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día viernes 06 de febrero del 2015, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCH/LFJ

CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO Nro. 1665-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, en la ciudad de Quito, a los seis y nueve días del mes de febrero del dos mil quince, se notificó con copia certificada de la sentencia 018-15-SEP-CC de 28 de enero del 2015, a los señores: Bolívar Raúl Bolaños Garaicoa, Director General Subrogante del IESS en la casilla constitucional 005; Marlene Mendoza Villavicencio en la casilla constitucional 460 y en los correos electrónicos rooseveltcedeno@yahoo.com; jaime-car@hotmailñ.com; Procurador General del Estado en la casilla constitucional 018; juez del Juzgado Primero de Tránsito de Manabí, mediante oficio 0450-CCE-SG-NOT-2015; y, jueces de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, mediante oficio 0451-CCE-SG-NOT-2015, a quienes además se devolvieron el expediente 018-2011 de primera instancia y el expediente 541-2011 de segunda instancia; conforme consta de los documentos adjuntos.- Lo certifico.-

Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCH/mmm

CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR
SECRETARÍA
GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

GUIA DE CASILLEROS CONSTITUCIONALES No. 055

ACTOR	CASILLA CONSTITUCIONAL	DEMANDADO/TERCER INTERESADO	CASILLA CONSTITUCIONAL	NRO. DE CASO	FECHA DE RESO. SENT. DICT. PROV. O AUTOS
BOLÍVAR RAÚL BOLAÑOS GARAICOA, DIRECTOR GENERAL SUBROGANTE EL IESS	**005**	MARLENE MENDOZA VILLAVICENCIO	**460**	**1665-11-EP**	SENTENCIA DE 28 DE ENERO DE 2015
		PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	**018**		
VICENTE PIGNATARO ECHANIQUE, GERENTE GENERAL DE AUTORIDAD PORTUARIA DE GUAYAQUIL	**1249**	HENRY KRONFLE KOZHAYA, REPRESENTANTE DE LA CÁMARA DE INDUSTRIAS DE GUAYAQUIL	**097**	**0885-11-EP**	SENTENCIA DE 28 DE ENERO DE 2015
JUAN CARLOS JAIRALA REYES, GERENTE GENERAL DE AUTORIDAD PORTUARIA DE GUAYAQUIL	**1249**	PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	**018**		
CARLOS CHAVEZ VARGAS, PROCURADOR COMÚN DE LAS ORGANIZACIONAS DE SERVICIO EN TAXI EJECUTIVO DE LA CIUDAD DE OTAVALO	**092**	PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	**018**	**0056-11-AN**	SENTENCIA DE 28 DE ENERO DE 2015

Total de Boletas: **(09) Nueve**

Quito, D.M., febrero 06 del 2015

Marlene Mendieta M.
ASISTENTE CONSTITUCIONAL
SECRETARÍA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL
CASILLEROS CONSTITUCIONALES
Fecha: 06 FEB. 2015
Hora: 3:46
Total Boletas: 9

GUÍA DE ENVÍOS

CORREOS	Servicio: EMS	Fecha: 2015-02-06	Hora: 12:59:05
	Usuario: marlene mendieta	Orden de trabajo EN-13424-2015-02-12948095	Id Local:

EN617631550EC

REMITENTE			DESTINATARIO		
Nombre: **CORTE CONSTITUCIONAL**		**Código Cliente:** 13424	Nombre: AB. MARTHA PESANTEZ. COORDINADORA REGIONAL DE MANABÍ DE LA CORTE CO.		
Número de Identificación: 1760001980001		Tipo de identificación: RUC	Número de Identificación:		Tipo de identificación:
Provincia: PICHINCHA	Ciudad/Cantón: QUITO	Parroquia:	Provincia: MANABI	Ciudad/Cantón: PORTOVIEJO	Parroquia:
Dirección: AV. 12 DE OCTUBRE N16-114 Y PASAJE NICOLAS JIMENEZ FRENTE AL PARQUE EL ARBOLITO			Dirección: AV. MORALES Y SUCRE, EDIFICIO DINAMO, 2DO. PISO, OFICINA 304B NOTIFICACIONES JUECES SALA DE LO CIVIL DE LA CPJM Y JUZGADO PRIMERO DE TRÁNSITO DE MANAB		
Referencia:			Referencia: NOTIFICACIONES JUECES SALA DE LO CIVIL DE LA CPJM Y JUZGADO PRIMERO DE TRÁNSITO DE MANAB		
Teléfonos:	E-mail: macacela@cce.gob.ec		Teléfonos: 0000000	E-mail:	

