

Quito, D.M. 3 de febrero de 2021

CASO No. 565-16-EP

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

SENTENCIA No. 565-16-EP/21

Tema: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección por considerar que la sentencia de segunda instancia dictada dentro de una acción de protección, en la que se impugnó una resolución que destituyó a un docente de una unidad educativa pública, vulneró el derecho a la motivación.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 24 de septiembre de 2015, Walter Vinicio Vargas Vásquez presentó una acción de protección en contra del Ministerio de Educación y la Junta Distrital de Resolución de Conflictos Riobamba - Chambo, dado que a través de la resolución No. 057-2014 de 19 de diciembre del 2014 se resolvió la destitución de su cargo como docente, dentro del sumario administrativo iniciado por el supuesto consumo y promoción de alcohol dentro de una institución educativa¹.
2. El 30 de octubre de 2015, la jueza de la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Riobamba resolvió negar la acción de protección por considerarla improcedente.
3. El 12 de noviembre de 2015, Walter Vinicio Vargas Vásquez presentó recurso de apelación, el cual fue rechazado a través de la sentencia dictada el 16 de febrero de 2016 por los jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, mediante la cual se confirmó la sentencia de primera instancia.
4. El 15 de marzo de 2016, Walter Vinicio Vargas Vásquez (en adelante, “el accionante”) presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 16 de febrero de 2016 por los jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo.

¹ Proceso signado con el No. 06101-2015-03896. En la demanda, el accionante alega que se cometieron varias irregularidades en la investigación de los hechos y en el procedimiento del sumario administrativo.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

5. El 3 de mayo de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por las entonces juezas constitucionales Wendy Molina Andrade y Ruth Seni Pinoargote y el entonces juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán, admitió a trámite la acción.
6. El 14 de julio y 10 de agosto de 2016; 3 y 16 de agosto de 2017; 14 de marzo, 18 de abril, 13 de julio y 16 de agosto de 2018; y, 21 de marzo, 24 de julio y 3 de diciembre de 2019, el accionante solicitó que se resuelva la causa.
7. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 12 de noviembre de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo para la sustanciación de la presente causa, que correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
8. El 12 de febrero y 11 de marzo de 2020, el accionante solicitó que se convoque a audiencia pública.
9. Mediante providencia de 8 de junio de 2020, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y dispuso que, en el término de diez días, la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo remita su informe de descargo.
10. El 24 de julio de 2020, el accionante solicitó mediante escrito que se declare la vulneración de derechos constitucionales.

2. Competencia

11. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 de la Constitución y 58 y siguientes de la LOGJCC.

3. Fundamentos de las partes

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

12. El accionante alega que se vulneraron los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva (Art. 75 de la Constitución) y al debido proceso en las garantías de: cumplimiento de normas y derechos de las partes (Art. 76 numeral 1 de la Constitución); ser juzgado por una autoridad competente con observancia al trámite propio (Art. 76 numeral 3 de la Constitución); que las pruebas deben ser obtenidas y actuadas sin violar la Constitución ni la ley (Art. 76 numeral 4 de la Constitución); defensa (Art. 76 numeral 7 literal a de la Constitución); ser juzgado por una autoridad independiente, imparcial y competente (Art. 76 numeral 7 literal k de la Constitución); y motivación (Art. 76 numeral 7 literal l de la Constitución).

