

Quito, D.M., 27 de septiembre de 2023

## **CASO 2901-19-EP**

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

#### **SENTENCIA 2901-19-EP/23**

**Resumen:** La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de apelación emitida en un proceso de acción de protección en la que un juez destituido por manifiesta negligencia impugnó la sanción aplicada por el Consejo de la Judicatura. Se concluye que no se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

Asimismo, el Organismo fija una excepción al precedente establecido en la sentencia 001-16-PJO-CC respecto al análisis de la real vulneración de derechos constitucionales en los casos de garantías jurisdiccionales. Esto, porque la Corte estima que el tercer componente de la garantía de la motivación -análisis de la real vulneración de derechos- no es aplicable cuando los accionantes activaron, en primer lugar, la vía ordinaria y, posteriormente, propusieron una acción de protección con fundamento en los mismos hechos, cargos y pretensiones; cuestión que amerita un examen racional y razonable por parte de los jueces constitucionales de manera que puedan constatar si, en el fondo, se impugnó previamente en la vía ordinaria el mismo acto, con las mismas alegaciones, cargos y pretensiones con independencia de la forma en la que estos se encuentran expresados en cualquiera de las dos vías para aplicar la excepción contenida en este precedente.

La Corte señala que los jueces constitucionales pueden valerse de distintas herramientas para identificar si existe la superposición de vías en las que se persiga esencialmente lo mismo como, por ejemplo, analizar las alegaciones de la parte accionada respecto a la existencia de otro litigio en la vía ordinaria con los mismos hechos, cargos y pretensiones, entre otras.

A criterio de este Organismo, al haber acudido a la justicia ordinaria y, luego, a la constitucional con base en los mismos supuestos fácticos, alegaciones y pretensiones, entonces, los accionantes reconocieron que existía una vía idónea y eficaz en la justicia ordinaria para resolver sus argumentos y perseguir sus pretensiones; por lo que, las garantías jurisdiccionales resultan improcedentes a la luz de lo dispuesto en el artículo 42 numeral 4 de la LOGJCC.

## **1. Antecedentes**

### **1.1. El proceso originario**

1. El 3 de julio de 2019, el señor Julio Bolívar Vallejo Burbano (“actor”) presentó una acción de protección en contra del Consejo de la Judicatura y de la Procuraduría General del Estado. El proceso se signó con el número 10571-2019-00248.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> El actor fungía como juez de la Unidad Judicial Civil y Mercantil del cantón Otavalo, provincia de Imbabura, y, mediante memorando 040-2016-CD-DPI-O, la Dirección Provincial de Imbabura del Consejo

2. En sentencia de 12 de julio de 2019, la jueza de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar con sede en el cantón Otavalo, provincia de Imbabura, aceptó la acción de protección propuesta.<sup>2</sup>
3. Inconformes con la decisión, el Consejo de la Judicatura y la Procuraduría General del Estado interpusieron recursos de apelación.
4. El 25 de septiembre de 2019, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura (“**Sala**”) aceptó los recursos interpuestos y revocó la sentencia subida en grado.<sup>3</sup>

## **1.2. Trámite ante la Corte Constitucional**

5. El 22 de octubre de 2019, el señor Julio Bolívar Vallejo Burbano (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 25 de septiembre de 2019. La causa se signó con el número 2901-19-EP y se admitió en auto de 18 de noviembre de 2019.<sup>4</sup>
6. El 12 de abril de 2023, el juez ponente Enrique Herrería Bonnet avocó conocimiento de la causa y dispuso que se corra traslado a la parte accionada para que presente su informe de descargo.
7. El 18 de abril de 2023, la Sala remitió su informe de descargo. El 21 de abril de 2023, y el 24 de abril de 2023, el accionante ingresó escritos dentro de la causa.

---

de la Judicatura (“**Dirección Provincial**”) remitió un expediente disciplinario con un informe motivado en el que recomendó declarar su responsabilidad por haber incurrido en error inexcusable, ya que tramitó por más de dos años el proceso número 10311-2013-1011 y emitió sentencia el 28 de julio de 2014, pese a que no era competente en razón de la materia. El 22 de julio de 2015, el entonces juez se inhibió de conocer la causa y la remitió a la judicatura correspondiente. En tal sentido, el Consejo de la Judicatura resolvió aplicar la sanción de destitución por la figura de manifiesta negligencia. Así, el actor propuso una acción de protección en la que argumentó que se le vulneraron sus derechos al debido proceso, a la defensa, motivación y a la presunción de inocencia, ya que el sumario administrativo inició por la falta de error inexcusable -pero fue destituido por manifiesta negligencia- y porque no se le habría notificado con el informe motivado.

<sup>2</sup> La jueza consideró que se vulneraron los derechos del actor al haber sido sancionado por la infracción de manifiesta negligencia, pese a que la recomendación de la Dirección Provincial fue por error inexcusable. Por ello, aceptó la acción y dispuso la restitución del actor a su cargo, así como el pago de las remuneraciones dejadas de percibir; además, ordenó que la entidad accionada capacite a todas las Unidades de Control Disciplinario del país sobre la notificación del informe motivado.

<sup>3</sup> La Sala de la Corte Provincial aceptó el recurso de apelación, ya que evidenció que no se trastocaron los derechos del actor.

<sup>4</sup> La Sala de Admisión estuvo conformada por los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo y Enrique Herrería Bonnet y el entonces juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.

## **2. Competencia**

8. De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“**Constitución** o **CRE**”), en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

## **3. Alegaciones de los sujetos procesales**

### **3.1. De la parte accionante**

9. El accionante señala que la sentencia impugnada vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva, seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de la motivación.
10. Argumenta que la Sala accionada transgredió su derecho a la tutela judicial efectiva porque “refiriéndose a los puntos en controversia, se limita a señalar en el punto nueve de la resolución [...]” que:

[...] En cuanto a las otras alegaciones realizadas por el accionante resultan de menor importancia por cuanto las mismas ya han pasado incluso filtros de legalidad ante las autoridades judiciales como son el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y la Corte Nacional de Justicia. Finalmente dejamos aclarado que una acción de protección no sustituye los demás medios judiciales, pues en dicho caso la justicia constitucional pasaría a asumir potestades que no le corresponden, afectando la seguridad jurídica de los ciudadanos y desvirtuando la estructura jurisdiccional del Estado y desconociendo la garantía institucional que represente la función judicial [...]

11. Sobre la garantía de la motivación, refiere que “[l]a resolución dictada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura concluye de modo inmotivado en la aceptación del recurso de apelación, sobre la base de premisas falaces e impropias del ejercicio argumentativo que debe realizar el juzgado al momento de resolver una causa [...]”. Por ende, considera que la Sala “redujo el punto de debate en torno a la verificación de la vulneración de derechos constitucionales del suscrito en torno al debido proceso en los insumos que se refieren al derecho a la defensa y a la motivación, y asimismo respecto del derecho a la presunción de inocencia”.
12. En línea con lo anterior, argumenta que se trastocó la motivación porque no se resolvieron los cargos respecto a la vulneración a la defensa, ya que la Sala “tiene como único elemento la activación de la justicia ordinaria en contra de la resolución deviniente (sic) del sumario administrativo y sobre la base de ese único argumento concluye en que ha sido garantizado el derecho a la defensa del recurrente”.

13. Posteriormente, esgrime que el auto de inicio del sumario se fundamentó en “información falsa”, ya que se le atribuyó la emisión de una sentencia inexistente. En esa línea, insiste que no podía ser sancionado por manifiesta negligencia.
14. Precisa que la Sala no consideró sus argumentos, sino que “se inclina por la aplicación de un presupuesto de hecho, al señalar que la decisión tomada por los Jueces de la Corte Nacional de Justicia,<sup>5</sup> en relación a un recurso de casación limita el pronunciamiento de la justicia constitucional”. En consecuencia, concluye que la sentencia impugnada no es razonable.
15. El accionante estima que se transgredió la seguridad jurídica y, por ello, cita jurisprudencia en la que se dota de contenido al derecho y se resalta su importancia.
16. En virtud de las alegaciones expuestas, solicita que la Corte declare (i) la vulneración de los derechos referidos, (ii) se deje sin efecto la decisión impugnada y (iii) disponga la respectiva reparación integral.
17. En escrito de 24 de abril de 2023, el accionante realizó un recuento de los hechos del caso, de las vulneraciones de derechos y, además, se refirió a la sentencia 3-19-CN/20, por lo que, requirió que se extiendan sus efectos a su caso.

### **3.2. De la parte accionada: Sala de la Corte Provincial**

18. El 18 de abril de 2023, la jueza Mónica Sofía Figueroa Guevara indicó que el señor Javier de la Cadena Correa, quien también fue juez de la Sala accionada, actualmente se desempeña como conjuez encargado en la Corte Nacional de Justicia. Por su parte, el señor Wilian Jiménez Guerrero, quien formó parte del tribunal accionado, renunció a su cargo, por lo que, no era posible que esgrimiera argumentos sobre la presente acción.
19. Posteriormente, la jueza indicó que la sentencia impugnada describió los hechos, identificó la normativa aplicable, planteó los problemas jurídicos y, tras un análisis, concluyó que no existía vulneración de derechos.

### **3.3. Amici curiae**

#### **3.3.1. Iván Patricio Durasno Campoverde**

---

<sup>5</sup> El accionante indicó que propuso un recurso subjetivo en contra de la sanción que le aplicó el Consejo de la Judicatura. Al respecto, la Corte Nacional de Justicia emitió sentencia y ratificó la legalidad del acto. Causa 17811-2016-01541.

20. En escrito de 12 de julio de 2022, el señor Iván Patricio Durasno Campoverde compareció en calidad de *amicus curiae* y señaló que el accionante explicó las vulneraciones de derechos que sufrió, pero estos cargos no fueron atendidos por la Sala accionada. Por ello, estima que ésta conculcó la motivación, tutela judicial efectiva y seguridad jurídica. Posteriormente, refirió la importancia de la motivación a la luz de la jurisprudencia constitucional. Así, concluyó que “la Corte Constitucional en su resolución debe dictar una SENTENCIA que declare la existencia de la vulneración de los derechos constitucionales invocados por el accionante [...]”.

### **3.3.2. Alfredo Gáravi Naranjo y Martha Obando Guayachico**

21. En escrito de 6 de septiembre de 2022, los señores Carlos Alfredo Gáravi Naranjo y Martha Obando Guayachico, en calidad de presidente y secretaria de la Mesa de la Verdad y La Justicia por los Derechos de Ex Servidores Judiciales Destituídos por el Consejo de la Judicatura, ingresaron un escrito en calidad de *amicus curiae*. En el mismo, realizaron un recuento de los antecedentes del caso e indicaron que la Mesa de la Verdad y Justicia es un órgano conformado por exservidores judiciales.
22. En línea con lo anterior, citaron la Constitución, estándares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Código Orgánico de la Función Judicial para sostener la importancia de la independencia de poderes en un Estado. Así, resaltaron que solo los órganos jurisdiccionales pueden aplicar justicia y no el Consejo de la Judicatura por carecer de dicha potestad.
23. Continuaron y refirieron que los jueces gozan de la garantía de inamovilidad y explicaron que bajo la figura de error inexcusable se “interpretaron normas del Código de Procedimiento Penal, evaluaron actuaciones jurisdiccionales calificando supuestas negligencias y errores inexcusables, no solamente como ocurrió en caso del accionante, sino durante más de una década a cientos de servidores judiciales entre los que se encontraban Jueces, Fiscales y Defensores Públicos [...]”.
24. Finalmente, requirieron que se acepte la demanda propuesta y citaron la sentencia constitucional 37-19-IN/21.

### **3.3.3. Mauro Patricio Durasno Sánchez, Ruth Patricia Sánchez Sánchez y Sara Raquel Sánchez Sánchez**

25. El 12 septiembre de 2022, los señores Mauro Patricio Durasno Sánchez, Ruth Patricia Sánchez Sánchez y Sara Raquel Sánchez Sánchez ingresaron, cada uno por su parte, el mismo escrito en el que precisaron los antecedentes de la causa y cuestionaron la decisión de la Sala accionada. En la misma línea, indicaron la importancia del debido

proceso, de la motivación, seguridad jurídica y tutela judicial efectiva, por ello, solicitaron que:

[...] la Corte Constitucional en su resolución debe dictar una SENTENCIA que declare la existencia de vulneración de los derechos constitucionales invocados por el accionante, aceptar la acción extraordinaria de protección presentada y disponer medidas de reparación integral como la de dejar sin efecto la sentencia de segunda instancia de la Sala de la Corte Provincial de Imbabura; dejar sin efecto la sentencia del Juez A quo de Otavalo, dejar sin efecto la acción de personal en contra del Dr. Vallejo Burbano, ordenar la indemnización material que corresponde al accionante.

#### **4. Análisis constitucional**

26. El artículo 94 de la Constitución, así como el artículo 58 de la LOGJCC, determinan que la acción extraordinaria de protección tiene por objeto tutelar el debido proceso y los derechos constitucionales que se hayan violado en sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia por acción u omisión de una autoridad judicial.
27. Este Organismo ha determinado que los cargos esgrimidos en la acción extraordinaria de protección deben poseer un argumento claro y completo para que pueda realizar un examen de las alegaciones contenidas en la demanda. Si en la etapa de sustanciación no se identifica un argumento mínimamente completo, la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para ofrecer una respuesta a los accionantes; sin embargo, si después de haber efectuado dicho esfuerzo no se advierte una alegación, la Corte se encuentra impedida de pronunciarse al respecto.<sup>6</sup>
28. En primer lugar, el accionante cuestiona la corrección de la decisión impugnada, ya que, a su criterio, se emplearon premisas “falaces e impropias” (párrafo 11). Aquello no representa un cargo mínimamente completo, pues se reduce a la inconformidad con la decisión impugnada. En ese orden de ideas, no es posible efectuar un análisis incluso tras un esfuerzo razonable.
29. Asimismo, el accionante sostiene que el sumario en su contra se fundamentó en información “falsa” y controvierte la forma en la que se llevó a cabo el procedimiento administrativo (párrafo 13). Al respecto, merece la pena aclarar que estas alegaciones se relacionan con la actuación de los funcionarios que tramitaron el proceso disciplinario, así como con la información contenida en el sumario, mas no a la

---

<sup>6</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18:

Para identificar un argumento claro se debe verificar que este tenga: (i) una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho constitucional cuya vulneración se acusa; (ii) una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión de la autoridad judicial que como consecuencia vulneró algún derecho; y, (iii) una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho en forma ‘directa e inmediata’.

conducta de los operadores judiciales. En tal sentido, no es posible analizar los argumentos por no relacionarse con el objeto de la garantía incoada.<sup>7</sup>

30. El accionante se refiere a la seguridad jurídica, pero no enuncia la acción u omisión de los operadores judiciales que habría trastocado dicho derecho de manera directa e inmediata (párrafo 15). En tal sentido, el cargo no posee una estructura mínimamente completa y no puede examinarse incluso tras un esfuerzo razonable.
31. Esta Corte observa que los argumentos contenidos en los párrafos 10, 12 y 14 se circunscriben en que la Sala accionada no efectuó un análisis sobre la vulneración a sus derechos, pues se limitó a precisar que existía un pronunciamiento por parte de la Corte Nacional de Justicia sobre los mismos cargos. En consecuencia, tras un esfuerzo razonable, este cargo se analizará conforme al problema jurídico que se esbozará en párrafos posteriores.
32. En cuanto al escrito de 24 de abril de 2023, ingresado con posterioridad a la presentación de la demanda, en el que el accionante solicitó que se extiendan los efectos de la sentencia 3-19-CN/20, esta Corte estima necesario indicar que “la demanda es el acto jurídico que da inicio al proceso constitucional y son las alegaciones contenidas en ésta las que deben ser consideradas [...] salvo que se ordene aclarar y completar la demanda”.<sup>8</sup> Por ello, este Organismo ha referido que “no se pueden estimar las alegaciones que se esgriman con posterioridad a la proposición de la demanda, pues aquello supondría otorgar una ventaja procesal injusta a los accionantes respecto a las otras partes del proceso y desconocer el término dispuesto en la ley para presentar una acción constitucional”.<sup>9</sup> Adicionalmente, de la revisión de la causa *in examine* no se constata que la declaratoria jurisdiccional previa abordada en la sentencia 3-19-CN/20 haya sido un hecho discutido en la acción de protección y menos aún en la decisión impugnada, por lo que, no cabe un análisis de oficio respecto de cuestiones que no fueron objeto de conocimiento en la decisión que se impugna.
33. Previo a continuar, esta Corte anota las particularidades que presenta la causa *in examine*. A saber, de la revisión del proceso, se observa que es un caso en el que se propuso un recurso subjetivo o de plena jurisdicción y, de manera posterior a la activación de la justicia ordinaria, se planteó una garantía jurisdiccional aparentemente con los mismos cargos y pretensiones. En función de ello, el accionante alega que la judicatura accionada no respondió sus cargos, pues estos se revisaron en el recurso subjetivo. En ese sentido, resulta oportuno efectuar algunas consideraciones en torno al estándar de motivación en este tipo de supuestos.

<sup>7</sup> De manera excepcional, en caso de aceptar la acción incoada y de reunirse los requisitos para analizar el mérito de la decisión, los cargos del proceso de origen podrían ser conocidos en la presente garantía.

<sup>8</sup> CCE, auto de Admisión 1386-22-EP, 4 de agosto de 2022, párr. 13.

<sup>9</sup> *Ibid.*

#### 4.1. La garantía de la motivación en garantías jurisdiccionales: el tercer elemento de análisis de la real vulneración de derechos

34. El diseño constitucional contempla a las garantías jurisdiccionales como herramientas para tutelar, proteger y reparar de manera eficaz e inmediata las vulneraciones a los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.<sup>10</sup> Así, las garantías son relevantes, pues evitan que los derechos sean meros enunciados al tornarlos justiciables.
35. Con fundamento en lo anterior, la jurisprudencia constitucional buscó evitar que el análisis de los operadores judiciales que conocen garantías jurisdiccionales sea elemental y/o superficial en atención a que en este tipo de procesos “se discuten cuestiones especialmente relevantes para la justicia: la vulneración a derechos constitucionales”.<sup>11</sup> De esta forma, la Corte dilucidó que, en una acción de protección, los jueces:

[...] deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derecho constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. [...] únicamente cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales [...] podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido.<sup>12</sup>

36. Complementariamente, este Organismo esclareció que, en garantías jurisdiccionales, los operadores judiciales tienen la obligación de analizar:

[...] la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.<sup>13</sup>

37. En tal virtud, si bien el criterio rector de un análisis de motivación consiste en que esta sea *suficiente*, a saber, que posea una estructura mínimamente completa, integrada por dos requisitos: (i) una fundamentación normativa suficiente que contenga “las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso”<sup>14</sup> y (ii) una fundamentación fáctica en la que

<sup>10</sup> Constitución del Ecuador, Capítulo Tercero: Garantías jurisdiccionales. LOGJCC, artículo 6 “- Las garantías jurisdiccionales tienen como finalidad la protección eficaz e inmediata de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, la declaración de la violación de uno o varios derechos, así como la reparación integral de los daños causados por su violación [...]”.

<sup>11</sup> CCE, sentencia 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 39.

<sup>12</sup> CCE, sentencia 001-16-PJO-CC, 22 de marzo de 2016, págs. 23s.

<sup>13</sup> CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

<sup>14</sup> CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.1.



se enuncie “una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso”,<sup>15</sup> en las garantías jurisdiccionales, existe un requisito adicional<sup>16</sup> relacionado con (iii) el análisis que deben realizar los jueces sobre “la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales”.<sup>17</sup>

38. Ahora bien, la jurisprudencia constitucional también ha puntualizado que, en el caso de la acción de protección, “la naturaleza jurídica del acto no determina la competencia de los jueces al momento de conocer” dicha garantía.<sup>18</sup> Lo anterior implica que con independencia del acto que se impugna mediante esta garantía, los jueces se encuentran llamados a efectuar un examen sobre las alegaciones relativas a la vulneración de derechos constitucionales. Al respecto, la Corte ha indicado que:

Evidentemente, la esencia del examen de la autoridad judicial constitucional debe centrarse en verificar si concurre la alegada violación, previo a determinar (i) cuáles son las vías ordinarias adecuadas y (ii) la causa de improcedencia de la acción, recalcando que, la naturaleza del acto no determina la competencia de los jueces al momento de conocer una acción de protección, sino que el fundamento de la demanda sea la existencia de una vulneración de derechos constitucionales.<sup>19</sup>

39. Lo esgrimido *supra* es consecuente con la finalidad de las garantías y su naturaleza eminentemente tutelar. No obstante, esta Corte ha advertido que la referida obligación, a saber, el análisis de la real existencia de vulneraciones a derechos constitucionales, no necesariamente es aplicable en determinados supuestos como cuando “es tal la especificidad de la pretensión de la acción, que resulta evidente concluir que existe otra vía idónea y eficaz en la justicia ordinaria”<sup>20</sup> lo que provoca una desnaturalización de la garantía, cuestión que ocurre, por ejemplo, en casos de prescripción adquisitiva de dominio,<sup>21</sup> cuando se pretende la extinción de una obligación proveniente de una relación contractual,<sup>22</sup> cuando se pretenden anular un acta de defunción proveniente de una sentencia ejecutoriada de muerte presunta,<sup>23</sup> cuando se impugne un visto bueno<sup>24</sup> o cuando sea evidente que la pretensión de los accionantes es cuestionar la supuesta falta de citación de una infracción de tránsito detectada por medios telemáticos, entre otras.<sup>25</sup>

<sup>15</sup> CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.2.

<sup>16</sup> *Ibid.* Párr. 102.

<sup>17</sup> CCE, sentencia 001-16-PJO-CC, 22 de marzo de 2016, ps. 23s.

<sup>18</sup> CCE, sentencia 2152-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 32; 739-13-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 28; 1548-17-EP/22, 5 de mayo de 2022, párr. 34.

<sup>19</sup> CCE, sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 86.

<sup>20</sup> CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 91.

<sup>21</sup> CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021.

<sup>22</sup> CCE, sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 86.

<sup>23</sup> CCE, sentencia 165-19-JP/21, 21 de diciembre de 2021.

<sup>24</sup> CCE, sentencia 1329-12-EP/22, 07 de septiembre de 2022 y 1679-12-EP/20, 15 de enero de 2020.

<sup>25</sup> CCE, sentencia 461-19-JP/23, 19 de abril de 2023, párr. 59.

#### 4.2. Las excepciones al análisis del tercer elemento de la motivación en las garantías jurisdiccionales

40. Como se ha precisado, la obligación de análisis de la real vulneración de derechos constitucionales no es absoluta, sino que presenta determinadas excepciones que han sido abordadas principalmente por la jurisprudencia de este Organismo. En tal sentido, corresponde dilucidar si el tercer requisito de motivación propio de las garantías jurisdiccionales debe o no ser exigible ante un supuesto como el que presenta la causa *in examine*; es decir, cuando se activó la vía ordinaria a la luz de los mismos hechos, pretensiones y cargos y, posteriormente, se propuso una acción de protección que, en el fondo, con independencia de la forma en la que se expresaron en las dos vías, se circunscriben a los mismos hechos, cargos y pretensiones.
41. La Corte Constitucional ha referido que la finalidad de la acción de protección no es sustituir la vía ordinaria ya que, ambas persiguen fines distintos. En general, se ha señalado que la acción de protección tiene por objeto el amparo directo y eficaz de derechos constitucionales<sup>26</sup> que no cuentan con una vía adecuada, efectiva y eficaz en la vía judicial y no busca pronunciarse sobre cuestiones que “recaen en la esfera ordinaria”.<sup>27</sup> Esta cuestión debe asumirse con absoluta racionalidad porque no puede llevar a concluir que solo en la justicia constitucional se tutelan derechos o se discuten sus vulneraciones, pues todas las materias judiciales en el fondo presentan la tensión y posible conculcación de derechos. Así, por ejemplo, en un caso de despido intempestivo -que cuenta con la vía ordinaria laboral- se encuentra de por medio la posible vulneración de los derechos laborales de los trabajadores y en un caso tributario se pueden encontrar las violaciones a derechos como la propiedad, defensa o seguridad jurídica, entre otros.
42. La procedencia de la vía constitucional y de la vía ordinaria amerita un ejercicio racional por parte de los operadores de justicia y de los justiciables.
43. En la presente causa nos encontraríamos ante la proposición de una acción ordinaria y, seguidamente, de una constitucional *con fundamento en los mismos hechos, cargos y pretensiones* (con independencia de la forma en la que se expresaron en ambas vías, pero que esencialmente son los mismos) cuestión que comporta un nuevo supuesto, pues son los accionantes quienes trastocan la finalidad de la acción de protección, ya que la emplean como un mecanismo de impugnación supletorio para perseguir lo mismo que se busca en la justicia ordinaria.

<sup>26</sup> CCE, CCE, sentencia 1101-20-EP/22, párr. 76.

<sup>27</sup> *Ibid.*, párr. 105.

- 44.** La activación de la justicia ordinaria y de la justicia constitucional con fundamento en los mismos hechos, alegaciones y pretensiones puede traer como consecuencia la emisión de decisiones contradictorias, toda vez que se examina el mismo presupuesto fáctico, cargos y pretensiones, pero los procesos podrían resolverse de forma distinta. Lo anterior inclusive podría afectar la ejecución de los fallos judiciales y la eficacia en la administración de justicia. Por ejemplo, podría ser que, a la luz de ciertos cargos, la justicia ordinaria deje sin efecto un acto; no obstante, en la jurisdicción constitucional, se declare que el acto no vulneró derechos y, por ende, continúa vigente, a pesar de que se examinan los mismos hechos en ambas jurisdicciones.
- 45.** Incluso si la Corte Constitucional, en el marco de una acción extraordinaria de protección, mantiene la verificación del tercer requisito de la motivación para las garantías jurisdiccionales, entonces, podría declarar la vulneración de la garantía en caso de que corresponda, efectuaría un reenvío y existirá un nuevo pronunciamiento, pese a que el mismo cargo ya obtuvo una respuesta en la vía judicial, por lo que, se relativizaría la eficacia en la administración de justicia en su conjunto. Precisamente, en otras causas, este Organismo ha conocido acciones extraordinarias de protección en donde se evidenció una vulneración a la motivación en el tercer requisito, pero, no fue posible reenviar la causa para que se emita una nueva decisión debido a que los accionantes ya habían acudido a la vía ordinaria y obtuvieron una respuesta a sus cargos y pretensiones.<sup>28</sup> Así, se evidencia lo ineficaz que resulta mantener el tercer requisito de motivación respecto de cargos y pretensiones que ya obtuvieron una respuesta en la vía ordinaria.
- 46.** Una situación que también podría evidenciar la posible contradicción entre las decisiones emitidas en la vía constitucional y la ordinaria podría ocurrir, por ejemplo, si una persona presenta una acción subjetiva en la que alega que fue desvinculada por una entidad pública en vulneración del principio de legalidad, por lo que, solicita su reintegro a la entidad. El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo resuelve negar la demanda y la Corte Nacional de Justicia también niega el recurso de casación, por lo que se resuelve que el acto administrativo es legal y permanece vigente. Posteriormente, el accionante propone una acción de protección en la que alega las mismas violaciones del principio de legalidad y solicita nuevamente su reintegro. En este caso, el juez constitucional declara la vulneración del debido proceso y dispone el reintegro. En este escenario, pese a que en ambas vías se trataron los mismos hechos, argumentos y la misma pretensión, las dos sentencias establecerían decisiones contradictorias para la entidad accionada, quien se vería obligada a cumplir la sentencia constitucional de forma inmediata conforme la LOGJCC, pese a que en la vía ordinaria ya existe un pronunciamiento que ratificó la legalidad del acto.

---

<sup>28</sup> CCE, sentencia 147-18-EP/23, 07 de junio de 2023, párr. 23 y 3314-17-EP/23, 05 de julio de 2023.

47. De este modo, al activar la vía judicial con determinadas alegaciones y pretensiones, los accionantes aceptan la competencia de los jueces ordinarios para analizarlas y pronunciarse sobre ellas, pues reconocen que hay una vía adecuada distinta a la constitucional. Sin embargo, se acuden a la justicia constitucional con las mismas alegaciones y pretensiones, lo que denota que, en muchos casos, se persiguen maximizar las posibilidades de obtener una respuesta favorable en cualquiera de las dos vías, sin atender a la especificidad y al objeto de cada una.
48. Las conductas referidas son contrarias a la naturaleza de las garantías jurisdiccionales, pues éstas no pretenden ser un mecanismo supletorio de impugnación ni un proceso paralelo o secuencial que pueda activarse cuando ya se puso una causa en conocimiento de la justicia ordinaria por ser la competente para resolver. Así, la acción de protección no puede proponerse ante un mínimo desacuerdo con el diseño que posea determinado proceso judicial, así como tampoco cuando se plantee con fundamento en los mismos hechos, cargos y pretensiones sobre los que ya se activó la justicia ordinaria. En virtud de lo anterior, esta Corte ha anotado que proponer una acción de protección sobre asuntos propios de la justicia ordinaria trastoca “la propia eficacia de las garantías jurisdiccionales [...], pues se las distraería de su objeto propio [tutela de derechos fundamentales], para ocuparlas como vías alternativas para tratar asuntos propios de la jurisdicción ordinaria”.<sup>29</sup>
49. Por las razones expuestas, cuando los sujetos procesales aceptaron la existencia de un mecanismo idóneo y eficaz en la justicia ordinaria y, posteriormente, acuden a la justicia constitucional a la luz de los mismos hechos, argumentos y pretensiones, dichas alegaciones deberán rechazarse por ser improcedentes para la jurisdicción constitucional, conforme al artículo 42<sup>30</sup> numeral 4 de la LOGJCC.<sup>31</sup> Esto porque se trata a la acción de protección como un mecanismo subsidiario, como un recurso adicional a la justicia ordinaria y se provoca la superposición de instancias judiciales, por lo que, estas conductas ocasionarían la eventual desnaturalización de la acción de protección.
50. Con fundamento en lo expresado, *no será procedente la acción de protección cuando ya se haya propuesto una demanda en la vía ordinaria a la luz de los mismos hechos, cargos y pretensiones para lo cual los jueces que conocen garantías jurisdiccionales deben efectuar un examen racional y razonable en el que identifiquen si, en el fondo, ya se impugnó previamente en la vía ordinaria el mismo acto, con las mismas*

<sup>29</sup> CCE, sentencia 253-16-EP/21, párr. 27.

<sup>30</sup> LOGJCC, “Art. 42.- Improcedencia de la acción. - La acción de protección de derechos no procede: [...] 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz. [...]”.

<sup>31</sup> Esto no obsta la posibilidad de plantear una acción de protección incluso tras haber activado la vía judicial siempre y cuando se propongan distintas alegaciones o se persigan pretensiones diferentes. CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019.

*alegaciones, cargos y pretensiones con independencia de la forma en la que estos se encuentran expresados o redactados en cualquiera de las dos vías para aplicar la excepción contenida en este precedente.* Para poder dilucidar si esto ocurre, los jueces deben adoptar las herramientas que poseen a su alcance como, por ejemplo, el análisis de los cargos propuestos por la parte accionada quien puede identificar y poner en conocimiento del operador judicial la existencia de otro proceso en la justicia ordinaria sobre los mismos hechos, cargos y pretensiones como, de hecho, ocurrió en la presente causa. De la misma forma, los jueces constitucionales podrían consultar el sistema informático de trámite judicial o los procesos judiciales de los accionantes como ocurrió en la presente causa, pues la Sala de la Corte Provincial observó y se pronunció sobre la sentencia emitida por la Corte Nacional de Justicia; también podrían requerir la cooperación de otras judicaturas, oficiando información respecto a posibles casos en donde se identifiquen estos supuestos, entre otras. En suma, los jueces de garantías pueden emplear las atribuciones que poseen para realizar un examen razonable sobre la existencia de causas en la vía ordinaria a la luz de los mismos hechos, cargos y pretensiones a la acción de protección que se pone en su conocimiento.

51. Entonces, las autoridades judiciales, tras analizar y comprobar que se trata de los mismos hechos, cargos y pretensiones, deberán declarar la improcedencia de dichos cargos. Esto no exime que el operador judicial pueda evidenciar que razonablemente existen hechos, argumentos y pretensiones distintas a las que se propusieron en la vía ordinaria y sobre las que sí deberá realizar un análisis, conforme al estándar de motivación de las garantías jurisdiccionales.

#### **4.3. La activación de la justicia ordinaria y de la justicia constitucional a la luz de los mismos hechos, cargos y pretensiones en la causa *in examine***

52. Así, tras las consideraciones del párrafo precedente y, de conformidad con los antecedentes de la causa *sub judice*, se verifica que el accionante sostiene que la judicatura accionada no efectuó un examen de la vulneración de sus derechos debido a que propuso una acción ordinaria ante la jurisdicción contenciosa administrativa, por lo que, la judicatura accionada se limitó a referir que existía un pronunciamiento de la Corte Nacional de Justicia respecto de los mismos hechos, cargos y pretensiones. En tal sentido, corresponde observar si se cumple el supuesto abordado *supra*, es decir, si el accionante acudió a la justicia ordinaria con fundamento en los mismos hechos, cargos y pretensiones que, posteriormente, esgrimió en la justicia constitucional; pues, de ser así, no se deberá revisar si la judicatura accionada hizo un análisis de la vulneración de derechos -tercer elemento-.
53. Siguiendo este orden de ideas, se constata que, el 23 de septiembre de 2016, el señor Julio Bolívar Vallejo Burbano propuso un recurso subjetivo o de plena jurisdicción en el que *impugnó la resolución de 18 de mayo de 2016 emitida por el Pleno del Consejo*

de la *Judicatura* dentro de expediente disciplinario MOT-0259-SNCD-2016-DMA. La causa se signó con el número 17811-2016-01541. Al respecto, esta Corte evidencia lo siguiente:<sup>32</sup>

- i. Los principales argumentos de la demanda contencioso-administrativa se relacionaron con la vulneración de la defensa, motivación y seguridad jurídica, ya que, no habría podido defenderse, pues no se consideraron todos sus argumentos de descargo en el sumario administrativo y porque el sumario inició por error inexcusable, pero se sancionó por manifiesta negligencia. El Tribunal Distrital aclaró los cargos, en función de los argumentos esgrimidos y de su potestad de efectuar control de legalidad, y verificó si el accionante quedó en indefensión por haber sido juzgado por manifiesta negligencia, pese a que el sumario administrativo inició por error inexcusable.
  - ii. En la demanda se argumentó la vulneración de la seguridad jurídica como consecuencia de la transgresión de la defensa, pues, el señor Julio Bolívar Vallejo Burbano fue sancionado, pese a que no se configuró la manifiesta negligencia ni el error inexcusable.
  - iii. De igual forma, el señor Julio Bolívar Vallejo Burbano alegó la vulneración a la garantía de la motivación porque existían inconsistencias en el sumario, por ejemplo, en el informe de recomendación para la aplicación de la sanción se mencionaba el nombre de otra servidora judicial y existían errores en las fechas de unos documentos. Asimismo, porque la decisión adoptada en su contra no consideró sus argumentos.
- 54.** El Tribunal Contencioso Administrativo falló a favor del accionante y la parte accionada interpuso recurso de casación. Así, en sentencia de 27 de julio de 2017, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia casó la sentencia recurrida y resolvió la legalidad del acto impugnado.
- 55.** Ahora bien, el 3 de julio de 2019, el señor Julio Bolívar Vallejo Burbano presentó una acción de protección en contra del Consejo de la Judicatura y de la Procuraduría General del Estado y la causa se signó con el número 10571-2019-00248. En su acción alegó lo siguiente:
- i. La vulneración de la defensa porque no fue notificado con el informe motivado; al respecto, sustentó su cargo con la sentencia constitucional 234-18-SEP-CC en la que se precisó que la falta de notificación del informe motivado puede ser causa de nulidad.

---

<sup>32</sup> Expediente judicial de la causa 17811-2016-01541

- ii. La violación de la defensa y de la presunción de inocencia, pues el proceso disciplinario inició por error inexcusable; pero fue sancionado por manifiesta negligencia; por lo que, no pudo defenderse.
  - iii. La vulneración de la motivación porque fue sancionado por manifiesta negligencia. También porque el sumario tuvo varias inconsistencias como, por ejemplo, en un oficio de 23 de julio de 2015 se hacía referencia a una sentencia que no habría sido emitida para ese entonces por el juez sancionado, ya que, se señalaba al 28 de julio de 2015 como la fecha de dicha sentencia.
56. Con ocasión de lo anterior, se constata que en la acción de protección se formuló un cargo jurídico que no había sido objeto de impugnación en la sede contencioso-administrativa, a saber, la falta de notificación del informe motivado y su relación con la sentencia constitucional 234-18-SEP-CC. En cambio, los cargos relativos con la defensa, seguridad jurídica, presunción de inocencia y motivación se relacionan con el mismo presupuesto respecto a la sanción impuesta por manifiesta negligencia cuando el proceso inició por error inexcusable. En la misma línea, se alegó la vulneración de la motivación por inconsistencias en el sumario administrativo.
57. De tal forma, tras haber verificado que se esgrimieron los mismos cargos y pretensiones, respecto a los mismos hechos, en ambas jurisdicciones, los jueces accionados no debían realizar un análisis de la real vulneración de derechos respecto de los cargos señalados en el párrafo *supra*. Por ende, solo corresponde verificar si la judicatura accionada analizó la real vulneración de derechos con motivo de la falta de notificación del informe motivado y su relación con la sentencia 234-18-SEP-CC, por ser lo único que no fue esgrimido en la vía ordinaria; esto toda vez que el resto de las alegaciones no son susceptibles al mismo estándar de motivación. En tal sentido, se procederá al análisis del problema jurídico conforme al cargo contenido en el párrafo 31 *supra*.
- 4.4. ¿La Sala accionada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación al no haberse pronunciado respecto al cargo relativo a la notificación del informe motivado y su relación con la sentencia constitucional 234-18-SEP-CC, pues la Sala limitó su examen a que el accionante ya había activado la justicia ordinaria?**
58. El artículo 76 numeral 7 letra l) numeral 7 de la Constitución establece que el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación implica que:

Las resoluciones de los poderes públicos [...] enunci[en] las normas o principios jurídicos en que se funda y se expli[que] la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.<sup>33</sup>

59. La garantía de la motivación no establece modelos ni exige altos estándares de argumentación jurídica,<sup>34</sup> pues tan solo impone a los jueces la obligación de expresar de manera *suficiente* las razones o justificaciones objetivas que los llevan a tomar una determinada decisión.
60. En consonancia con lo anterior, la Corte Constitucional ha manifestado que el derecho referido comporta la “obligación de los poderes públicos de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que, precisamente en la justificación de sus resoluciones, reposa la legitimidad de su autoridad (...)”.<sup>35</sup>
61. De conformidad con las consideraciones previas, se verifica que la sentencia impugnada efectuó el siguiente análisis respecto del único cargo que no se esgrimió también en la justicia ordinaria relativo a la notificación del informe motivado y su relación con la sentencia constitucional 234-18-SEP-CC.

#### **4.4.1. Sobre la vulneración al derecho al debido proceso por la falta de notificación del informe motivado por parte de la Dirección Provincial del Consejo de la Judicatura y la sentencia 234-18-SEP-CC**

- i. Para analizar este cargo, la Sala se refirió, primero, a los antecedentes que originaron el sumario administrativo.<sup>36</sup> En lo principal, señaló que el 29 de enero de 2016 se dictó el acto administrativo de recomendación para la aplicación de una sanción al sumariado y que, mediante providencia de 1 de febrero de 2016, se dispuso lo siguiente: “[a]gregúese al presente expediente disciplinario el escrito presentado por la parte sumariada que antecede. En lo principal i (sic) de conformidad de los Arts.- 1, 2 y 9 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información, confiérase las copias certificadas a costas del peticionario conforme lo solicita (...)”. La providencia anterior fue legalmente notificada a la casilla judicial del procurador del accionante y al correo [julhiov@hotmail.com](mailto:julhiov@hotmail.com).
- ii. Luego, se señala que el 2 de febrero de 2016, se notificó al accionante con el inicio del sumario administrativo y se solicitó que señale la casilla judicial para seguir recibiendo sus notificaciones. Frente a ello, el accionante

<sup>33</sup> Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449 de 20 octubre 2008.

<sup>34</sup> CCE, sentencia 1679-12-EP/20, 15 de enero de 2020, párr. 44.

<sup>35</sup> CCE, sentencia 1728-12-EP/19, 02 de octubre de 2019, párr. 28.

<sup>36</sup> Fs. 26 del expediente judicial de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Imbabura.



requirió copias certificadas del informe motivado y su petición fue atendida el 4 de febrero de 2016. Igualmente, señaló su casilla judicial para posteriores notificaciones.

**iii.** La Sala evidenció que, el 10 de febrero de 2016, el accionante presentó alegaciones sobre el informe motivado en su contra y solicitó que se declare su estado de inocencia. Finalmente, el 18 de mayo de 2016, el Pleno del Consejo de la Judicatura dictó la resolución administrativa sancionatoria en contra del accionante.

**iv.** De conformidad con lo anterior, la Sala precisó que:

[...] durante la tramitación del sumario administrativo que ha servido de base para la Resolución del Expediente Disciplinario No. MOT-0259-SNCD-DMA (...) ha sido apegado conforme a las normas y procedimientos que señala la Codificación del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura contenido en la Resolución No. 029-2015, se han respetado los términos establecidos en dicha normativa y por ende no existe algún tipo de alteración al trámite normal.

**v.** Específicamente sobre la notificación con el informe motivado, los jueces indicaron que:

[...] el informe motivado fue expedido el 29 de enero del 2016; e *inmediatamente el sumariado en ese entonces aplica inmediatamente una serie de actos como el solicitar copias de dicho informe*, de impugnar dicho informe y señalar domicilio judicial en la ciudad de Quito, todo esto antes de que se envíe dicho expediente, *lo cual nos hace ver que prácticamente ejerció todos sus derechos, en primer lugar a saber el contenido de dicho informe e incluso a impugnar el mismo* y finalmente a señalar domicilio judicial para recibir sus notificaciones en la ciudad de Quito (énfasis añadido).

**vi.** En virtud de lo anterior, la Sala resolvió que “no existe ningún tipo de vulneración al debido proceso, ni jamás quedó en indefensión el hoy accionante como pretende hacer aparecer en sus alegaciones. Está demostrado paso a paso que si ejerció su legítimo derecho a la defensa y jamás se vulneró su derecho a contradecir”.

**vii.** La Sala consideró que “resulta inconsistente e incongruente [la alegación sobre la vulneración por la falta de notificación del informe motivado], ya que de ser así: ‘No se le notificó con el Informe Motivado’, como (sic) es que el 10 de febrero del 2016, antes de que el expediente administrativo sea remitido a la ciudad de Quito, presenta una Impugnación a dicho Informe, refiriéndose textualmente a ciertos puntos con los cuales a decir del accionante no eran verdad o estaban fuera de contexto legal”.

- viii. Por otro lado, se refirió a la sentencia 234-18-SEP-CC en la que se precisó que la falta de notificación del informe motivado puede ser causa de nulidad. Al respecto, la Sala señaló que, a diferencia del referido fallo, el accionante “al impugnar el informe [motivado] prácticamente está convalidando incluso la falta de dicha notificación”, por ello, diferenció que “[o]tra cosa hubiese sido, si nunca hubiese tenido conocimiento de dicho informe [...]”. En consecuencia, desestimó que se aplique la sentencia 234-18-SEP-CC, pues en la causa *sub judice* el accionante sí tuvo conocimiento del informe motivado.
62. Ahora bien, esta Corte anota que, respecto a la vulneración al debido proceso por la falta de notificación del informe motivado, la Sala accionada analizó los hechos del caso y esgrimió las razones por las que consideró que no se trastocó el derecho, ya que el accionante tuvo conocimiento de dicho informe, accedió a él y se defendió de su contenido. De igual forma, concluyó que el caso no era igual al abordado a la sentencia 234-18-SEP-CC, pues a diferencia de aquel, el accionante “al impugnar el informe [motivado] prácticamente está convalidando incluso la falta de dicha notificación”, por lo que, inclusive se defendió del contenido del mentado informe.
63. En función de lo expuesto, esta Corte concluye que la Sala accionada no vulneró el derecho del accionante, pues analizó la real vulneración de derechos del cargo relativo a la notificación del informe motivado y su relación con la sentencia constitucional 234-18-SEP-CC, sin que le corresponda a este Organismo pronunciarse sobre la corrección o incorrección de esta.

## 5. 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. *Desestimar* la acción extraordinaria de protección 2901-19-EP.
2. *Disponer* la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
3. *Ordenar* que el Consejo de la Judicatura efectúe la publicación de la sentencia en sus portales web institucionales con un hipervínculo que dirija al documento completo para socializar el precedente contenido en la misma, por el periodo de seis meses consecutivos. Para justificar el cumplimiento integral de la medida, los responsables del departamento de tecnología y comunicación deberán remitir a esta Corte: (i) dentro del término de 10 días contados desde la notificación de la presente sentencia, la constancia de la publicación en el

banner principal del portal web de la institución; y, **(ii)** dentro del término de 10 días contados desde el cumplimiento del plazo de 6 meses, un informe en el que se detalle el registro de actividades (historial log) respecto de la publicación del banner, del que se advierta que efectivamente las entidades obligadas publicaron de manera ininterrumpida y por el plazo señalado en su sitio web la presente sentencia.

4. *Ordenar* que el Consejo de la Judicatura, en el término máximo de 10 días desde la notificación de esta sentencia, difunda el contenido de este fallo para socializar el precedente contenido en la misma por correo institucional entre los jueces, juezas, fiscales, defensores y defensoras públicas, así como a todos los abogados y abogadas del Foro. Para justificar el cumplimiento integral de esta medida, el Consejo de la Judicatura deberá remitir a la Corte Constitucional, en el término de 5 días desde el cumplimiento, la constancia de su difusión mediante el correo institucional a los jueces, juezas, fiscales, defensores y defensoras públicos, así como a las abogadas y abogados del Foro.
5. 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 ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes (voto concurrente), Carmen Corral Ponce (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz (voto concurrente), Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez (voto concurrente), Richard Ortiz Ortiz, y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 27 de septiembre de 2023; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA 2901-19-EP/23**

**VOTO CONCURRENTENTE**

**Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez**

1. El 27 de septiembre de 2023, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la sentencia 2901-19-EP/23. La misma analizó una acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de 25 de septiembre de 2019 dictada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura (“**Corte Provincial**”) en el marco de una acción de protección. En dicha decisión, se desestimaron las pretensiones de la parte accionante debido a que la Corte Provincial no estaría obligada a realizar un análisis de la real vulneración de derechos, en tanto las mismas pretensiones de la acción de protección ya se habrían resuelto ante la justicia ordinaria. En la sentencia, también se verificó el pronunciamiento de la Corte Provincial sobre uno de los cargos presentados por la parte accionante, en la acción de protección, que no fue expuesto ante la justicia ordinaria.
2. Al respecto, coincido con la decisión de desestimar la acción. Sin embargo, presento este voto con la finalidad de formular algunas consideraciones respecto de las obligaciones de los y las juezas constitucionales, en caso de aplicar la excepción al análisis de real vulneración de derechos en los casos bajo su conocimiento. Así como el deber de las partes procesales de litigar en observancia del principio de lealtad procesal. Por lo mencionado, y fundamentada en el artículo 92 de la LOGJCC, respetuosamente, formulo el voto concurrente expuesto a continuación.

**Sobre el análisis de los mismos hechos, cargos y pretensiones**

3. La sentencia aprobada por el Pleno refiere que:

no será procedente la acción de protección cuando ya se haya propuesto una demanda en la vía ordinaria a la luz de los mismos hechos, cargos y pretensiones para lo cual los jueces que conocen garantías jurisdiccionales deben efectuar un examen racional y razonable en el que identifiquen si, en el fondo, ya se impugnó previamente en la vía ordinaria el mismo acto, con las mismas alegaciones, cargos y pretensiones con independencia de la forma en la que estos se encuentran expresados o redactados en cualquiera de las dos vías.<sup>1</sup>

4. De la revisión de la sentencia impugnada, se verifica que la Corte Provincial habría considerado a “las otras alegaciones realizadas por el accionante [...] *de menor*

---

<sup>1</sup> CCE, sentencia 2901-19-EP/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 50.

*importancia* por cuanto las mismas ya pasaron por filtros de legalidad”.<sup>2</sup> Si bien la Corte Provincial se estaría refiriendo a que las pretensiones de la parte accionante ya fueron controvertidas en sede ordinaria, no se puede dejar de observar que no es jurídicamente aceptable que se descarte su análisis por ser cargos *de menor importancia*.

5. Es menester considerar que, incluso, en el caso de incurrir en esta excepción, los operadores de justicia deben mantener un análisis que observe cuidadosamente el deber de motivar suficientemente su decisión. Pues, el que un caso se adecúe a los presupuestos de la excepción planteada no habilita a las judicaturas a realizar un análisis *superficial* de las controversias que están bajo su conocimiento.
6. Respecto de la similitud de las pretensiones, este Organismo ha indicado que existen casos en los que “es tal la especificidad de la pretensión de la acción, que resulta evidente concluir que existe otra vía idónea y eficaz en la justicia ordinaria”.<sup>3</sup> Por su parte, la sentencia aprobada expone que no es exigible el análisis de vulneración de derechos cuando “se activó la vía ordinaria a la luz de los mismos hechos, pretensiones y cargos y, posteriormente, se propuso una acción de protección que, en el fondo, con independencia de la forma en la que fueron expresados en las dos vías, se tratan de los mismos hechos, cargos y pretensiones”.<sup>4</sup>
7. Al respecto, se menciona que, *con independencia de la forma* en que se presentaron los hechos, cargos y pretensiones (“**acto de proposición**”) debe verificarse que son “esencialmente [...] los mismos”.<sup>5</sup> Esta afirmación no puede entenderse como un análisis laxo de las vulneraciones de derechos alegadas por la parte accionante. Al contrario, exige, de las y los juzgadores, especial atención en cuanto a su deber de motivar las razones por que las que, a su juicio, los actos de proposición presentados ante sedes diferentes persiguen los mismos fines.
8. Es decir, con independencia del mecanismo que usen las y los operadores de justicia para determinar que los actos de proposición presentados en diferentes sedes son los mismos, estos deben motivar de manera suficiente: i) la idoneidad de los medios empleados, así como ii) las razones por las que el análisis realizado ante la justicia ordinaria satisface las pretensiones expuestas ante la justicia constitucional, reconociendo el objeto que persigue cada vía; pues no sería plausible considerar la superposición de la sede ordinaria frente a la constitucional, ni viceversa.

---

<sup>2</sup> *Ibidem*, párr. 10.

<sup>3</sup> CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 91.

<sup>4</sup> CCE, sentencia 2901-19-EP/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 40.

<sup>5</sup> *Ibidem*, párr. 43.

9. Por ejemplo, que la parte accionante reconozca haber activado la justicia ordinaria o que la contraparte alegue que se habría iniciado la misma, no es razón suficiente para afirmar que se han presentado la acción con base en los mismos hechos, pretensiones y cargos. Pues, el examen que se exige a los operadores de justicia no se subsume a meras inferencias, sino a la real constatación de la existencia de los mismos actos de proposición en sede ordinaria y constitucional.
10. De otro modo, al no satisfacer el estándar de motivación referido en estos casos excepcionales, se estaría incurriendo en una decisión arbitraria por parte de la judicatura. Lo cual también ocasionaría el menoscabo de la finalidad tutelar de las garantías jurisdiccionales, pues declarar la improcedencia de una acción constitucional bajo la mera afirmación de la presentación de otra acción ante la justicia ordinaria resulta una razón insuficiente, la cual deriva en una decisión arbitraria.
11. Por otro lado, la sentencia aprobada no enfatiza cuestiones relativas a la diferencia en los estándares de prueba ante la justicia ordinaria y constitucional. En particular, respecto de la prueba en las acciones de protección, este Organismo ha indicado que:

Se admite mayor flexibilidad en la forma de actuar de los medios probatorios, que no son comunes en los procedimientos de justicia ordinaria. [...] pues tales vulneraciones son de tal magnitud que para su verificación debe bastar con una actividad probatoria razonablemente flexible. Por el contrario, los litigios que demandan una actividad probatoria más compleja, son propios de la jurisdicción ordinaria. Por esta razón, por ejemplo, es admisible copias simples de documentos públicos, recortes de prensa, declaraciones de funcionarios públicos en medios de comunicación, y se aceptan categorías probatorias e instituciones flexibles, como la carga probatoria dinámica, la inversión de la carga de la prueba, la formación de comisiones para recabar la prueba, o las presunciones cuando el elemento probatorio está en manos del presunto responsable por la vulneración de derechos.<sup>6</sup>

12. Tal consideración no se ha expuesto, pues podrían existir tensiones respecto de si los hechos, cargos y pretensiones fueron efectivamente atendidos por la justicia ordinaria, cuando aquellos fueron negados. Pues en este caso, la negativa podría deberse a cuestiones probatorias que, en la jurisdicción constitucional no constituirían óbice al pronunciamiento de las juezas y jueces respecto de la real vulneración de derechos; precisamente porque el estándar probatorio en materia de garantías jurisdiccionales es diferente a los procesos ordinarios. Es decir, estaríamos frente a un supuesto en el que no sería plausible la aplicación de la excepción. No obstante, la sentencia tampoco delinea este escenario ni cómo la jurisdicción constitucional debería abordarlo.

---

<sup>6</sup> CCE, sentencia 639-19-JP/20 y acumulados, *Expulsión colectiva de migrantes*, 21 de octubre de 2020, párr. 91.

13. Otra cuestión relevante que no habría sido desarrollada tiene relación con el legitimado en la causa. De conformidad con el artículo 9 de la LOGJCC, la legitimación activa para la presentación de una demanda de garantías jurisdiccionales es amplia; así, la disposición normativa mencionada, en su parte pertinente, establece que:

Las acciones [...] podrán ser ejercidas: a) *Por cualquier persona*, comunidad, pueblo, nacionalidad o colectivo, vulnerada o amenazada en uno o más de sus derechos constitucionales, quien actuará por sí misma o a través de representante o apoderado; y, b) Por el Defensor del Pueblo. *Se consideran personas afectadas quienes sean víctimas directas o indirectas de la violación de derechos que puedan demostrar daño. Se entenderá por daño la consecuencia o afectación que la violación al derecho produce.*

[Énfasis agregado]

14. Es decir, la ley prevé que quien presenta la garantía jurisdiccional no sería necesariamente la víctima. Por lo que, en este caso, estamos frente a otro posible supuesto que no habría sido considerado. Es decir, la excepción precisada no reconoce la legitimación amplia de la acción de protección por lo que sería difuso aplicar aquella en los casos donde el accionante presenta una acción ante la vía ordinaria, y por su parte, es un tercero quien presenta la acción de protección en su favor.
15. Por otro lado, es menester relevar los diferentes escenarios en los que un acto de proposición presentado ante la justicia ordinaria podría no recibir un pronunciamiento de fondo. Por ejemplo, la presentación de excepciones, caducidad de la acción, entre otros, podrían ocasionar la negativa de las pretensiones de la parte accionante. Ahora bien, la excepción se limita a mencionar que debe identificarse la *presentación* del acto de proposición ante la justicia constitucional, y que la misma se haya realizado con base en los mismos hechos, cargos y pretensiones. Es decir, no se refiere al particular pronunciamiento que deberían tener las judicaturas al momento de aplicar la excepción referida. Lo cual, podría derivar en pronunciamientos arbitrarios por parte de los operadores de justicia constitucional. De aquel escenario deviene la especial importancia de que las y los jueces constitucionales observen con gran cuidado un real pronunciamiento las pretensiones presentados ante la sede ordinaria.
16. Todo lo mencionado reviste tal relevancia que abundaría a clarificar las razones por las que la excepción no implica cosa juzgada constitucional, pues este Organismo ya ha indicado que aquella “es una institución propia del control abstracto de constitucionalidad y tiene efectos particulares para ello, sin que sea preciso asimilarla

a casos de garantías jurisdiccionales”.<sup>7</sup> Del mismo modo, tampoco podría considerarse que la presentación de una acción contencioso administrativa genera litispendencia y/o cosa juzgada respecto de la presentación de la acción de protección, pues este Organismo ha sido enfático en recalcar que dichas vías –ordinaria y constitucional– persiguen fines distintos.<sup>8</sup>

17. Finalmente, considero que estas razones debieron resaltarse en la sentencia, pues es relevante enfatizar el deber de las y los jueces de motivar sus decisiones, más aún cuando aquellas se fundamentan en una excepción. En este caso, en análisis de la real vulneración de derechos constitucionales, cuando aquel pronunciamiento sería, *prima facie*, la principal expectativa de los accionante al presentar una acción de protección. Así también, debieron considerarse los posibles supuestos de presentación de una acción ante la vía ordinaria que no necesariamente reciben una respuesta de fondo, afirmativa o negativa, por parte de dicha vía. Siendo que dichos supuestos también deberán ser cuidadosamente analizados por las y los jueces constitucionales, en los casos que se pretenda aplicar la excepción referida en la sentencia aprobada.

Teresa Nuques Martínez  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 2901-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 05 de octubre de 2023, mediante correo electrónico a las 08:27; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

<sup>7</sup> CCE, sentencia 61-17-EP/22, 18 de mayo de 2022, párr. 28.

<sup>8</sup> CCE, sentencia 283-14-EP/19, 4 de diciembre de 2019, párr. 41, y 45. “que la acción de protección y la acción subjetiva en la vía contencioso administrativa persiguen fines distintos, mientras la primera tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, la segunda busca tutelar los derechos e intereses en las relaciones jurídicas con las administraciones públicas”.



**SENTENCIA 2901-19-EP/23**

**VOTO CONCURRENTENTE**

**Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz**

**1. Antecedentes**

1. La Corte Constitucional aprobó con voto de mayoría, entre estos mi voto concurrente, la sentencia 2901-19-EP/23, mediante la cual se resolvió la acción extraordinaria planteada por Julio Bolívar Vallejo Burbano (“accionante”), en contra de la sentencia emitida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura (“Sala” o “Corte Provincial”) dentro de la acción de protección 10571-2019-00248.
2. Si bien estoy de acuerdo con la decisión adoptada por la mayoría de la Corte en esta causa, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), respetuosamente presento el razonamiento de este voto concurrente.

**2. Análisis**

3. En la sentencia aprobada se trató una acción de protección, cuyos cargos fueron replicados y presentados de forma posterior en una acción contencioso administrativa, es decir, se duplicó la vía constitucional y ordinaria. Tal particular fue tenido en cuenta, en mi criterio de manera adecuada, para negar la acción conocida por la Sala de la Corte Provincial. Es así que, la negativa debido a conducta judicial es reconocida como adecuada y no vulnera ningún derecho como se reconoce en la extraordinaria de protección.
4. Sin embargo, pese a que no se verificó una conducta judicial que vulnere derechos como se confirma en esta decisión, la sentencia aprobada desarrolló dos cuestiones de fondo relativas al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y su tutela a través de la acción de protección, limitando su ámbito de aplicación en los casos en los que se duplican vías. En mi criterio, ello resulta razonable, pero, en el caso concreto, se realiza de manera directa desde la acción extraordinaria de protección, cuando lo dicho requería controlar el mérito del caso de origen o, en su defecto, habilitar la revisión de las garantías jurisdiccionales a través del desarrollo de precedentes jurisprudenciales que regulen las conductas judiciales de los jueces que conocen la acción de protección. Por las razones expuestas, respetuosamente discrepo y desarrollo los argumentos presentados a continuación.

## **2.1 La excepción en el análisis de la garantía de la motivación y su aplicación al caso concreto para la construcción del precedente**

5. No estoy de acuerdo en plantear problemas de tipo general sin que se vinculen o relacionen a las características específicas del caso concreto. Es así que el voto de mayoría se propone crear una excepción general a modo de regulación normativa a la sentencia 001-16-PJO-CC y al artículo 42.4 de la LOGJCC.
6. Desde la emisión del precedente jurisprudencial obligatorio 001-16-PJO-CC, esta Corte ha reiterado que las autoridades judiciales, al resolver una acción de protección, tienen la obligación de “realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales”, y únicamente después de este análisis y al determinar que no existieron vulneraciones de derechos, podrán determinar que “la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido”.<sup>1</sup>
7. Este estándar fue reforzado, posteriormente, en las sentencias 1285-13-EP/19 y 1158-17-EP/21, al establecer que el