No. Items	Peso	Valor	Firma del empleado que acepta el envío:	Nombres			
1				Fecha	Hora	CI	Firma:

Descripción del contenido: "NOTIFICACIONES SENTENCIA DE LA CAUSA 1665-11-EP

CLIENTE

Para consultas o requerimientos comuníquese al 1700 CORREO (267 736) / Email: servicioalcliente@correosdelecuador.gob.ec

CDE-OPE-FR013

ORDEN DE TRABAJO

CORREOS	**Servicio:** EMS	**Usuario:** marlene mendieta	EN-13424-2015-02-12948095
	Fecha Día 06 | Mes 02 | Año 2015	**Hora** Horas 12 | Minutos 59	

Nombre del Cliente:
CORTE CONSTITUCIONAL

Número de Identificación: 1760001980001

Tipo de Identificación: RUC

Provincia: PICHINCHA

Ciudad/Cantón: QUITO

Parroquia:

Dirección:
AV. 12 DE OCTUBRE N16-114 Y PASAJE NICOLAS JIMENEZ FRENTE AL PARQUE EL ARBOLITO

Referencia:

Teléfonos:

E-mail: macacela@cce.gob.ec

Total de envíos:	Peso total(gramos):	Valor declarado total:	Servicios adicionales:
1			

Lote No.	Referencia del Lote:
1316679	AB. MARTHA PESANTEZ, COORDINADORA REGIONAL DE MANABÍ DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Firma del CLIENTE:	Firma del CARTERO CDE EP:	Fecha de recogida (DD/MM/AAAA):
		Hora de recogida (24h00):
		Total de envios recibidos:

Responsable de Ventanilla:	Responsable de Admisión:	TOTAL DE ENVIOS LOCALES:
		TOTAL DE ENVIOS NACIONALES TRAYECTO 1:
		TOTAL DE ENVIOS NACIONALES TRAYECTO 2:

Para consultas o requerimientos comuniquese al: 1700 CORREO (267 736) / **Email:** servicioalcliente@correosdelecuador.com.ec

CDE-OPE-FR022

CORTE CONSTITUCIONAL

Caso No. 1665-11-EP
Registro No. 878

Origen:	MARTHA PESANTES VELEZ	**Número oficio:**	OFICIO 017-CCE-SG-PORTOVIEJO-2015
	COORDINADORA REGIONAL PORTOVIEJO	**Fecha oficio:**	03 de Febrero de 2015
	CORTE CONSTITUCIONAL	**Fecha Recibo:**	10 de Febrero de 2015 11:19:00
Número Guía	EN617735722EC	**Anexos:**	3 FOJAS
Usuario Actual	mmendieta		
Hojas	UNA		

PETICIÓN

REMITE NOTIFICACIONES

HISTORIAL DOCUMENTO:

FECHA REGISTRO	FECHA RECEPCION FISICA	USUARIO ENVIO	OBSERVACIONES ENVIO	USUARIO RECIBIO
10-02-2015 11:21:23	10-02-2015 11:19:00	jcarrera	PARA CONOCIMIENTO	mmendieta

OBSERVACIONES

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

OFICINA REGIONAL
MANABÍ - SANTA ELENA

Portoviejo, 09 de febrero de 2015
Oficio No. 017-CCE-SG-PORTOVIEJO-2015

Doctor
Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL
CORTE CONSTITUCIONAL
Quito.

De mi consideración:

En cumplimiento a lo requerido en su Oficio No. 0452-CCE-SG-NOT-2015 de fecha 06 de febrero de 2015 y recibido en esta Oficina Regional el día 09 de febrero del presente año; adjunto le remito copia del oficio No. 0451-CCE-SG-NOT-2015 en el que se verifica la fe de presentación, así como del oficio No. 0450-CCE-SG-NOT-2015, en cuyo reverso también se constata el respectivo recibido, referentes a las notificaciones realizadas en fecha 09 de febrero de 2015, dentro de la Acción Extraordinaria de Protección No. 1665-11-EP.

Documentos que le hago llegar para los fines legales pertinentes.

Reiterándole mis sentimientos de consideración y estima me suscribo.

Atentamente,

Martha Pesantes

Abg. Martha Pesantes Vélez
COORDINADORA REGIONAL

CORTE CONSTITUCIONAL
OFICINA REGIONAL PARA MANABÍ Y SANTA ELENA

Adjunto lo indicado
MACR/2015

SECRETARÍA GENERAL
DOCUMENTOLOGÍA
Recibido el día de hoy 10 febrero 2015 a las 10:36
Por: LCS
Anexos: 3 fojas
SECRETARIO GENERAL

Calles Sucre y Morales, edificio "Dínamo" 2do. Piso - Portoviejo
Telefax: 052650125
Correo electrónico: martha.pesantes@cce.gob.ec

CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

Quito D. M., febrero 06 del 2015
Oficio 0452-CCE-SG-NOT-2015

Abogada
Martha Pesantez Vélez
COORDINADORA REGIONAL DE MANABÍ Y SANTA ELENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL
Av. Morales y Sucre, Edif. Dinamo, 2do. piso, oficina 304B
Portoviejo

De mi consideración:

Adjunto a la presente, sírvase encontrar los oficios 0450-CCE-SG-NOT-2015 y 0451-CCE-SG-NOT-2015, a fin de que se sirva notificar a las personas señaladas en los mencionados documentos. Una vez cumplida dicha diligencia, devuélvase la documentación a esta Secretaría.

Atentamente,

Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

Anexo: lo indicado
JPCH/mmm

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR
SECRETARÍA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL
SECRETARÍA GENERAL
OFICINA REGIONAL PORTOVIEJO
Recibido el día de hoy lunes 9 de Febrero 2015 a las 16:45
Por: Ana Augusta Zambrano
Anexos:
Firma Responsable

CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

Quito D. M., febrero 06 del 2015
Oficio 0450-CCE-SG-NOT-2015

Señor juez
JUZGADO PRIMERO DE TRÁNSITO DE MANABÍ
Portoviejo

De mi consideración:

Para los fines legales pertinentes, adjunto copia certificada de la sentencia 018-15-SEP-CC de 28 de enero de 2015, emitida dentro de la acción extraordinaria de protección 1665-11-EP, presentada por Bolívar Raúl Bolaños Garaicoa, Director General Subrogante del IESS. (Referencia juicio 018-2011).

Atentamente,

Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

Anexo: lo indicado
JPCH/mmm

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR
SECRETARÍA GENERAL

REPÚBLICA DEL ECUADOR

CONSEJO DE LA JUDICATURA

www.funcionjudicial.gob.ec

CSV: 8e9fe87e-2c64-427e-83ef-b21c8c7d02e2

UNIDAD JUDICIAL PENAL DE PORTOVIEJO

No. proceso: 13451-2011-0018(1) Juez(a): SABANDO ESPINALES LAURA

Recibido el dia de hoy lunes nueve de febrero del dos mil quince, a las: trece horas y treinta y tres minutos, presentado por SR. JAIME POZO. Adjunta:

Tipo Documento	Nombre Documento	Detalle Documento
Escrito	ADJUNTA COPIAS CERTIFICADAS	ADJUNTA COPIAS CERTIFICADAS

BRONES ALCIVAR DEL ROCIO VIVIANA
RESPONSABLE DE SORTEOS

CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CONSEJO DE LA JUDICATURA
CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA MANABÍ
SALA DE LO CIVIL
SECRETARÍA
09-02-2015
12h 25

Quito D. M., febrero 06 del 2015
Oficio 0451-CCE-SG-NOT-2015

Señores jueces
SALA DE LO CIVIL DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE MANABÍ
Portoviejo

De mi consideración:

Para los fines legales pertinentes, adjunto copia certificada de la sentencia 018-15-SEP-CC de 28 de enero de 2015, emitida dentro de la acción extraordinaria de protección 1665-11-EP, presentada por Bolívar Raúl Bolaños Garaicoa, a la vez devuelvo el expediente 018-2011, constante en 165 fojas útiles de primera instancia y el expediente 541-2011, constante en 37 fojas útiles de segunda instancia, a fin de que se dé cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia.

Atentamente,

Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

Anexo: lo indicado
JPCH/mmm

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR
SECRETARÍA GENERAL

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jimenez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs (593-2) 3941-800
email comunicacion@cce.gob.ec
Ecuador