13. En cuanto a los derechos a la tutela judicial efectiva y defensa, el accionante señala que la Sala conoció ciertos hechos, pero que estos no fueron mencionados ni examinados en su parte resolutive, dejándole en indefensión, *“incumpliendo la motivación suficiente”*, evidenciando falta de imparcialidad y violando la presunción de inocencia. Entre los hechos mencionados por el accionante, se señala: que en la resolución dictada por la Junta Distrital de Resolución de Conflictos de Riobamba Chambo se utiliza el término *“habría”*, evidenciando que las autoridades administrativas nunca tuvieron certeza sobre el hecho; que la Rectora de la institución educativa manipuló los hechos y ofreció dádivas a los estudiantes dentro de la investigación; que el accionante nunca fue convocado a las investigaciones; que la supuesta botella de licor no fue objeto de reconocimiento o pericia; que dentro del proceso administrativo no se tomó en cuenta los borradores de las versiones de los estudiantes; que algunos estudiantes fueron sancionados con la suspensión temporal; y, que en el procedimiento administrativo no se permitió hacer observaciones u objeciones a la prueba.
14. En relación con el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes (Art. 76 numeral 1 de la Constitución), el accionante señala que la Sala evidencia estar enterada de las violaciones de derechos y que *“en ninguna parte de la resolución la Sala hace mención de mi intervención en la Audiencia, es decir, viola el principio de igualdad procesal y claro su resolución toma en cuenta exclusivamente las exposiciones de las autoridades administrativas y la sentencia de la jueza constitucional y nunca mis argumentos”*.
15. Sobre el derecho al debido proceso en las garantías de ser juzgado por una autoridad competente con observancia al trámite propio y de que las pruebas sean obtenidas y actuadas sin violar la Constitución ni la ley (Art. 76 numerales 3 y 4 de la Constitución), el accionante señala que *“[...] [l]a sala especializada de lo penal en la parte expositiva de la sentencia evidencia conocer los derechos iuspositivados que desde mi punto de vista han sido violados”*, como el hecho de que las investigaciones no se realizaron de acuerdo al protocolo y como la ley lo determina. Así, el accionante considera que se indagó su *“supuesta conducta fuera del trámite propio del proceso administrativo y quien investigó no fue la autoridad administrativa correspondiente, sino la Rectora, formando comisiones para las denominadas averiguaciones o investigaciones”*.
16. Respecto al debido proceso en las garantías de defensa, de ser juzgado por una autoridad independiente, imparcial y competente, y de motivación (Art. 76 numeral 7 literales a), k) y l) de la Constitución), el accionante señala:

Fui privado del derecho a la defensa en la sentencia, porque en ella no consta que a través de mi patrocinador intervine en la audiencia o en definitiva, en el procedimiento de segunda instancia ante los jueces Constitucionales de la Sala Especializada de lo Penal. Es innegable que los jueces no pudieron reflexionar, para dictar sentencia, con argumentos que contradigan las posiciones expuestas por los accionados y en consecuencia tampoco pudo MOTIVAR correctamente su resolución [...] En el caso de mi interés no existe norma jurídica alguna que permita a la Sala especializada de lo

penal, omitir mi exposición en sentencia, ni tampoco concluir que todo acto administrativo persé [sic] debe ser reclamado por su afección al administrado mediante los mecanismos judiciales, caso contrario el constituyente de Montecristi no hubiese utilizado en la redacción del Art. 88 de la CRE. Que la acción de protección es eficaz contra '(...) Actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial (...)'; [...] encontramos que la sentencia impone criterios contrarios a la Constitución, al afirmar a raja tabla que los actos administrativos deben ser reclamados exclusivamente ante el Tribunal Contencioso Administrativo y niega la esencia última de la acción de protección [...] La Sala especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Chimborazo, debió discernir claramente qué son las antinomias infraconstitucionales y qué la violación de los derechos iuspositivados.

17. Como pretensión, el accionante solicita que se declare la vulneración de los derechos alegados, que se deje sin efecto las sentencias de primera y segunda instancia, que se retrotraigan los efectos hasta el momento de la vulneración de derechos y que, previo sorteo, sea otro juez quien resuelva la causa.
18. Mediante escrito de 24 de julio de 2020, el accionante agregó que se negó el acceso a la justicia al considerar que se trataba de un asunto de mera legalidad, sin que se haya tutelado la posible violación de derechos constitucionales, entrando al problema del “*uso residual de la acción de protección*” y desnaturalizando esta garantía. Así, según el accionante, la Sala debía considerar que la existencia de otro mecanismo judicial dependía de si este es idóneo o eficaz para la pretensión planteada y que, en la especie, la violación de derechos alegada no podía ser solventada a través de otro mecanismo judicial.

3.2. Posición de la autoridad judicial accionada

19. A pesar de haber sido legalmente notificada, la autoridad judicial no ha emitido pronunciamiento alguno.

4. Análisis constitucional

20. En los argumentos de la demanda, el accionante alega que la sentencia de segunda instancia vulneró los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes, de ser juzgado por una autoridad competente con observancia a trámite propio, de obtener y actuar pruebas sin violar la Constitución ni la ley, de defensa, de igualdad procesal, de ser juzgado por una autoridad imparcial y de motivación.
21. Al respecto, cabe precisar que el accionante presentó argumentos únicamente en contra de la sentencia de segunda instancia. Por lo que, si bien como pretensión de la demanda solicita que se deje sin efecto también la sentencia de primera instancia, esta Corte se limitará a analizar la vulneración de los derechos alegados respecto de la sentencia de segunda instancia.

22. Además, esta Corte observa que si bien el accionante alega la vulneración de varios derechos constitucionales, los cargos referentes a los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas, de defensa, de igualdad procesal y de ser juzgado por una autoridad imparcial, se refieren a que la Sala que dictó la sentencia de segunda instancia no mencionó ni consideró los hechos alegados por el accionante. En ese sentido, esta Corte considera que lo alegado tiene relación con el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, por lo que tales argumentos serán analizados en el marco de dicha garantía.
23. Finalmente, en cuanto al derecho al debido proceso en las garantías de ser juzgado por una autoridad competente con observancia al trámite propio y de que las pruebas sean obtenidas y actuadas sin violar la Constitución ni la ley, se observa que los argumentos del accionante hacen referencia a los hechos que originaron la acción de protección. Al respecto, se recuerda que, a través de una acción extraordinaria de protección, la Corte debe limitar su análisis a las acciones u omisiones de la autoridad judicial en relación con la decisión impugnada. Sólo de manera excepcional y de oficio, dentro de procesos de garantías jurisdiccionales, la Corte podría realizar un análisis sobre el fondo de la controversia, siempre que se cumplan los criterios establecidos en la sentencia No. 176-14-EP/19, entre ellos, que existe una vulneración de derechos por parte de la autoridad judicial accionada². Por lo que, primero, se analizará si la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo vulneró el derecho a la motivación.

4.1. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación reconocido en el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución

24. El accionante alega que la sentencia impugnada no consideró los hechos ni sus alegaciones, especialmente, en cuanto a lo argumentado en la audiencia. Además, afirma que la motivación fue insuficiente y que negó la esencia de la acción de protección, al señalar que lo reclamado debía ser impugnado ante el Tribunal Contencioso Administrativo.
25. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución establece que: “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho [...]”. Dentro de una acción de protección, la garantía de motivación de la sentencia exige, además de enunciar las normas jurídicas y explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, que se realice el análisis sobre la existencia o no de vulneración de derechos constitucionales³. Adicionalmente, al analizar el derecho a la motivación se debe verificar que la decisión impugnada “[...] guard[e] la debida relación entre los alegatos vertidos por las partes, los antecedentes de hecho extraídos de las alegaciones de las partes y las normas jurídicas

² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párr. 55.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1285-13-EP/19 de 04 de septiembre de 2019, párr. 28.

*aplicadas al caso concreto, sobre las que también se fundamentó su pertinencia para el caso concreto*⁴.

26. De la revisión de la sentencia impugnada, se verifica que en esta se describe lo alegado por el accionante en alrededor de 7 páginas de la sentencia⁵. Posteriormente, se señala que en la audiencia pública desarrollada en la causa “*la parte accionante [...] en lo principal se ratifica en los fundamentos expuestos en su acción de protección*”. Luego, se describe lo alegado por la parte accionada en alrededor de 6 páginas de la sentencia. Frente a las alegaciones de las partes, la sentencia impugnada establece que:

*[...] la acción de protección se la debe interponer únicamente cuando existe violación de un derecho constitucional y no en los casos que se discute el derecho reconocido en un procedimiento de mera legalidad, ya que para esto existen los procedimientos jurisdiccionales ordinarios, como así lo dispone el Art. 42 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional [...]. Y en el presente caso justamente lo que ocurre es que el accionante WALTER VINICIO VARGAS VASQUEZ, en lo fundamental interpone la acción de protección, para que se declare la vulneración de sus derechos iusconstitucionales a la igualdad, debido proceso y seguridad jurídica, [...]; que se deje sin efecto la Resolución No. 057-2014, de 29 de diciembre del 2014, emitida por la Junta Distrital de Resolución de Conflictos Riobamba-Chambo 06D01; y, la Resolución No. MINEDUC-VGE-2015-00076-R, de 14 de julio del 2015, emitida por el Viceministro de Gestión Educativa. Resoluciones que han sido dictadas luego de tramitarse un procedimiento de sumario administrativo, y un recurso extraordinario de revisión, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación, Capítulo X, Art. 345 y siguientes, procedimiento en el cual el señor Walter Vinicio Vargas **ha ejercido su legítimo derecho a la defensa** previsto en el Art. 76 i numeral 7 literal a) de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el Art. 5 del Código Orgánico de la Función Judicial, **en tal virtud se ha dado cumplimiento a lo señalado en el Art. 173 de la Constitución que determina: "Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial", siendo por lo mismo improcedente que se haya propuesto la acción de protección, cuando el recurrente de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 178 literales a) y b) del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, ha interpuesto el recurso extraordinario de revisión, a la Resolución 057-2014 del 29 de diciembre del 2014, emitida por la Junta de Resolución de Conflictos Cambo-Riobamba y que mediante Resolución No.***

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1728-12-EP/19 de 02 de octubre de 2019, párr. 39.

⁵ Entre los argumentos de la parte accionante están que las investigaciones, dentro del proceso administrativo, no se realizaron conforme el protocolo y la ley, sobre todo, en cuanto a los testimonios de los estudiantes quienes, a decir del accionante, fueron forzados a testificar en contra de él, vulnerando el derecho a la defensa. Además, señala que las investigaciones fueron llevadas a cabo por funcionarios y comisionados no competentes. Asimismo, sostiene que la resolución que estableció la sanción no fue motivada, pues no se tomaron en cuenta algunas normas y documentos, y agrega que se evidencia la falta de imparcialidad en la resolución ya que se habría falsificado la firma del denunciante. Adicionalmente, menciona que se vulneró el derecho a la igualdad y no discriminación, por cuanto no se consideró el certificado del movimiento de alcohólicos anónimos que establecía que se encontraba en abstención y recuperación, y se lo sancionó sin prueba. Añade que esto conllevó a la vulneración de los derechos al debido proceso, seguridad jurídica y trabajo.

MINEDUC-VGE-2015-00076-R de 14 de julio del 2015, suscrita por el señor Viceministro de Gestión Educativa, resuelve inadmitir el recurso presentado; haciendo uso de esta manera de su legítimo derecho a la defensa, y no se ha demostrado por el recurrente que haya sido juzgado por un tribunal de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto, como lo dispone el Art. 76 numeral 7) literal k) de la Constitución, por lo que el accionante no ha quedado en la indefensión y tiene el derecho de proponer todas las acciones de las que se crea asistido en la vía ordinaria [énfasis añadido].

27. De lo expuesto se observa que en la decisión se describe lo alegado por ambas partes dentro del proceso. Además, se enuncian las normas jurídicas que la autoridad accionada consideró aplicables, tales como el artículo 42 numeral 4 de la LOGJCC, el artículo 5 del Código Orgánico de la Función Judicial, y los artículos 173 y 76 numeral 7 literales a) y k) de la Constitución. Asimismo, se explica la pertinencia de la aplicación de las normas al caso concreto al señalar que se activaron procedimientos administrativos, en los que se garantizaron ciertos derechos.
28. Ahora bien, para identificar si la sentencia impugnada realizó el análisis de la vulneración de los derechos alegados, esta Corte considera pertinente identificar cuáles fueron los argumentos relevantes planteados por el accionante en la controversia de origen. Primero, el accionante señaló que se vulneraron los derechos al debido proceso y a la defensa por las irregularidades en las investigaciones, al no seguir el protocolo previsto para ello y al, supuestamente, forzar que los estudiantes den su testimonio. No obstante, no se identifica que la sentencia impugnada tenga un pronunciamiento al respecto. Segundo, el accionante alegó la falta de motivación de la resolución que lo sancionó, por cuanto no se tomaron en cuenta normas y documentos, pero la Sala tampoco contesta este argumento. Tercero, el accionante sostuvo que las investigaciones fueron llevadas a cabo por funcionarios y comisionados no competentes. Este argumento relevante es el único que la sentencia impugnada contestó de cierta manera, pese a que se trata de un pronunciamiento general⁶.
29. La Corte Constitucional ha establecido que “[p]ara que un auto o sentencia se considere motivado debe contener congruencia argumentativa que implica que el juez conteste motivadamente, al menos, los argumentos relevantes alegados por las partes”⁷. Esta Corte observa que en la sentencia impugnada no se contesta a los cargos relevantes expuestos por el accionante, y no se realiza un análisis de la vulneración de los derechos alegados, según dichos argumentos, incumplimiento así parámetros mínimos para que exista una motivación suficiente⁸. De esta manera, la

⁶ Cabe señalar que el accionante también presentó argumentos sobre la vulneración de los derechos a la igualdad, seguridad jurídica y trabajo, pero aquellos no se reflejan como argumentos principales ya que tienen relación con lo alegado respecto de los derechos al debido proceso, defensa y motivación.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2344-19-EP/20 de 24 de junio de 2020, párr. 41.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia No. 1906-13-EP de 5 de agosto de 2020, párrs. 36-40. Cabe aclarar que la suficiencia de la motivación no implica un análisis sobre la correcta o incorrecta motivación o una consideración de la controversia de origen.

sentencia impugnada vulneró el derecho a la motivación, reconocido en el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución.

30. Finalmente, respecto de los argumentos relacionados con los hechos de origen, esta Corte no se pronunciará sobre los mismos. Esto dado que si bien se ha identificado la vulneración del derecho a la motivación por parte de la autoridad judicial accionada, la controversia de origen no contiene elementos de gravedad, novedad, relevancia ni está relacionada con la inobservancia de precedentes dictados por este Organismo, por lo que no corresponde realizar un análisis de mérito conforme lo establece la sentencia No. 176-14-EP/19⁹.

5. Decisión

31. En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

1. **Declarar** que la sentencia dictada el 16 de febrero de 2016 por los jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo vulneró el derecho a la motivación, reconocido en el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución.

2. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección.

3. Como medidas de reparación integral, se dispone:

- i. Dejar sin efecto la sentencia dictada el 16 de febrero de 2016 por los jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo.
- ii. Devolver el expediente a la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, para que, previo sorteo, se designe otros jueces para que conozcan y resuelvan el recurso de apelación, de conformidad con los criterios establecidos en la presente sentencia y garantizando el derecho a la motivación.

32. Notifíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párr. 56: “Adicionalmente, como la ampliación del ámbito de actuación de la Corte en la acción extraordinaria de protección es excepcional, debe tenerse como cuarto presupuesto para el control de méritos que el caso al menos cumpla con uno de los criterios que a continuación se indican: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo”.

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, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 03 de febrero de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL