

Quito, D.M., 14 de febrero de 2025

CASO 1788-24-EP

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

SENTENCIA 1788-24-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de las sentencias de primera y segunda instancia dentro de una acción de protección al verificar que los jueces accionados vulneraron el derecho a la seguridad jurídica porque desnaturalizaron la garantía jurisdiccional al desconocer su objeto y utilizarla como un mecanismo para declarar derechos laborales colectivos a favor de servidores públicos sujetos a la Ley Orgánica de Empresas Públicas y modificar su régimen laboral. Adicionalmente, la Corte declara el error inexcusable de los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos que dictaron la sentencia de mayoría en el recurso de apelación y remite el expediente a la Fiscalía General del Estado para que inicie la investigación correspondiente y determine si existen los elementos para configurar el delito de prevaricato. Además, remite el expediente a la Contraloría General del Estado para que inicie un examen especial con el fin de determinar las responsabilidades a que hubiere lugar y declara el abuso del derecho por parte de los apoderados judiciales de la parte accionante y sus abogados defensores.

1. Antecedentes procesales

1. El 28 de octubre de 2021, Richard Garis Gómez Lozano y Lizette Fernanda Pinos Romero,¹ en calidad de apoderados judiciales de 1579 servidores de carrera de la Corporación Nacional de Electricidad (“**CNEL EP**”), presentaron una acción de protección en contra del gerente general subrogante de CNEL EP.² El proceso fue signado con el número 12332-2021-00485.
2. En sentencia de 16 de noviembre de 2021, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Pueblo Viejo, provincia de Los Ríos (“**juez de instancia**”): (i) aceptó

¹ Secretario general del Comité de Empresa de Trabajadores de la Corporación Nacional de Electricidad y servidora de carrera de la misma institución, respectivamente.

² Alegaron la vulneración de los derechos a la igualdad y a la seguridad jurídica dado que, mediante memorando de 15 de septiembre de 2021, CNEL EP negó su pedido de que, a todos los trabajadores de la institución, incluyendo los servidores de carrera u ocasionales, “se les aplique los beneficios establecidos en el Primer Contrato Colectivo de CNEL EP, en cumplimiento de la Sentencia del Tribunal de Conciliación y Arbitraje de fecha 18 de mayo de 2021 [que lo aprobó]”. Manifestaron que “los servidores públicos de carrera u ocasionales [...] no recibimos los beneficios de la contratación colectiva como sí lo hacen quienes la empresa considera obreros, no existiendo justificación constitucional, ni legal, para tal distinción”.

la acción; **(ii)** declaró la vulneración de los derechos a la igualdad y no discriminación y a la seguridad jurídica; y, **(iii)** ordenó que, en el término de 3 días, CNEL EP comunique a “todos los peticionarios” que pasarán a gozar de los beneficios del contrato colectivo suscrito con el Comité de Empresa de los Trabajadores de CNEL EP³ y que, en el término de 15 días, se realice la liquidación y pago de “todos los beneficios generados por la contratación colectiva a todos los peticionarios”. Adicionalmente, señaló que la sentencia tiene efectos *intercomunis*. En auto de 22 de noviembre de 2021, se resolvieron los recursos de aclaración y ampliación presentados por las partes.⁴ CNEL EP apeló.

3. En sentencia de mayoría de 14 de diciembre de 2021, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos (“**Sala Provincial**”) rechazó el recurso de apelación y confirmó en todas sus partes la sentencia subida en grado.
4. El 13 de enero de 2022, CNEL EP presentó una acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias de primera y segunda instancia (“**AEP 1**”). El 24 de enero de 2022, CNEL EP desistió de la acción presentada. En auto de 31 de enero de 2022, la Sala Provincial ordenó que se remita el expediente completo del proceso a la Corte Constitucional en virtud de la acción extraordinaria de protección presentada. En escrito de 01 de febrero de 2022, CNEL EP insistió en que se atienda su pedido de desistimiento y solicitó que se revoque el auto de 31 de enero de 2022.
5. El 10 de febrero de 2022, CNEL EP rectificó su pedido señalando que solicita el retiro de la demanda.⁵ En auto de 11 de febrero de 2022, la Sala Provincial negó el desistimiento de CNEL EP y aceptó la solicitud de retirar la acción extraordinaria de protección propuesta, en aplicación del artículo 236 del COGEP,⁶ y ordenó su archivo.

³ Aprobado por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje de Guayaquil el 18 de mayo de 2021.

⁴ El juez negó el recurso de aclaración de CNEL EP. En cuanto al recurso de ampliación de la parte accionante, determinó que el efecto *intercomunis* aplica respecto de “todos los servidores de CNEL-EP, que se encuentren en una situación laboral semejante a los de los accionantes, por lo que deberán igualmente obtener la cobertura de los beneficios contemplados en el contrato colectivo. Para el efecto deberán mediante solicitudes avaladas con su nombramiento o contrato, notificar al empleador para que proceda en el mismo sentido. En caso de negativa o tardanza injustificada, el trabajador acompañará la solicitud a este juzgador para tramitar el incumplimiento de sentencia”.

⁵ El escrito fue presentado por Antonio Clemente Icaza Morla, gerente general de CNEL EP, y el abogado Luis Valenzuela Triviño.

⁶ COGEP, artículo 236: “La parte actora podrá retirar su demanda antes que esta haya sido citada, en este caso la o el juzgador ordenará su archivo. El retiro de la demanda vuelve las cosas al estado en que tenían antes de haberla propuesto, pudiendo la parte actora ejercer una nueva acción. La demanda deberá ser devuelta aún sin estar calificada, por lo que la petición de retiro será despachada en primer lugar. La misma demanda podrá ser retirada hasta un máximo de dos ocasiones”.

6. El 02 de marzo de 2022, CNEL EP puso en conocimiento del juez de instancia el acta suscrita con el Comité Obrero-Patronal de CNEL EP el 25 de febrero de 2022 “mediante la cual se arribaron a acuerdos para el cumplimiento de la sentencia dictada dentro del presente proceso”.⁷
7. El 08 de septiembre de 2022, Richard Garis Gómez Lozano y Lizette Fernanda Pinos Romero solicitaron al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil, provincia del Guayas (“**TDCA**”) que dé inicio al proceso de reparación económica para el cumplimiento de las sentencias dictadas. El proceso fue signado con el número 09802-2022-01092.
8. El 22 de febrero de 2023, en auto de mayoría, el TDCA aprobó la liquidación practicada por la correspondiente perita y determinó que el valor que le corresponde pagar a CNEL EP es la suma de USD 79.859.837,61.⁸ CNEL EP interpuso recurso de revocatoria el cual fue rechazado en auto de 12 de abril de 2023 por no estar previsto en este tipo de procesos.
9. El 27 de abril de 2023, el juez ordenó que CNEL EP pague el monto determinado en el auto de 22 de febrero de 2023, en el término de 48 horas. CNEL EP solicitó que el juez se pronuncie sobre los escritos en los que alegó la inejecutabilidad de las sentencias dictadas y la necesidad de modular sus efectos y requirió que se deje sin efecto el término otorgado de 48 horas.⁹ En auto de 03 de mayo de 2023, el juez señaló que “la modulación de providencias no debe ni puede entenderse como un recurso a disposición de las partes procesales, sino como una facultad del juez [...] [aplicable] de considerarlo pertinente”.

⁷ Las partes fijaron como valor a pagar “de los retroactivos pendientes de pago durante el año 2022 el valor de U.S.\$ 150,000,000.00 [...] [que deberán ser pagados] de manera mensual a partir del mes de marzo del 2022, como parte del cumplimiento tanto del fallo del Tribunal de Conciliación y Arbitraje que emite el primer Contrato Colectivo, lo dispuesto en Sentencia de la Acción de protección 12322-2021-00485, dependiendo el cumplimiento por parte del CNEL del ‘FLUJO DE CAJA’ que tenga la empresa y las afectaciones que esta tenga por la constitución del Fideicomiso Eléctrico y los techos presupuestarios establecidos por el ente rector de las finanzas públicas”.

⁸ El TDCA precisó: “Consta del expediente el informe pericial realizado por la perito designada, de fecha 13 de enero de 2022, recogiendo dicha liquidación consta el valor de \$138’822.701.17 [...] [al cual] se restará el rubro de interés legal de \$6.457.200,27, el rubro de descuento de impuesto a la renta de \$26,459,286.97, el rubro de anticipos pagados de \$ 25,718,411.64, el rubro de descuento IESS de \$6,785,164.95, valores que no fueron ordenado en la sentencia constitucional. Este Tribunal concluye que, el VALOR TOTAL líquido a ser cancelado a la parte actora por la parte demandada, es la suma de \$79,859.837.61”.

⁹ CNEL EP manifestó que se estaría desconociendo el acta firmada con el Comité Obrero Patronal de 25 de febrero de 2022 para el cumplimiento de la reparación económica dispuesta. Además, solicitó que se designe un perito contable a fin de que determine los valores que han sido pagados.

10. En auto de 08 de mayo de 2023, el juez de instancia ordenó el embargo y congelamiento de las cuentas bancarias que mantiene CNEL EP en distintas instituciones financieras y dispuso que “se transfiera a la cuenta bancaria del Comité de Empresa de CNEL EP la cantidad de DIECINUEVE MILLONES OCHOCIENTOS MIL DÓLARES equivalentes al 25% del valor total mandado a pagar”. Además, ordenó que el valor restante será pagado en cuotas mensuales durante 24 meses.
11. La Procuraduría General del Estado (“PGE”) y CNEL EP interpusieron recursos de revocatoria, por separado, los cuales fueron negados en auto de 15 de mayo de 2023. Además, el juez concedió el plazo de 20 días para que las partes efectúen acuerdos en torno al pago del valor adeudado.
12. El 10 de mayo de 2023, la PGE solicitó que el expediente sea remitido a la Corte Constitucional a fin de que se resuelva sobre la admisibilidad de la AEP 1 presentada el 13 de enero de 2022 por CNEL EP (párr. 4 *ut supra*), al no corresponderle a la Sala Provincial conocer sobre su admisibilidad.¹⁰ En auto de 31 de mayo de 2023, se negó el pedido dado que la sentencia dictada está ejecutoriada y ya se ordenó el archivo de la acción.
13. El 11 de mayo de 2023, CNEL EP presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto de 22 de febrero de 2023 (“AEP 2”).
14. El 01 de junio de 2023, CNEL EP presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto de 08 de mayo de 2023 (“AEP 3”) (causa signada con el número 2375-23-EP). En auto de mayoría de 15 de diciembre de 2023, el Tercer Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional inadmitió la demanda.¹¹
15. El 04 de octubre de 2023, el juez revocó la medida de embargo dispuesta en el auto de 08 de mayo de 2023.
16. El 18 de enero de 2024, el juez ordenó a CNEL EP incluir en su presupuesto anual la diferencia impaga por concepto de liquidación aprobada por el TDCA para los periodos fiscales de 2024 a 2027.

¹⁰ En su escrito señaló: “los jueces estaban impedidos de ser partícipes del análisis de la mencionada demanda, ello incluye aceptar su retiro. Sobre todo porque estaban en discusión los derechos del Estado ecuatoriano. Es así que, pese a que los jueces de la Sala [...] propiamente no realizaron una admisión de la AEP planteada por CNEL EP, en la práctica privaron del acceso a la Corte Constitucional al Estado ecuatoriano”.

¹¹ El auto se aprobó con los votos de las juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez y Alejandra Cárdenas Reyes y el voto salvado del juez constitucional Enrique Herrera Bonnet.

17. El 03 de julio de 2024, la ministra del Trabajo solicitó a la Sala Provincial que la notifique con la sentencia de 14 de diciembre de 2021 dado que debió ser parte procesal. En auto de 08 de julio de 2024, la Sala Provincial negó lo solicitado al considerar que se notificó a los sujetos procesales en legal y debida forma y que el Ministerio del Trabajo no fue parte procesal ni debió serlo. La ministra del Trabajo solicitó la revocatoria del auto, pedido que fue negado el 01 de agosto de 2024.
18. Por sorteo electrónico de 06 de agosto de 2024, le correspondió el conocimiento de la presente causa a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo. En auto de 20 de septiembre de 2024, el Primer Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional¹² admitió a trámite la acción extraordinaria de protección presentada el 13 de enero de 2022 (AEP 1)¹³ e inadmitió la acción extraordinaria de protección presentada el 11 de mayo de 2023 (AEP 2). Adicionalmente, solicitó que el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Pueblo Viejo y los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos presenten un informe de descargo en el término de diez días.
19. En auto de 25 de octubre de 2024, el Primer Tribunal de la Sala de Admisión negó los recursos de revocatoria y corrección presentados en contra del auto de 20 de septiembre de 2024 por: (i) Richard Garis Gómez Lozano y Lizette Fernanda Pinos Romero; y, (ii) Jean Piero Romano Campodónico Pérez y Ángel David Cabrera Macías, funcionarios públicos de la Unidad de Negocio Guayaquil de CNEL EP.¹⁴
20. En sesión de 08 de noviembre de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la solicitud de modificar el orden cronológico de tramitación de causas a fin de darle tratamiento prioritario a la presente acción.
21. En auto de 03 de diciembre de 2024, el Tercer Tribunal de la Sala de Admisión negó la aclaración y ampliación respecto de los autos de 20 de septiembre de 2024 y 25 de octubre

¹² El Tribunal estuvo conformado por las juezas Karla Andrade Quevedo y Teresa Nuques Martínez y el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

¹³ La demanda de 13 de enero de 2022 (AEP 1), no fue remitida a esta Corte para su análisis de admisibilidad cuando fue presentada, por lo que, mediante auto de 20 de septiembre de 2024, el Primer Tribunal de la Sala de Admisión la conoció.

¹⁴ Jean Piero Romano Campodónico Pérez y Ángel David Cabrera Macías son beneficiarios de las sentencias dictadas dentro de la acción de protección número 12332-2021-00485 conforme al auto de 01 de junio de 2022 dictado por el juez de instancia.

de 2024 presentada por Richard Garis Gómez Lozano y Lizette Fernanda Pinos Romero.¹⁵

22. En auto de 17 de diciembre de 2024, la jueza ponente avocó conocimiento.
23. El 19 de diciembre de 2024, Richard Garis Gómez Lozano y Lizette Fernanda Pinos Romero solicitaron la recusación de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo. El 30 de diciembre de 2024, Jean Piero Romano Campodónico Pérez y Ángel David Cabrera Macías solicitaron la recusación de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Alejandra Cárdenas Reyes y Daniela Salazar Marín.¹⁶ Con resolución de 03 de febrero de 2025, la vicepresidenta de la Corte Constitucional, Carmen Corral Ponce, resolvió negar el pedido de recusación presentado en contra del juez Alí Lozada Prado. Con resolución de 10 de febrero de 2025, el presidente de la Corte Constitucional, Alí Lozada Prado, resolvió negar el pedido de recusación presentado el 19 de diciembre de 2024 en contra de la jueza ponente. A su vez, con resolución de 12 de febrero de 2025, el presidente de la Corte Constitucional negó el pedido de recusación presentado el 30 de diciembre de 2024.¹⁷
24. En auto de 06 de enero de 2025, la jueza ponente requirió al juez que emitió la sentencia de primera instancia, presentar un informe de descargo, quien dio cumplimiento el 10 de enero de 2025.
25. En auto de 07 de enero de 2025, la jueza constitucional ponente solicitó que los jueces de la Sala Provincial que dictaron la sentencia de mayoría de 14 de diciembre de 2021, remitan un informe motivado de descargo en el término de cinco días sobre la posible existencia de manifiesta negligencia y/o error inexcusable por su accionar dentro del proceso número 12332-2021-00485.¹⁸

¹⁵ En sesión de 21 de noviembre de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la comunicación contenida en el memorando CC-JKA-2024-239 y dispuso que el caso 1788-24-EP regrese a fase de admisión, a fin de resolver el pedido.

¹⁶ El artículo 18 del RSPCCC señala que: “La recusación no tiene efecto suspensivo”.

¹⁷ Además, en las resoluciones de 10 y 12 de febrero de 2025 consta: “Llamar la atención de los peticionarios por presentar una recusación sin ningún fundamento mínimamente razonable”.

¹⁸ Al proceso, han comparecido más de sesenta personas presentando escritos en calidad de *amicus curiae*, terceros coadyuvantes o terceros con interés. Sus escritos constan en el expediente digital al cual se puede acceder a través del siguiente link: «<https://buscador.corteconstitucional.gob.ec/buscador-externo/causa/ficha?numero=1788-24-EP&idActuacion=0&contexto=CAUSA&uuid=>>» y han sido considerados por esta Corte para resolver la presente causa.

2. Competencia

26. En los artículos 94 y 437 de la Constitución y el artículo 191 numeral 2 literal d) de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la entidad accionante

27. La entidad accionante alega la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes y a la seguridad jurídica (artículos 76 numeral 1 y 82 de la Constitución).

28. Aduce que existió una vulneración de los derechos referidos en el párrafo previo dado que los jueces accionados actuaron contra norma expresa puesto que la Ley Orgánica de Empresas Públicas (“**LOEP**”) “excluye al personal de carrera de la contratación colectiva”. Señala que desconocieron los numerales 13 y 16 del artículo 326 de la Constitución y el artículo 26 de la LOEP.

29. Además, manifiesta que los accionantes del proceso subyacente solicitaron que se les otorgue beneficios de contratación colectiva. Explica que, ante esta pretensión, los juzgadores desconocieron la causal de improcedencia del artículo 42 numeral 5 de la LOGJCC dado que “utilizar[on] el mecanismo de la acción de protección para reconocer derechos y beneficios de contratación colectiva al personal de carrera y servicios ocasionales que no tienen clasificación de obreros”.

30. Por lo expuesto, solicita que se acepte su acción; se declare la vulneración de derechos; se dejen sin efecto las sentencias impugnadas y los actos posteriores a ellas; y, en un examen de mérito, se ordene el archivo de la acción de protección presentada.

3.2. Argumentos de las judicaturas accionadas

3.2.1. Informe del juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Pueblo Viejo, provincia de Los Ríos

- 31.** En escritos de 22 de octubre y 11 de noviembre de 2024, Ernesto Wladimir Zhigüe Banchón, juez de la Unidad Judicial Multicompetente de Pueblo Viejo a partir del 01 de abril de 2023, informó que no dictó la sentencia impugnada y que requirió a las partes procesales que hagan valer sus derechos ante la Corte Constitucional “en respuesta a los escritos presentados por los representantes y apoderados de los trabajadores de CNEL EP y considerando el contexto de la admisión a trámite de la acción extraordinaria de protección, de conformidad con lo dispuesto por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional en el auto de fecha 20 de septiembre de 2024”.
- 32.** En escrito de 10 de enero de 2025, Ángel Enrique Tapia Vélez, quien dictó la sentencia de primera instancia dentro del proceso de origen, señala que esta se encuentra debidamente motivada y se dictó en observancia de la Constitución, instrumentos internacionales de derechos humanos y “el resto del ordenamiento jurídico vigente”. Agrega que no declaró un derecho, pues se limitó a tutelar y proteger el derecho a la contratación colectiva ante la vulneración de los derechos a la igualdad formal, material y no discriminación y la seguridad jurídica. Por lo que, considera que “la sentencia emitida se enmarcó en el objeto de la acción de protección; y, por ende, no existió desnaturalización de dicha garantía jurisdiccional”.
- 33.** Menciona que el derecho a la contratación colectiva está constitucionalmente reconocido y que los servidores de las empresas públicas son titulares de este derecho de acuerdo a instrumentos internacionales. Por lo que, los jueces tienen la obligación de aplicar directamente estos preceptos. Al respecto, cita el artículo 4 del Convenio 98 de la OIT, la Opinión Consultiva OC-27/21 y criterios de expertos y organismos internacionales para explicar que el derecho a la contratación colectiva es un derecho humano fundamental que puede ser tutelado a través de la acción de protección.
- 34.** Finalmente, aduce que la sentencia de 16 de noviembre de 2021 se fundamentó en la sentencia 007-11-SCN-CC, en el artículo 83 literal k) de la LOSEP y en el pronunciamiento del procurador general del Estado contenido en el Oficio 13275 de 20 de mayo de 2024, “en los que se establece que el personal de las empresas públicas está sujeto a un régimen propio y especial y que no cabe la distinción entre servidores y obreros dentro del personal de las empresas públicas, sentaron la base para considerar que servidores y obreros tienen iguales derechos para ejercer el derecho a la contratación colectiva”. Estima que lo anterior no fue considerado por CNEL EP que, al desconocer el derecho a la contratación colectiva, vulneró el derecho a la igualdad formal, material y no discriminación y a la seguridad jurídica.

3.2.2. Informe de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos

35. En escrito de 23 de octubre de 2024, Arturo Enrique Riofrío Ruiz, juez de la Sala Provincial, informó que emitió un voto salvado respecto de la sentencia de mayoría de 14 de diciembre del 2021, citó el texto de su voto y señaló que no podría pronunciarse sobre la sentencia impugnada “ya que conforme destaco en líneas anteriores este Juzgador emitió VOTO SALVADO, en la que RESOLVÍ ACEPTAR EL RECURSO DE APELACIÓN Y DECLARAR SIN LUGAR LA DEMANDA PROPUESTA”.
36. En escrito de 23 de octubre de 2024, el juez de la Sala Provincial, Jorge Luis Euvin Villacrés, se limitó a realizar un recuento de las actuaciones procesales en apelación.
37. En escrito de 23 de octubre de 2024, Joseph Rober Mendieta Toledo, juez de la Sala Provincial, realizó un recuento de los antecedentes del proceso de origen. Enfatizó que, si bien CNEL EP presentó una acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias de primera y segunda instancia, retiró la demanda antes de que ejecutorie el auto que ordenó el envío del expediente a la Corte Constitucional. Por lo que, era obligación de la Sala Provincial conocer la solicitud de la parte actora que fue aceptada tomando en consideración el artículo 236 del COGEP, como norma supletoria.
38. Al respecto, señaló que aun cuando es claro que solo la Sala de Admisión de la Corte Constitucional puede resolver sobre la admisibilidad de una acción extraordinaria de protección, no está regulada la competencia “sobre los recursos y otros mecanismos procesales que pueden plantearse respecto de la admisibilidad cuando la Corte Constitucional aún no ha conocido formalmente el expediente de origen del juzgador ad quo (sic), y que da origen a su jurisdicción en acción de protección”. Por lo que, el criterio adoptado en el auto de admisión de 20 de septiembre de 2024, “no está explicitado en ninguna norma jurídica y menos en la mencionada sentencia 001-10-PJO-CC”. Estima que la Sala Provincial realizó una “aplicación razonable y de buena fe”.
39. Explicó que, a través de los pedidos de desistimiento y retiro de una demanda, las partes “manifiestan su voluntad de no continuar con un proceso iniciado-, y, por lo tanto, no guardan relación, antes de la ejecutoria del auto, con el proceso de admisibilidad de la Corte Constitucional”. Afirmó que la competencia de la Sala Provincial no se pierde por la presentación de una acción extraordinaria de protección, sino que se suspende una vez que se ejecutoria el auto que ordena elevar el expediente. Por tanto, consideró que al no haber ejecutoriado el auto que ordenó remitir el expediente a la Corte Constitucional

cuando se hicieron los pedidos de desistimiento y retiro, la Sala Provincial tenía la obligación y competencia para conocerlos, “sin que esto signifique que se haya invadido la competencia ‘exclusiva’ de la Sala de Admisión de la Corte de evacuar la fase de admisión para la acción extraordinaria de protección”.

40. Finalmente, adujo que existen situaciones jurídicas consolidadas, no se debería afectar a los accionantes del proceso de origen “por responsabilidad de la Administración Pública (sentencia 698-15-EP/21 de la Corte Constitucional)” y, en caso de duda, se debe aplicar una interpretación favorable a las personas y colectivos. Añadió que la Sala Provincial actuó motivadamente y en el marco de sus competencias “ante la disyuntiva del vacío del artículo 62 de la LOGJCC y de la sentencia 001-10-PJO-CC” y que el envío del expediente sin resolver los pedidos de las partes “pudo provocar responsabilidad administrativa, civil o penal [...] y afectar nuestra estabilidad en el cargo de jueces provinciales; pues teníamos obligación jurídica de actuación frente al auto del 31 de enero de 2022 que no se encontraba ejecutoriado”.

3.3. Argumentos de los terceros con interés

41. A este proceso han comparecido, por escrito y de forma individual, beneficiarios de las sentencias de origen con la misma pretensión, esto es, que se niegue la demanda de acción extraordinaria de protección y que, en caso de declararse una vulneración a los derechos de CNEL EP, la reparación no afecte sus derechos e intereses, por existir situaciones jurídicas consolidadas.

4. Planteamiento del problema jurídico

42. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante; es decir, de las acusaciones que dirige al acto procesal objeto de la acción, por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.¹⁹
43. En cuanto a las alegaciones del párrafo 28 *ut supra*, la entidad accionante refiere que las autoridades judiciales desconocieron los numerales 13 y 16 del artículo 326 de la

¹⁹ Existe una argumentación clara, cuando los cargos de la parte accionante reúnen, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (*tesis*), el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (*base fáctica*) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (*justificación jurídica*). CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párrs. 16 y 18.

Constitución²⁰ y el artículo 26 de la LOEP.²¹ Al respecto, en las sentencias 838-12-EP/19 y 282-13-JP/19, esta Corte determinó que las instituciones públicas, en general, pueden invocar derechos fundamentales con implicaciones procesales. En concordancia con ello, en las sentencias 729-14-EP/20, 2681-16-EP/21 y 2800-17-EP/23, este Organismo consideró que, aun cuando las entidades públicas pueden alegar una vulneración a la seguridad jurídica, “solo lo pueden hacer cuando se trata de normas relacionadas al procedimiento judicial”.

- 44.** En cuanto a las normas alegadas como desconocidas por parte de la entidad accionante, esta Corte advierte que no tienen un contenido adjetivo que esté relacionado a la dimensión procesal del procedimiento judicial, sino que se refieren a la posibilidad de que la ley establezca excepciones al derecho a la contratación colectiva; al régimen al que están sujetas las personas que cumplan actividades de representación, directivas, administrativas o profesionales en entidades públicas; y, a la exclusión expresa de los servidores públicos de carrera de la contratación colectiva en empresas públicas. Así, considerando que estas normas son ajenas al trámite del proceso judicial que originó la presente acción, la entidad accionante no tiene la titularidad ni la legitimación para alegar dicha vulneración en el marco de esta acción extraordinaria de protección y no corresponde que esta Corte se pronuncie al respecto.
- 45.** En lo relativo al párrafo 29 *ut supra*, la entidad accionante sostiene que se vulneraron los derechos al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes y a la seguridad jurídica dado que los jueces accionados utilizaron la acción de protección “para reconocer derechos y beneficios de contratación colectiva”. En atención

²⁰ Constitución, artículo 326 numerales 13 y 16: “El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios: [...] 13. Se garantizará la contratación colectiva entre personas trabajadoras y empleadoras, con las excepciones que establezca la ley. [...] 16. En las instituciones del Estado y en las entidades de derecho privado en las que haya participación mayoritaria de recursos públicos, quienes cumplan actividades de representación, directivas, administrativas o profesionales, se sujetarán a las leyes que regulan la administración pública. Aquellos que no se incluyen en esta categorización estarán amparados por el Código del Trabajo”.

²¹ LOEP, artículo 26: “En las empresas públicas o en las entidades de derecho privado en las que haya participación mayoritaria de recursos públicos están excluidos de la contratación colectiva el talento humano que no tenga la calidad de obreros en los términos señalados en esta Ley, es decir, los Servidores Públicos de Libre Designación y Remoción, en general quienes ocupen cargos ejecutivos, de dirección, representación, gerencia, asesoría, de confianza, apoderados generales, consultores y los Servidores Públicos de Carrera. Las cláusulas de los contratos colectivos que fuesen contrarias a las disposiciones contenidas en esta Ley o en las limitaciones contenidas en el Mandato Constituyente No. 8 expedido el 30 de abril de 2008, serán declaradas nulas y no obligarán a la empresa. Los representantes de las empresas públicas serán personal y pecuniariamente responsables por la aceptación, suscripción o ejecución de cláusulas de contratación colectiva pactadas al margen o en desacato de las disposiciones contenidas en la presente Ley. El Estado ejercerá las acciones de nulidad y repetición, de ser del caso, en contra de los representantes que dispusieron, autorizaron o suscribieron dichos contratos”.

a aquello, esta Corte estima que el derecho más apropiado para responder a dicho cargo es la seguridad jurídica a través del siguiente problema jurídico: **¿Las sentencias impugnadas vulneraron el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante porque habrían inobservado el objeto de la acción de protección, desnaturalizando la garantía?**

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿Las sentencias impugnadas vulneraron el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante porque habrían inobservado el objeto de la acción de protección, desnaturalizando la garantía?

46. La entidad accionante alega que el juez de instancia y la Sala Provincial vulneraron el derecho a la seguridad jurídica puesto que utilizaron la acción de protección “para reconocer derechos y beneficios de contratación colectiva”.
47. El derecho a la seguridad jurídica está reconocido en el artículo 82 de la Constitución y se fundamenta “en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.
48. En razón del derecho a la seguridad jurídica, los jueces que conocen garantías jurisdiccionales deben velar por que las mismas cumplan su propósito de proteger derechos constitucionales.²² En esa línea, deben garantizar que se cumpla el objeto, ámbito de protección y finalidad de las garantías. Por lo que, están prohibidos de resolver sobre cuestiones que no correspondan a la esfera constitucional y que tengan su propia vía de tratamiento ante la justicia ordinaria. De suerte que, si los jueces se apartan de su competencia, incurrirían en una vulneración del derecho a la seguridad jurídica.²³
49. Esta Corte ha manifestado que un alejamiento del objeto de la garantía resulta en su desnaturalización, lo cual constituye un abuso y un fraude a la confianza que la Constitución depositó en los juzgadores como vehículos para la garantía jurisdiccional de los derechos. Esta actuación arbitraria genera una vulneración grave del derecho a la seguridad jurídica y un considerable daño a la administración de justicia constitucional.²⁴

²² CCE, sentencia 410-22-EP/23, 01 de febrero de 2023, párr. 37; sentencia 621-12-EP/20, 11 de marzo de 2020, párr. 22; sentencia 481-14-EP/20, 18 de noviembre de 2020, párr. 38; sentencia 964-17-EP/22, 22 de junio de 2022, párr. 42; sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 71; y, sentencia 175-14-SEP-CC, 15 de octubre de 2014, p. 12.

²³ CCE, sentencia 698-15-EP/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 25.

²⁴ CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 7 de junio de 2023, párr. 66.

- 50.** A fin de determinar si en el presente caso se desnaturalizó la acción de protección de origen, vulnerando el derecho a la seguridad jurídica, corresponde verificar si las autoridades judiciales accionadas se apartaron de sus competencias de forma arbitraria e irrazonable desconociendo el objeto de la garantía jurisdiccional.²⁵
- 51.** La acción de protección, de acuerdo a los artículos 88 de la Constitución y 39 de la LOGJCC, tiene por objeto “el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución”. De modo que, las autoridades judiciales que conocen una acción de protección deben limitarse a verificar la existencia de vulneraciones a derechos constitucionales, sin que les corresponda resolver controversias ajenas al ámbito constitucional, pues de lo contrario se afectaría la estructura jurisdiccional del Estado y se desconocería la garantía institucional que representa la Función Judicial.²⁶
- 52.** En el caso concreto, los accionantes del proceso de origen alegaron la vulneración de los derechos a la igualdad y a la seguridad jurídica, así como al principio de aplicación de la interpretación más favorable a los derechos toda vez que, mediante memorando de 15 de septiembre de 2021, CNEL EP negó su pedido para que a los servidores de carrera u ocasionales “se les aplique los beneficios establecidos en el Primer Contrato Colectivo de CNEL EP”.²⁷ Al respecto, manifestaron lo siguiente:

los servidores públicos de carrera u ocasionales, que compartimos funciones y realizamos nuestro trabajo en similar marco institucional que nuestros compañeros regulados por el Código del Trabajo, no recibimos los beneficios de la contratación colectiva como sí lo hacen quienes la empresa considera obreros, no existiendo justificación constitucional, ni legal, para tal distinción [...]. La omisión en que ha incurrido la CNEL-EP al no incluirnos entre los amparados por las cláusulas del Primer Contrato Colectivo [...] han incurrido en caso omiso a lo dispuesto en la Constitución de la República del Ecuador en sus Artículos 11, 66, 315 y 326 numeral 13 y Artículo 83 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas así como la Sentencia No. 007-11-SCN-CC [...].

- 53.** Como pretensión, solicitaron que:

[se] declare la vulneración de nuestros derechos a la igualdad formal y material en el amparo del Contrato Colectivo de Trabajo y a la garantía tutelada de nuestra seguridad jurídica por la Corporación Nacional de Electricidad CNEL-EP y disponga en sentencia la reparación integral que la CNEL-EP nos reconozca la integridad de los beneficios económicos y las

²⁵ CCE, sentencia 698-15-EP/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 25 y sentencia 410-22-EP/23, 01 de febrero de 2023, párr. 37.

²⁶ CCE, sentencia 1178-19-JP/21, párr. 54.

²⁷ Aprobado el 18 de mayo de 2021 por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje.

conquistas sociales que contiene el contrato colectivo y proceda al cálculo y liquidación correspondiente desde la fecha en que entró en vigencia el fallo emitido por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje.

54. De manera que, aun cuando se alegó una presunta vulneración a derechos constitucionales, se constata que los accionantes pretendían beneficiarse de lo establecido en el contrato colectivo que, conforme reconocen, solo favorecería a quienes son obreros (trabajadores sujetos al Código del Trabajo). Tal es así que señalaron en su demanda: “los servidores públicos, tanto los de carrera como los ocasionales, no gozan de los beneficios de la contratación colectiva, ni antes ni ahora, debiéndose corregir esta situación”. Por tanto, es claro que solicitaron la declaración de derechos laborales colectivos a favor de servidores públicos administrativos sujetos a la LOEP, buscando que se les otorgue otro régimen al previsto expresamente en la ley, cuestión que al ser ajena al objeto de la acción de protección resultaba manifiestamente improcedente.

55. Frente a esta pretensión, las judicaturas accionadas declararon la vulneración de los derechos invocados por la parte accionante, aceptaron la acción de protección y dictaron medidas de reparación que consistieron en:

3. Ordenar la reparación integral; a).- En el término de 3 días, a partir de la notificación con la presente sentencia, la Empresa Publica Corporación de Electricidad, CNEL EP, comunicará a todos los peticionarios, que a partir de dicha fecha pasaran a (sic) ejercer todos los beneficios del contrato colectivo vigente suscrito entre CNEL EP y el Comité de Empresa de los Trabajadores de CNEL EP según la Resolución emitido por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Ministerio del Trabajo de fecha 18 de mayo de 2021. b).- Procédase a la liquidación y pago correspondiente de todos los beneficios generados por la contratación colectiva a todos los peticionarios, que deben pagarse por parte de la Empresa Publica Corporación Nacional de Electricidad, CNEL EP, desde la fecha de vigencia del actual contrato colectivo, para el cumplimiento tendrá el termino de 15 días a partir de la presente notificación; c).- Esta sentencia tendrá efectos INTERCOMUNIS. 4.- Que la Corporación Nacional de Electricidad, CNEL EP, a través de quien corresponda, cumpla con enviar los justificativos correspondiente haciendo conocer el cumplimiento total de la reparación integral ordenada en la presente sentencia constitucional, a este juzgador en el término de 20 días a partir de la notificación. 5.- Que, el no cumplimiento de la sentencia constitucional, se configuraría el incumplimiento, y con ello activaría los efectos establecidos en el Titulo VI de la LOGJCC, y con las consecuencias ordenadas en el artículo 86.4 de la Constitución de la Republica (sic).

56. Para aceptar la acción y dictar las medidas de reparación referidas, el juez de instancia argumentó en su sentencia lo siguiente:

No está en discusión la naturaleza constitucional del derecho a la contratación colectiva que consagra el numeral 13 del artículo 327 de la Constitución de la Republica. Tal derecho

además, tiene asidero en el marco convencional de los derechos humanos que, como es sabido, tiene un rango de nivel constitucional en nuestro ordenamiento jurídico. Así lo encontramos establecido en los convenios emanados de las Organizaciones Internacional del Trabajo OIT, agencia del sistema de las Naciones Unidas, cuya fundamentalidad y trascendencia, en tanto a derechos humanos, se ha forjado históricamente en sentido progresivo. [...] la Corte Constitucional, [en la sentencia 007-11-SCN-CC] [...] llega a la conclusión que el régimen de controversias al cual se sujetan en tratamiento de sus diferencias tanto los obreros y los servidores públicos de las empresas públicas, es el mismo es decir, la de los jueces de trabajo [...]. ¿Cómo es posible que la Corte Constitucional pueda descartar la jurisdicción contencioso administrativa para las controversias de quienes tiene la calidad de servidores públicos? La respuesta, tanto a ese problema, como al que nos ocupa en esta acción de protección, que versa sobre el derecho a la igualdad, la hallamos en el análisis que formula la Corte Constitucional sobre la particularidad institucional que tiene las empresas públicas [...] la Corte Constitucional, [establece] que las empresas públicas tienen un régimen especial al del resto de los servidores públicos, [al] competir con las empresas privadas [...]. [...] Ahora bien, la contratación colectiva es uno de los aspectos más relevantes por medio de los cuales las empresas otorgan un mayor marco de beneficios a quienes laboran en ellas. [...] no existe razón alguna para que estos últimos [servidores públicos] sean apartados de los beneficios que contiene los contratos colectivos porque, como hemos venido señalando, estos beneficios son los que facilitan la competencia de las empresas públicas con las empresas privadas. [...] Desde esta perspectiva es claro y evidente, que en el caso sub júdice, se determinaría la vulneración del principio de igualdad formal, igualdad material, no discriminación y seguridad jurídica establecido en el artículo 66 numeral 4 y 82 de la Constitución de la República, ya que, CNEL EP, no entrega los beneficios de la contratación colectiva a los legitimados activos del Primer Contrato Colectivo dado por el fallo del Tribunal de Conciliación y Arbitraje de fecha 18 de mayo de 2021, al contrario si entregan dichos beneficios a quienes la empresa considera obreros, la Corporación Nacional de Electricidad CNEL EP desconoce la Sentencia Constitucional No. 007-11-SCN-CC, los artículos 11, 66, 315 y 326, numeral 13 de la Carta Magna y el artículo 83 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas. [sic].

57. Por su parte, la Sala Provincial, se limitó a señalar:

este Tribunal concuerda y hace suyo el razonamiento extenso de la resolución expedida por la Jueza Constitucional al expresar: "... que la Corporación Nacional de Electricidad CNEL EP, al no considerar los fundamentos expuestos por los legitimados activos, ha vulnerado el derecho de igualdad formal y no discriminación, previsto en el artículo 66 numeral 4, así como el derecho a la seguridad jurídica art. 82 de la Constitución de la República del Ecuador, ya que al existir situaciones fácticas y procesales idénticas con otros servidores públicos, sería un atentado a este derecho, el privarle a los legitimados activos de ejercer los beneficios de la contratación colectiva, por actos semejantes que provienen de autoridad pública, los cuales han sido dejados sin efecto por decisiones administrativas y que hoy debe ser tutelado por la justicia constitucional en atención al principio stare decisi...". (sic).

58. Como quedó establecido, en la presente causa, la demanda de acción de protección no fue planteada para tutelar un derecho constitucional, sino que estaba dirigida,

exclusivamente, a que un grupo de servidores públicos administrativos obtenga beneficios derivados de derechos laborales colectivos propios de los trabajadores sometidos al régimen del Código de Trabajo, distorsionando el objeto de la garantía. Por lo que, otorgarles tal categoría y los beneficios del contrato colectivo implicaba que se reconozca la titularidad de ciertos derechos laborales a los accionantes del proceso de origen. En consecuencia, al aceptar la pretensión de la parte accionante, los jueces accionados no se limitaron a la mera revisión de si existió una vulneración de sus derechos, sino al otorgamiento de la titularidad de derechos laborales, lo cual desnaturaliza el objeto de la acción de protección.

- 59.** Por ello, al haber ordenado que los beneficios del primer contrato colectivo se extiendan a los servidores públicos administrativos de CNEL EP, sujetos a la LOEP, las autoridades judiciales accionadas concedieron una pretensión que viciaba de improcedencia a la demanda presentada en el proceso de origen, conforme al numeral 5 del artículo 42 de la LOGJCC que establece: “La acción de protección de derechos no procede: [...] 5. Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho”. Lo anterior, derivó en que CNEL EP deba pagar una reparación económica que ascendió a una cifra de más de 79 millones de dólares y que accedan a los beneficios del contrato colectivo servidores de carrera, de contratos ocasionales, de servicios profesionales, auditores internos de la Contraloría General del Estado e incluso personas en comisión de servicios.
- 60.** De los párrafos precedentes, se observa que el juez de instancia y la Sala Provincial, al resolver la causa, desconocieron la naturaleza de la acción de protección y con ello sus requisitos de presentación y procedencia. Las autoridades judiciales efectuaron un análisis por fuera de sus competencias y se apartaron de su deber como jueces constitucionales, fallando incluso contra normas expresas con el fin de declarar derechos, pues los servidores públicos administrativos de CNEL EP están sujetos a la LOEP, cuyo artículo 26 establece expresamente: “En las empresas públicas [...] están excluidos de la contratación colectiva el talento humano que no tenga la calidad de obreros en los términos señalados en esta Ley, es decir, los Servidores Públicos de Libre Designación y Remoción, en general quienes ocupen cargos ejecutivos, de dirección, representación, gerencia, asesoría, de confianza, apoderados generales, consultores y los Servidores Públicos de Carrera”.²⁸

²⁸ En esa línea, el artículo 229 de la Constitución determina que: “Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público [...] Las obreras y obreros del sector público estarán sujetos al Código de Trabajo”. En concordancia, el artículo 326 numeral 16 establece: “16. En las instituciones del Estado y en las entidades de derecho privado en las que haya participación mayoritaria de recursos públicos, quienes cumplan actividades de representación, directivas, administrativas o profesionales, se sujetarán a las leyes que regulan

- 61.** Adicional a ello, el juez ejecutor, durante la fase de ejecución, a través del auto de 01 junio de 2022, moduló los efectos de las sentencias impugnadas disponiendo el cambio de régimen laboral de 1795 servidores de CNEL EP al régimen del Código de Trabajo,²⁹ en el término de 72 horas.³⁰ Lo anterior acarrea implicaciones económicas y jurídicas incuantificables a futuro para CNEL EP, que no han sido evaluadas ni presupuestadas, producto de las obligaciones legales laborales derivadas del mismo. Con ello y la extensión de los efectos del contrato colectivo, se afectaron las arcas de una empresa pública que satisface parte de la demanda de energía eléctrica del país, en tanto brinda el servicio público de distribución y comercialización de la misma. De modo que las medidas de reparación ordenadas en las sentencias impugnadas y el auto mencionado afectaron y perjudicaron gravemente a la entidad accionante y al Estado.
- 62.** En definitiva, como ya quedó establecido, esta Corte determina que la declaración de derechos efectuada y la reparación otorgada por el juez de instancia y la Sala Provincial, que fue posteriormente modulada, constituye un alejamiento grave e irrazonable de su competencia constitucional en el marco de esta garantía jurisdiccional, prevista en los artículos 88 de la Constitución y 39 de la LOGJCC. Con ello, desconocieron la finalidad de las garantías jurisdiccionales determinada en el artículo 6 de la LOGJCC, resolviendo controversias ajenas al ámbito del derecho constitucional y afectando, a su vez, gravemente al Estado. En consecuencia, la Corte concluye que el juez de instancia y la Sala Provincial desnaturalizaron la acción de protección.

la administración pública. Aquellos que no se incluyen en esta categorización estarán amparados por el Código del Trabajo”. Al respecto de ello, este Organismo ha señalado que “solo los obreros pueden beneficiarse de la contratación colectiva. Desde esta perspectiva, se concluye que el ordenamiento jurídico distingue a los obreros de los demás servidores públicos y establece expresamente marcadas diferencias entre sí”. CCE, sentencia 23-17-IN/20, 14 de octubre de 2020, párr. 36.

²⁹ En el auto se ordenó que “CNEL EP proceda al cambio del régimen de la LOEP, al Código de Trabajo a los 1.795 trabajadores cuya nómina con sus respectivos cargos y demás datos se encuentra adjunta en el respectivo expediente”. En el mismo auto, el juez aclaró: “En los casos de los servidores, [corresponde] su cambio de denominación, mientras que en el caso de quienes mantienen contratos de servicios ocasionales o civiles de servicios profesionales especializados se proceda con la emisión y suscripción de los nuevos contratos bajo la esfera del Código de Trabajo. En ambos casos, con la referencia de estar al amparo del Contrato Colectivo, por todo lo manifestado y en cumplimiento a lo determinado en el artículo 21 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”.

³⁰ Aquello fue solicitado por Richard Gómez Lozano y Lizzette Pinos Romero en escrito de 16 de marzo de 2022. En escrito de 28 de marzo de 2022, CNEL EP señaló que “el cambio de régimen laboral no ha sido objeto del litigio, ni mucho menos fue objeto de pronunciamiento en la sentencia dictada por su Autoridad”.

- 63.** Por lo expuesto, al alejarse del objeto de la acción de protección, los jueces accionados desnaturalizaron la garantía jurisdiccional y vulneraron el derecho a la seguridad jurídica de CNEL EP.

6. Reparación integral

- 64.** Conforme al artículo 18 de la LOGJCC, al haberse declarado la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, debe ordenarse la reparación integral del daño causado. La jurisprudencia de esta Corte ha determinado que la reparación integral es un derecho constitucional y un principio que complementa y perfecciona el ejercicio de los derechos y que requiere, siempre que sea posible, el restablecimiento a la situación anterior a la vulneración de derechos.³¹
- 65.** En el caso bajo análisis, dada la declaración de vulneración del derecho a la seguridad jurídica, producto de la desnaturalización de la acción de protección provocada por los jueces accionados, corresponde dejar sin efecto las sentencias impugnadas y todos los actos posteriores emitidos en cumplimiento de estas. Con ello, lo habitual sería ordenar el reenvío de la causa a otro juez de primera instancia a fin de que conozca nuevamente la acción presentada. No obstante, la Corte concluyó que a través de una acción de protección no se puede declarar el derecho laboral a la contratación colectiva de servidores públicos administrativos sujetos a la LOEP, quienes tienen un régimen laboral determinado desde la Constitución y desarrollado expresamente por la ley. De modo que, la única decisión posible a la que podría llegar una eventual sentencia de reemplazo es la improcedencia de la pretensión de la parte actora del proceso de origen. En supuestos como este, en los que la sentencia de esta Corte determina en su totalidad el contenido de la eventual decisión de reemplazo, se ha establecido que el reenvío deviene inútil.³² Por lo que, en este caso, dado que la única decisión posible a la que podría llegar una sentencia de reemplazo es la improcedencia de la pretensión planteada en la demanda de la acción de protección, no se dispone el reenvío.
- 66.** Además, una vez que esta Corte ha determinado que la demanda de acción de protección era improcedente y fue desnaturalizada, las medidas de reparación otorgadas en la sentencia de 16 de noviembre de 2021 y ratificadas en la sentencia de 14 de diciembre de 2021 tampoco subsisten. De modo que corresponde dejar sin efecto todo lo actuado en el

³¹ CCE, sentencia 1290-18-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 147 y sentencia 410-22-EP/23, 01 de febrero de 2023, párr. 37.

³² CCE, sentencias 843-14-EP/20, 14 de octubre de 2020, párr. 56 y sentencia 948-17-EP/23 (*Comuna Engabao*), 20 de diciembre de 2023, párr. 89.

proceso, incluyendo las providencias dictadas en fase de ejecución por parte del TDCA y por los jueces que actuaron en la fase de ejecución.³³

67. Ahora, dado que los pagos realizados utilizaron recursos públicos,³⁴ esta Corte dispone a CNEL EP la inmediata recuperación de la totalidad de los valores entregados a los beneficiarios de la acción de protección en razón de las sentencias dejadas sin efecto, siendo estos últimos los obligados a devolver los mismos. Para el efecto, CNEL EP deberá usar todas las herramientas administrativas y judiciales de las que se encuentre asistido en su calidad de empleador, pudiendo incluso pactar con cada beneficiario la devolución mensual de los rubros que correspondan, a través de sus roles de pago y hasta por un plazo máximo de 36 meses.³⁵ CNEL EP deberá remitir a esta Corte un informe a través del cual detalle los valores que se hayan recuperado cada tres meses, a partir de la notificación de esta sentencia. Esta medida se ordena bajo prevenciones de aplicación de la sanción prevista en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República. Adicionalmente, la Contraloría General del Estado deberá realizar un examen especial³⁶ a CNEL EP con el fin de que se determinen las responsabilidades civiles, administrativas o indicios de responsabilidad penal a que hubiere lugar.

7. Declaratoria jurisdiccional previa

68. De la revisión integral del expediente, se identificó que las actuaciones de Joseph Rober Mendieta Toledo y Jorge Luis Euvin Villacrés, jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos en el marco del proceso 12332-2021-00485, — quienes aceptaron, en voto de mayoría, la acción de protección de origen—, podrían ser

³³ Ver párrafo 61 *ut supra*.

³⁴ El artículo 3 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (“**LOGGE**”) señala que: “Para efectos de esta ley se entenderán por recursos públicos, todos los bienes, fondos, títulos, acciones, participaciones, activos, rentas, utilidades, excedentes, subvenciones y todos los derechos que pertenecen al Estado y a sus instituciones, sea cual fuere la fuente de la que procedan, inclusive los provenientes de préstamos, donaciones y entregas que, a cualquier otro título realicen a favor del Estado o de sus instituciones, personas naturales o jurídicas u organismos nacionales o internacionales. Los recursos públicos no pierden su calidad de tales al ser administrados por corporaciones, fundaciones, sociedades civiles, compañías mercantiles y otras entidades de derecho privado, cualquiera hubiere sido o fuere su origen, creación o constitución hasta tanto los títulos, acciones, participaciones o derechos que representen ese patrimonio sean transferidos a personas naturales o personas jurídicas de derecho privado, de conformidad con la ley”.

³⁵ Además, de las acciones que el ordenamiento jurídico contemple para los casos en que los beneficiarios de las sentencias dejadas sin efecto ya no se encuentren laborando en CNEL EP.

³⁶ LOGGE, artículo 19: “Como parte de la auditoría gubernamental el examen especial verificará, estudiará y evaluará aspectos limitados o de una parte de las actividades relativas a la gestión financiera, administrativa, operativa y medio ambiental, con posterioridad a su ejecución, aplicará las técnicas y procedimientos de auditoría, de la ingeniería o afines, o de las disciplinas específicas, de acuerdo con la materia de examen y formulará el correspondiente informe que deberá contener comentarios, conclusiones, recomendaciones”.

constitutivas de error inexcusable o manifiesta negligencia.³⁷ De modo que, este Organismo analizará dichas conductas a la luz de los principios que regulan el debido proceso, del artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”) y del artículo 14 del Reglamento para la Regulación de la Declaratoria Jurisdiccional Previa en Casos de Dolo, Manifiesta Negligencia o Error Inexcusable dentro de la Jurisdicción Constitucional (“Reglamento”).

7.1. Antecedentes procesales

69. Mediante auto de 07 de enero de 2025, conforme al artículo 12 del Reglamento, la jueza ponente requirió que los jueces de la Sala Provincial que dictaron la sentencia de mayoría remitan, en el término de cinco días, un informe motivado sobre la posible existencia de error inexcusable y/o manifiesta negligencia por su actuación en el proceso 12332-2021-00485.³⁸ Los jueces de la Sala Provincial fueron notificados con este requerimiento en sus correos institucionales, conforme se desprende de la razón de notificación del auto de 07 de enero de 2025.³⁹

7.2. Competencia para la declaratoria jurisdiccional previa

70. De conformidad con el segundo inciso del artículo 109.2 del COFJ⁴⁰ y el primer inciso del artículo 7 del Reglamento,⁴¹ el Pleno de la Corte Constitucional es competente para realizar la declaratoria jurisdiccional previa en los casos en que los actos u omisiones de

³⁷ Para este análisis, no se considera al juez Arturo Enrique Riofrío Ruiz, quien emitió un voto salvado en la sentencia de 14 de diciembre de 2021.

³⁸ La jueza sustanciadora requirió el informe de descargo a los jueces de la Sala Provincial por la siguiente conducta que podría constituir error inexcusable y/o manifiesta negligencia: haber declarado derechos laborales derivados de la contratación colectiva a través de una acción de protección a servidores públicos sujetos al régimen laboral de la LOEP.

³⁹ De la razón de notificación del auto de 07 de enero de 2025 que consta a foja 110 del expediente constitucional, se desprende que esta providencia fue notificada el mismo día a los correos electrónicos ecuadorconstitucional@yahoo.com, joseph.mendieta@funcionjudicial.gob.ec, josephmendieta@gmail.com, jorge_euvin@hotmail.com y jorge.euvin@funcionjudicial.gob.ec.

⁴⁰ COFJ, artículo 109.2 “[...] En procesos de única instancia, la declaratoria jurisdiccional deberá realizarla la o el juez del nivel orgánicamente superior. En el caso de las y los jueces y las y los conjuces nacionales, la declaratoria deberá realizarla el Pleno de la Corte Nacional. **En procesos de garantías jurisdiccionales constitucionales, la declaratoria jurisdiccional deberá realizarla** el tribunal del nivel inmediato superior que conoce el recurso de apelación y, **en el caso de las autoridades judiciales de última instancia, la Corte Constitucional [...]**” (énfasis añadido).

⁴¹ Reglamento, artículo 7: “**El Pleno de la Corte Constitucional será competente para la declaratoria jurisdiccional previa en los casos en que los actos u omisiones de las juezas, jueces, fiscales, defensores o defensoras públicas sean objeto de control por medio de las acciones extraordinarias de protección** y de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, así como en los procesos de selección y revisión de sentencias y resoluciones de garantía jurisdiccional. [...]” (énfasis añadido).

las juezas y jueces que conocieron una garantía jurisdiccional en última instancia sean objeto de control por medio de las acciones extraordinarias de protección.

- 71.** Por lo anterior, en el marco de la presente acción extraordinaria de protección, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para declarar el dolo, la manifiesta negligencia o el error inexcusable respecto de la actuación de los jueces de la Sala Provincial, como autoridades de última instancia que conocieron y resolvieron el recurso de apelación interpuesto dentro de la acción de protección número 12332-2021-00485.

7.3. Fundamentos de los informes de descargo

- 72.** El 13 de enero de 2025, Jorge Luis Euvin Villacrés, juez de la Sala Provincial, presentó su informe de descargo. En lo principal, tiene el siguiente contenido:
- a. Luego de realizar un recuento de los antecedentes de la acción de protección de origen, afirma que cumplió el debido proceso, aplicó la Constitución y la “jurisprudencia constitucional [la sentencia 001-010-JPO-CC]”, por lo que “jamás he desnaturalizado la garantía jurisdiccional de acción de protección, ni aceptamos una demanda con pretensiones de extinguir alguna obligación de naturaleza civil-contractual”.
 - b. Considera que la acción de protección era “procedente” pues el caso tendría “situaciones fácticas excepcionales que convierten a la vía laboral ordinaria en ineficaz”, ya que en el voto de mayoría se verificó la vulneración del derecho de igualdad formal y no discriminación y derecho a la seguridad jurídica puesto que CNEL EP le habría privado “a los legitimados activos de ejercer los beneficios de la contratación colectiva, por actos semejantes que provienen de autoridad pública, los cuales han sido dejados sin efecto por decisiones administrativas y que hoy debe ser tutelado por la justicia constitucional en atención al principio stare decisi (sic)”.
 - c. Alega que la sentencia que dictó “cumple con el test de motivación que emana de la misma Corte Constitucional” y cuenta con “una estructura argumentativa básica” con la que determinó la “existencia de una vulneración de derechos constitucionales de los miembros del Comité de Empresa de CNEL EP” y por tanto “debe existir una reparación integral”. Arguye que la acción extraordinaria de protección se habría presentado “por disconformidad con la sentencia” que lo que “busca es un control de méritos o de fondo que, incluso, para hacérselo, por excepción, debe cumplir lo establecido en la sentencia No. 176-14-EP/19, dictada por la Corte Constitucional”.

Por tanto, el voto de mayoría habría sido una decisión “apegada conforme a Derecho”.

- d. Arguye que la “respuesta negativa” de CNEL EP a que se “disponga que a los trabajadores de CNEL EP sin discriminación alguna se les aplique los beneficios establecidos en el Primer Contrato Colectivo” es un “acto administrativo que vulneró los derechos” del “Comité de Empresa” por lo que el voto de mayoría “observó la vulneración de las normas que rigen o regulan el debido proceso”. Reitera que actuó “como correspondía en acatamiento del Bloque de Constitucionalidad”.
- e. Explica que no sería “procedente la declaratoria de error inexcusable” pues “no hicimos otra cosa que ratificar la sentencia de primera instancia” lo cual “en ningún caso esto podría asimilarse a error inexcusable, puesto que, existe suficiente fundamentación jurídica y teórica en el mundo del derecho constitucional para solventar y justificar la decisión que tomamos”.

73. El 13 de enero de 2025, Joseph Rober Mendieta Toledo, juez de la Sala Provincial, remitió su informe de descargo. En lo medular, argumentó lo siguiente:

- a. Cita los artículos 2 y 50 del Reglamento y considera que el requerimiento de “informe de descargo” realizado en el auto de 07 de enero de 2025 es “extemporáneo” pues “se entiende que para este momento procesal, el juez ponente ya tiene un proyecto de sentencia únicamente pendiente de resolución por el Pleno”. Por lo que, ya “precluyó otra actividad procesal que no sea la ordenada en el auto del 17 de diciembre de 2024”. Señala que en el auto de 07 de enero de 2025 “no está claro de cuál de estas infracciones debo defenderme [manifiesta negligencia o error inexcusable]”.
- b. Considera que exigirle “aplicar sentencias constitucionales sobre [desnaturalización] posteriores al 24 de octubre de 2024, afectaría gravemente este principio [de legalidad]”. Ya que serían “criterios inexistentes al momento de dictarse la sentencia de protección de primera instancia [...] y de segunda instancia”. Alega que “los juzgadores pueden motivadamente alejarse de los precedentes, con el fin de garantizar la progresividad de los derechos y la materialidad del Estado constitucional de derechos y justicia”. Con ello afirma que “tanto en la sentencia de primera como en la de segunda y definitiva instancia, los jueces [...] realizamos un

profundo análisis sobre la real existencia de la violación de derechos” como lo “manda” el “precedente constitucional con efecto erga omnes [001-16-PJO-CC]”.

- c. Argumenta que “el juzgador de instancia argumentó debidamente por qué la acción de protección era la vía adecuada y eficaz; por lo cual, concluyó que existe una violación del principio de igualdad y no discriminación y el derecho a la seguridad jurídica”. Con base en ello, alega que la argumentación de la sentencia de apelación “siguió la misma dirección, motivadamente” y que ésta habría sido “aún más fina y profunda respecto de la vía adecuada y eficaz”. Indica que se habría realizado una “referencia concreta a la prueba actuada en el proceso” plasmándose en el voto de mayoría “razones objetivas y en relación a los hechos y pruebas del proceso, debidamente actuadas”.
- d. Explica que en su sentencia “existe una motivación suficiente” y, en consecuencia, “si argumentar desde el garantismo constitucional es una grave equivocación, sería contrario a lo que determinan los artículos 115 y 123 del COFJ [...] y, una grave violación del principio de independencia judicial interna” puesto que se estaría “cuestionando mis criterios de interpretación del derecho y la valoración de la prueba realizada”.
- e. Afirma que la “distinta apreciación que surge” de posiciones “doctrinales y de práctica constitucional” frente a la desnaturalización de la “garantía de protección” resulta “evidente de que se trata de una forma distinta de ver y entender el Derecho Constitucional (sic)”, pero que no sería “un error ni una grave equivocación”, sino que se “trata de diferencias legítimas” y “un derecho en discusión dependiendo la perspectiva doctrinal desde donde se argumente”. Agrega que el “daño efectivo y grave sería la indemnización ordenada dentro del proceso constitucional”, conforme el pedido que se habría realizado en el auto de 07 de enero de 2025. Lo cual es “contrario al derecho a la tutela judicial efectiva [...] y, uno de los fines más importantes de la acción de protección [...] la reparación integral”.
- f. Puntualiza que “suponer que la afectación a los recursos públicos que nace lícitamente de una sentencia constitucional sea un daño ilegítimo es contrario al Estado de derecho y a la seguridad jurídica” y que sería “aún más arbitrario si se considera [...] que la violación desde esa interpretación institucionalista, no generó daños en los accionantes y que no deben ser reparados”. Señala que esa “posición eficientista (sic) opera en contra de un Estado jurídicamente responsable” ya que la

“indemnización no es una consecuencia de la garantía; sino de la actuación abusiva de las instituciones públicas”.

- g. Arguye que “en todo caso” se trataría de una “gravedad justificable” ya que la entidad accionante “debió” presentar una acción extraordinaria de protección de (sic) mandamiento de ejecución” si consideraba que el monto de la reparación económica era “exorbitante” o “violentaba algún derecho justificable”. Así también, indica que la entidad accionada “puede activar el proceso de repetición contra los funcionarios públicos para hacer valer la responsabilidad subjetiva por la violación de los derechos y el Estado pueda recuperar el valor de la reparación económica”. Concluye que, en el presente caso, “no existe daño efectivo y la gravedad justificable es simple negligencia de la autoridad demandada que no inicia los procesos de repetición por la reparación económica ordenada legítimamente por jueces constitucionales competentes de manera motivada”.

7.4. Análisis sobre la existencia de error inexcusable

- 74.** De conformidad con lo establecido en el artículo 109.1 del COFJ, el procedimiento disciplinario por dolo, manifiesta negligencia y error inexcusable se compone de dos etapas diferenciadas y secuenciales. La primera es la declaratoria jurisdiccional previa y motivada sobre la existencia de la infracción disciplinaria y la segunda es el procedimiento disciplinario ante el Consejo de la Judicatura.⁴²
- 75.** Sobre la base del artículo 109.2 del COFJ, esta Corte ha reconocido que, en la declaratoria jurisdiccional previa, corresponde determinar si la acción u omisión judicial constituye una falta gravísima de acuerdo con lo previsto en el COFJ, sin que el órgano jurisdiccional pueda realizar valoraciones sobre otros asuntos que deben ser determinados por el Consejo de la Judicatura, tales como el grado de responsabilidad, la gravedad de la conducta, la proporcionalidad de la sanción, el desempeño del funcionario judicial u otros asuntos extra procesales.⁴³
- 76.** En el presente caso, este Organismo identifica una conducta a ser analizada para determinar si constituye error inexcusable: la desnaturalización de la acción de protección al utilizarla para declarar el derecho a la contratación colectiva de funcionarios públicos administrativos de CNEL EP sujetos a la LOEP. En consecuencia, se plantea el siguiente

⁴² CCE, sentencia 410-22-EP/23, 01 de febrero de 2023, párr. 78.

⁴³ CCE, sentencia 964-17-EP/22, 22 de junio de 2022, párr. 74; sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 179; y, sentencia 410-22-EP/23, 01 de febrero de 2023, párr. 79.

problema jurídico: **¿Corresponde declarar la existencia de error inexcusable por el actuar de los jueces de la Sala Provincial, Joseph Rober Mendieta Toledo y Jorge Luis Euvin Villacrés, quienes conocieron la acción de protección número 12332-2021-00485, al haber declarado el derecho laboral a la contratación colectiva?**

77. De acuerdo al artículo 109 del COFJ, el error inexcusable es una especie de error judicial. De forma general, el error judicial se produce cuando existe por parte de un juez, tribunal, fiscal o defensor público “una alteración de los hechos o una equivocación inaceptable e incontestable en la interpretación o aplicación de disposiciones jurídicas específicas, en la sustanciación y resolución de un determinado proceso judicial”.⁴⁴ Para que un error judicial sea inexcusable, el artículo 109 del COFJ exige que este sea grave y dañino.⁴⁵ La gravedad se da porque es un error obvio, irracional e indiscutible, hallándose fuera de las posibilidades lógicas y razonables de interpretación de las normas o de apreciación de los hechos de una causa.⁴⁶ Por su parte, el error judicial es dañino cuando causa un perjuicio significativo a la administración de justicia, a los justiciables o a terceros.⁴⁷

78. El artículo 109.3 del COFJ prescribe que, para declarar la existencia de error inexcusable, el órgano jurisdiccional competente debe verificar los siguientes requisitos mínimos:

1. Que el acto u omisión judicial que se imputa como error inexcusable sea de aquellos errores judiciales sobre los cuales no se puede ofrecer motivo o argumentación válida para disculparlo.
2. Que el acto u omisión judicial que se imputa como error inexcusable no se trate de una controversia derivada de diferencias legítimas, e incluso polémicas, en la interpretación o aplicación de disposiciones jurídicas.
3. Que el acto u omisión judicial que se imputa como error inexcusable cause un daño efectivo y de gravedad al justiciable, a terceros o a la administración de justicia.

79. Con base en el artículo 109 del COFJ y en la jurisprudencia de esta Corte,⁴⁸ para que exista error inexcusable, se verificará que exista: **(1)** un error judicial, es decir, una

⁴⁴ COFJ, artículo 32.

⁴⁵ CCE, sentencia 410-22-EP/23, 01 de febrero de 2023, párr. 81.

⁴⁶ CCE, sentencia 410-22-EP/23, 01 de febrero de 2023, párr. 81.

⁴⁷ COFJ, artículo 109: “[...] Para que un error judicial sea inexcusable debe ser grave y dañino, sobre el cual el juez, fiscal o defensor tiene responsabilidad. Es grave porque es un error obvio e irracional, y por tanto indiscutible, hallándose fuera de las posibilidades lógicas y razonables de interpretación de las normas o de apreciación de los hechos de una causa. Finalmente, es dañino porque al ser un error grave perjudica significativamente a la administración de justicia, a los justiciables o a terceros”. CCE, sentencia 410-22-EP/23, 01 de febrero de 2023, párr. 81.

⁴⁸ CCE, sentencia 410-22-EP/23, 01 de febrero de 2023, párr. 83.

equivocación inaceptable e incontestable ya sea (1.1) en la aplicación de normas o (1.2) en la apreciación de los hechos por parte del órgano jurisdiccional; (2) la gravedad del error judicial, en la medida en que (2.1) no es posible ofrecer motivo o argumentación válida para sostenerlo y (2.2) por esa razón, no se trata de una diferencia legítima en la interpretación o aplicación de disposiciones jurídicas; y, (3) el daño grave o significativo causado por el error judicial, ya sea (3.1) a la administración de justicia, (3.2) a los justiciables o (3.3) a terceros.

80. Se revisará la concurrencia de estos elementos a continuación.

7.4.1. Cuestión 1.- ¿Existió error judicial?

81. Como ya se mencionó, la acción de protección tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos cuya titularidad no esté en discusión. En el caso concreto, la acción de protección de origen, a pesar de referirse a una presunta vulneración a derechos constitucionales, tenía como fundamento que se reconozcan derechos laborales colectivos que, conforme reconocieron los accionantes, solo favorecen a quienes son considerados obreros, es decir, a quienes están sujetos al Código del Trabajo.

82. Ahora, como se estableció en el problema jurídico resuelto, y contrario a lo señalado por los jueces que dictaron la sentencia de apelación en sus informes de descargo, para conceder la acción de protección, no se limitaron a verificar la existencia de una vulneración de derechos. De la revisión de la sentencia de apelación, se observa que, dentro de una acción de protección, contraviniendo el ordenamiento jurídico y actuando por fuera de sus competencias como jueces constitucionales, ordenaron que 1795 servidores públicos administrativos sometidos a la LOEP gocen de los beneficios laborales de la contratación colectiva que ostentan los obreros de CNEL EP. Razón por la cual, en el problema jurídico resuelto *ut supra*, se determinó que los jueces cuya actuación se examina desnaturalizaron la acción de protección, al desconocer su objeto previsto en el artículo 88 de la Constitución y 39 de la LOGJCC.

83. Toda vez que la acción de protección no fue utilizada para tutelar un derecho constitucional, la manera errada en que se aplicaron las normas que regulan esta garantía generó consecuencias que se alejan de la naturaleza propia de la garantía jurisdiccional de protección. Equivocación que resulta inaceptable e incontestable, pues es claro que, conforme la Constitución, la LOGJCC y la jurisprudencia de este Organismo, el objeto de la garantía jurisdiccional de protección no es la declaración de derechos.

84. En consecuencia, este Organismo verifica la existencia de un error judicial en la aplicación de normas por parte de los jueces de la Sala Provincial, con lo cual se cumple con el elemento **(1)** en el supuesto **(1.1)**.

7.4.2. Cuestión 2.- El error judicial, ¿es de una gravedad tal que no es posible ofrecer argumentación válida para sostenerlo y no es producto de una diferencia legítima en la interpretación o aplicación de disposiciones jurídicas?

85. Esta Corte considera que la desnaturalización de la acción de protección fue muy grave toda vez que no existe justificación razonable para haber declarado la titularidad del derecho laboral de contratación colectiva a través de esta garantía jurisdiccional. Este error judicial tuvo como consecuencia el pago de altos valores económicos por parte de la empresa pública y un grave perjuicio al Estado.

86. Este error judicial no es producto de una diferencia legítima en la interpretación o aplicación de las disposiciones jurídicas que regulan la acción de protección. Como mencionan los jueces cuya conducta se analiza en sus informes de descargo, las autoridades judiciales que conocen garantías jurisdiccionales deben realizar un profundo análisis de vulneraciones a derechos constitucionales, pero aquello no conlleva la posibilidad de declarar derechos. Tal es así, que el numeral 5 del artículo 42 de la LOGJCC lo prohíbe expresamente. Por lo que, no existe controversia jurídica ni polémica relacionada con la imposibilidad de declarar derechos laborales colectivos a través de una acción de protección.

87. Por estas razones, la Corte concluye que el error judicial en el que incurrieron los jueces de la Sala Provincial es de una gravedad tal que no es posible ofrecer una argumentación válida para sostenerlo y no es producto de una diferencia legítima en la interpretación o aplicación de las disposiciones jurídicas que regulan la acción de protección. En consecuencia, se cumple el elemento **(2)** para que exista error inexcusable.

7.4.3. Cuestión 3.- El error judicial, ¿generó un daño significativo a la administración de justicia, a los justiciables o a terceros?

88. Esta Magistratura estima que la actuación de la Sala Provincial tuvo un resultado dañoso significativo tanto para la administración de justicia como para terceros.

- 89.** En cuanto al daño significativo para la administración de justicia, esta Corte ha reconocido que este implica una “afectación trascendente a los fines que persigue la referida administración, por ejemplo, cuando se produce una desnaturalización de [la] garantía jurisdiccional”.⁴⁹ En el caso objeto de análisis, esta desnaturalización implicó una afectación de gran trascendencia hacia los fines que persigue la administración de justicia constitucional puesto que la garantía jurisdiccional no fue utilizada para los objetivos previstos en el artículo 6 de la LOGJCC al haber inobservado manifiestamente el objeto y ámbito de protección de la misma.
- 90.** Además, la declaratoria de derechos que tuvo lugar en la causa, derivó en una reparación que incluyó el pago de exorbitantes sumas de dinero por parte de CNEL EP producto de la desnaturalización identificada en los párrafos precedentes. De acuerdo con el peritaje realizado en el proceso de determinación de la reparación económica, aquello implicó un pago de más de 79 millones de dólares para el Estado ecuatoriano, causando un perjuicio grave también a las arcas públicas.
- 91.** Por tanto, la Corte verifica que el error judicial causó un daño grave y significativo a la administración de justicia y a terceros, por lo que se cumple el elemento **(3)** en los supuestos **(3.1)** y **(3.3)** para que se configure error inexcusable.

7.5. Conclusión

- 92.** Con estas consideraciones, la Corte Constitucional concluye que la conducta judicial de los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, Joseph Rober Mendieta Toledo y Jorge Luis Euvin Villacrés, es constitutiva de la infracción gravísima de error inexcusable. Por tanto, la Corte declara el error inexcusable y dispone que se notifique al Consejo de la Judicatura para que inicie el procedimiento para su eventual sanción, a la luz de lo dispuesto en el artículo 109 del COFJ.

8. Prevaricato

- 93.** Las conductas de los jueces de la Sala Provincial, Joseph Rober Mendieta Toledo y Jorge Luis Euvin Villacrés, y del juez de instancia, Ángel Enrique Tapia Vélez, al haber sido injustificadas y contrarias a Derecho podrían, potencialmente, ameritar sanciones de

⁴⁹ CCE, sentencia 1534-19-EP/22, 08 de diciembre de 2022, párr. 46 y sentencia 410-22-EP/23, 01 de febrero de 2023, párr. 97.

mayor gravedad. En ese sentido, respecto del delito de prevaricato,⁵⁰ este Organismo en la sentencia 2231-22-JP/23 estableció:

cuando el artículo 268 del COIP se refiere a proceder contra ley expresa, alude a las normas adjetivas que regulan la sustanciación de las causas. En materia de garantías jurisdiccionales, estas normas se encuentran principalmente en la Constitución y en la LOGJCC y, dentro de ellas, existen aquellas cuya inobservancia acarrea de forma incontestable un vicio grave que afecta la validez del proceso y los derechos de los justiciables. Tal es el caso de las normas que regulan la competencia de las y los jueces para conocer garantías jurisdiccionales, lo que incluye las normas que regulan la competencia territorial y material. La inobservancia de este tipo de normas por los jueces y juezas constitucionales de la función judicial no se enmarca en el contenido normativo fijado por la sentencia 141-18-SEP-CC y, por tanto, esta conducta es y ha sido perseguible en la justicia penal.⁵¹

94. Adicionalmente, la misma sentencia determinó que los jueces constitucionales que forman parte de la Función Judicial no están exentos de “[...] responsabilidad penal por el delito de prevaricato cuando proceden contra ley expresa, es decir, cuando inobservan normas adjetivas durante la tramitación del proceso o cuando, al emitir la resolución correspondiente, contravienen normas procesales expresas”.⁵²

95. En el presente caso, se verificó que las autoridades judiciales accionadas, al conceder la acción de protección propuesta y declarar la titularidad del derecho a la contratación colectiva y ordenar el cambio de régimen laboral, procedieron en contra de las normas que regulan la competencia material de la garantía, esto es, en contra de los artículos 88 de la Constitución y 39 de la LOGJCC. Por lo que, la conducta de los jueces de la Sala Provincial, Joseph Rober Mendieta Toledo y Jorge Luis Euvin Villacrés y del juez de la Unidad Judicial, Ángel Enrique Tapia Vélez, dentro del caso 12332-2021-00485, podría ser constitutiva del delito de prevaricato. De modo que, se dispone el envío del expediente a la Fiscalía General del Estado para que inicie las investigaciones correspondientes.

⁵⁰ COIP, art. 268: “Prevaricato de las o los jueces o árbitros.- Las o los miembros de la carrera judicial jurisdiccional; las o los árbitros en derecho que fallen contra ley expresa, en perjuicio de una de las partes; procedan contra ley expresa, haciendo lo que prohíbe o dejando de hacer lo que manda, en la sustanciación de las causas o conozcan causas en las que patrocinaron a una de las partes como abogadas o abogados, procuradoras o procuradores, serán sancionados con pena privativa de libertad de cinco a siete años y multa de veinte a treinta salarios básicos unificados del trabajador en general. Se impondrá además la inhabilitación para el ejercicio de la profesión u oficio por doce meses. Si se ha beneficiado a un grupo de delincuencia organizada o en delitos contra la administración pública, se sancionará con pena privativa de libertad siete a diez años” (sic).

⁵¹ CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 07 de junio de 2023, párr. 132.

⁵² *Íbid*, párr. 130.

9. Conducta de la parte accionante del proceso subyacente

96. Esta Corte, con base en el artículo 23 de la LOGJCC⁵³ que regula el abuso del derecho en materia de garantías jurisdiccionales, ha dicho que deben verificarse los siguientes elementos para su configuración:

- 1.** El elemento subjetivo, que se refiere a los peticionarios o a las abogadas y abogados que presenten acciones de garantías jurisdiccionales.
- 2.** La conducta, que puede consistir en:
 - 2.1.** Proponer varias acciones de forma simultánea o sucesiva por el mismo acto u omisión, alegando la violación del mismo derecho y en contra de las mismas personas;
 - 2.2.** Presentar peticiones de medidas cautelares de mala fe; o,
 - 2.3.** Desnaturalización del objeto de las garantías jurisdiccionales con ánimo de causar daño.⁵⁴

97. En caso de verificarse la conducta prevista en el supuesto 2.1., corresponde que el juez o jueza constitucional ejerza las facultades correctivas y coercitivas previstas en el COFJ.⁵⁵ Ahora bien, en los supuestos contenidos en los párrafos 2.2. y 2.3., además de ejercer las referidas facultades correctivas y coercitivas, los jueces y juezas constitucionales también deben remitir el expediente al Consejo de la Judicatura, a fin de que imponga las sanciones pertinentes.⁵⁶ Ello, sin perjuicio de la posible responsabilidad civil o penal de los abogados o peticionarios.⁵⁷

⁵³ LOGJCC, artículo 23: “La jueza o juez podrá disponer de sus facultades correctivas y coercitivas, de conformidad con el Código Orgánico de la Función Judicial, a quien, abusando del derecho, interponga varias acciones en forma simultánea o sucesiva por el mismo acto u omisión, por violación del mismo derecho y en contra de las mismas personas. En los casos en que los peticionarios o las abogadas y abogados presenten solicitudes o peticiones de medidas cautelares de mala fe, desnaturalicen los objetivos de las acciones o medidas o con ánimo de causar daño, responderán civil o penalmente, sin perjuicio de las facultades correctivas otorgadas a las juezas o jueces por el Código Orgánico de la Función Judicial y de las sanciones que puedan imponer las direcciones regionales respectivas del Consejo de la Judicatura”.

⁵⁴ CCE, sentencia 12-23-JC/24, 28 de febrero de 2024, párr. 170.

⁵⁵ CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 7 de junio de 2023, párr. 70.

⁵⁶ COFJ, artículo 336.

⁵⁷ CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 7 de junio de 2023, párr. 70.

- 98.** La demanda presentada por los accionantes del proceso de origen, patrocinada por los abogados Xavier Garaicoa Ortíz y Ena Garaycoa Alarcón, tuvo como pretensión que se declare la vulneración de los derechos a la igualdad y a la seguridad jurídica y “nos reconozca la integridad de los beneficios económicos y las conquistas sociales que contiene el contrato colectivo y proceda al cálculo y liquidación correspondiente desde la fecha en que entró en vigencia el fallo emitido por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje”. Es decir, que se declare la titularidad del derecho a la contratación colectiva de servidores públicos administrativos de CNEL EP y su cambio de régimen laboral a través de una acción de protección.
- 99.** Como se indicó previamente, el abuso del derecho requiere el ánimo de causar daño. Por la naturaleza subjetiva de este requisito, no necesariamente debe demostrarse a través de una prueba directa, sino que puede ser probado a través de una serie de indicios que, en conjunto, le permitan a la autoridad judicial inferir la intención de causar daño.⁵⁸
- 100.** En este caso, aun cuando las alegaciones y pretensiones contenidas en la demanda hacían referencia a una presunta vulneración de derechos constitucionales, concretamente a la igualdad y no discriminación, en realidad se dirigían a obtener los beneficios económicos derivados de la contratación colectiva que es propia de quienes son obreros. Al respecto, esta Corte estima que existe un indicio claro de que los accionantes, a través de sus apoderados, —y patrocinados por profesionales del derecho que conocen las normas relativas a la naturaleza y procedencia de una acción de protección— buscaron aprovechar los beneficios de la contratación colectiva que, como reconocieron, estaban previstos únicamente para trabajadores bajo el régimen del Código del Trabajo. Es decir, utilizaron la acción para que los jueces constitucionales concedan una pretensión abiertamente contraria a lo dispuesto en la Constitución y en la ley.
- 101.** Esta actuación, en opinión de la Corte, permite inferir el ánimo de causar daño a la administración de justicia constitucional y al propio Estado en la persona jurídica de CNEL EP, al pretender que prospere una pretensión que desnaturalizó una garantía jurisdiccional, distorsionando su objeto, con la única finalidad de obtener beneficios económicos. Por lo expuesto, la Corte considera que existen suficientes indicios para inferir que, en este caso, los accionantes, a través de sus apoderados judiciales, y sus abogados patrocinadores abusaron de la acción de protección con ánimo de causar daño.

⁵⁸ *Íbid*, párr. 72

- 102.** Al verificar que los accionantes de la acción de protección, a través de sus apoderados, y sus abogados patrocinadores, Xavier Garaicoa Ortíz y Ena Garaycoa Alarcón, abusaron de la garantía jurisdiccional con ánimo de causar daño, la Corte determina la existencia de abuso del derecho por incurrir en la conducta 2.3 identificada en el párrafo 96 *ut supra*. Por tanto, en lo que respecta a los abogados patrocinadores, la Corte dispone remitir el expediente al Consejo de la Judicatura para que imponga las sanciones correspondientes, de conformidad con el artículo 23 de la LOGJCC y, respecto de los apoderados judiciales de los peticionarios, Richard Garis Gómez Lozano y Lizette Fernanda Pinos Romero, la Corte deja a salvo el derecho de CNEL EP de hacer efectiva la responsabilidad civil establecida en dicha norma.
- 103.** Además de lo indicado, este abuso del derecho se extiende también a la acción extraordinaria de protección, pues durante su tramitación se han presentado varias solicitudes por parte de los abogados Jorge Alberto Raymundi Merchán, Jean Piero Romano Campodónico Pérez y Ángel David Cabrera Macías que incluyen pedidos de revocatoria, corrección, aclaración y ampliación, certificaciones y varias recusaciones respecto de todos los jueces que han intervenido durante la tramitación de esta causa, con el objetivo de obstaculizar y dilatar la sustanciación de la misma. Para esta Corte, su actuación demuestra una clara intención de retardar e incidentar la tramitación del proceso con ánimo de causar daño, por lo que reprocha su actuar y realiza un severo llamado de atención.

10. 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. Aceptar** la acción extraordinaria de protección **1788-24-EP**.
- 2. Declarar** la vulneración del derecho a la seguridad jurídica por parte del juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Puebloviejo, provincia de Los Ríos, y de los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos que dictaron la sentencia de mayoría de 14 de diciembre de 2021.
- 3. Dejar sin efecto** las sentencias dictadas el 16 de noviembre de 2021 por el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Puebloviejo, provincia de Los Ríos, y el 14 de diciembre de 2021 por la Sala Multicompetente de la Corte

Provincial de Justicia de Los Ríos y toda actuación posterior destinada al cumplimiento de dichas sentencias, incluyendo el acta firmada por CNEL EP con el Comité Obrero Patronal de 25 de febrero de 2022.

4. **Disponer** que la Contraloría General del Estado inicie de manera inmediata un examen especial con el fin de determinar las responsabilidades a que hubiere lugar.
5. **Disponer** que CNEL EP recupere la totalidad de los valores pagados a los beneficiarios de las sentencias dejadas sin efecto, quienes están obligados a devolverlos a fin de resguardar los recursos públicos erogados. Para el efecto, CNEL EP deberá ejecutar, de forma inmediata, todas las acciones administrativas y/o judiciales a su alcance, pudiendo la empresa pública incluso pactar, con cada beneficiario, la devolución mensual de los rubros que correspondan, a través de sus roles de pago y hasta por el plazo máximo de 36 meses. CNEL EP deberá remitir un informe detallado de los valores recuperados cada tres meses, hasta la recuperación total de los valores cancelados. Esta medida se ordena bajo prevenciones de aplicación de la sanción prevista en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República.
6. Con respecto a la actuación de los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, dispone:
 - a. **Declarar** que Joseph Rober Mendieta Toledo y Jorge Luis Euvin Villacrés, jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, quienes dictaron la sentencia de mayoría de 14 de diciembre de 2021 dentro de la acción de protección número 12332-2021-00485, incurrieron en error inexcusable al desnaturalizar la garantía jurisdiccional por haber declarado la titularidad de derechos laborales derivados de un contrato colectivo respecto de servidores públicos administrativos de CNEL EP.
 - b. **Notificar** esta decisión de declaratoria jurisdiccional previa al Consejo de la Judicatura para que dé inicio al procedimiento que corresponda, sobre la base del error inexcusable declarado por la Corte Constitucional y también a la Comisión de la Corte Nacional de Justicia de Compilación, Análisis y Unificación de las Calificaciones Jurisdiccionales de Infracciones, de conformidad con el artículo 15 del Reglamento.

- 7. Remitir** el expediente a la Fiscalía General del Estado para que inicie la investigación correspondiente y determine si existen los elementos suficientes para configurar el delito de prevaricato en contra de los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Los Ríos, Joseph Rober Mendieta Toledo y Jorge Luis Euvín Villacrés y del juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Pueblo Viejo, provincia de Los Ríos, Ángel Enrique Tapia Vélez, quienes conocieron la acción de protección número 12332-2021-00485; así como las investigaciones que correspondan respecto de la configuración de cualquier otra infracción penal cometida en el marco de la tramitación y ejecución del proceso judicial número 12332-2021-00485.
- 8. Remitir** el expediente al Consejo de la Judicatura para que dé inicio al procedimiento al que hubiere lugar, en contra de los abogados que patrocinaron la acción de protección número 12332-2021-00485, por haber incurrido en abuso del derecho, de conformidad con el artículo 23 de la LOGJCC.
- 9. Dejar** a salvo el derecho de CNEL EP para hacer efectiva la responsabilidad civil establecida en el artículo 23 de la LOGJCC respecto de los apoderados judiciales de los accionantes de la acción de protección número 12332-2021-00485.
- 10.** Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, el viernes 14 de febrero de 2025, en la continuación de la sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 13 de febrero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 1788-24-EP/25

VOTO CONCURRENTE

Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. Antecedentes

1. El 14 de febrero de 2025, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la sentencia 1788-24-EP/25. En esta, se resolvió la acción extraordinaria de protección presentada por la Corporación Nacional de Electricidad (“CNEL” o “**accionante**”). Así, se analizaron las decisiones emitidas por el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Pueblo Viejo, provincia de Los Ríos (“**Unidad Judicial**”) y por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos (“**Sala Provincial**”) en el marco del proceso 12332-2021-00485, que siguió en su contra Richard Garis Gómez Lozano y Lizette Fernanda Pinos Romero, en calidad de apoderados judiciales de 1579 servidores de carrera de CNEL.
2. En la sentencia referida se resolvió, aceptar la acción *in examine*, al considerar que se habría desnaturalizado la acción de protección, al declarar un derecho a favor de los actores del proceso de origen. Si bien estoy de acuerdo con la decisión, considero pertinente realizar breves consideraciones adicionales, que presentaré a continuación. Por lo anterior, con fundamento en el artículo 38 de la Codificación al Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**CRSPCCC**”), formulo respetuosamente el presente *voto concurrente*.

2. Análisis

3. En la sentencia *in examine*, el Pleno de esta Magistratura concluyó que “la demanda de acción de protección no fue planteada para tutelar un derecho constitucional, sino que estaba dirigida, exclusivamente, a que un grupo de servidores públicos administrativos obtenga beneficios derivados de derechos laborales colectivos [...] distorsionando el objeto de la garantía”. Pese a ello, más adelante se concluye que “al alejarse del objeto de la acción de protección, los jueces accionados desnaturalizaron la garantía jurisdiccional y vulneraron el derecho a la seguridad jurídica de CNEL EP”.
4. A mi juicio, si bien coincido con lo establecido *supra*, considero que en la sentencia debía establecerse expresamente que las actuaciones de los actores de la acción de protección

—así como de los jueces accionados— también habrían desnaturalizado dicha garantía. Así, en sentencias anteriores, esta Corte ya ha concluido que este tipo de actuaciones constituyen una desnaturalización tanto por parte de los actores de una garantía jurisdiccional como de las autoridades judiciales.

5. Por ejemplo, en la sentencia 1452-17-EP/24, esta Magistratura concluyó que: se “encuentra que la acción no fue planteada para tutelar un derecho constitucional que habría sido vulnerado, sino para que se determinen aspectos controvertidos en cierto régimen laboral y, a partir de ello, se reconozcan los derechos que de ella emanarían. Por tanto, aquello desnaturaliza el objeto de la acción de protección y se encasilla en el artículo 42 numeral 5”.¹ De ahí que considero que en la sentencia examinada también debía concluirse aquello de manera expresa, y establecer manifiestamente que **ambas** actuaciones habrían desnaturalizado la garantía jurisdiccional, pues los actores del proceso de origen buscaban la declaración de un derecho a través de una acción de protección, lo cual, como se estableció claramente a lo largo de la sentencia 1788-24-EP/25, desnaturaliza la mentada garantía jurisdiccional.
6. Con base en las consideraciones anteriormente mencionadas, y siendo este el único punto que buscaba ampliar respecto de la sentencia de mayoría —sin que ello afecte la parte resolutive de ella— respetuosamente presento este voto concurrente.

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

¹ CCE, Sentencia 1452-17-EP/24, 24 de enero de 2024, párr. 36.

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 1788-24-EP fue presentado en Secretaría General el 17 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 11:50; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL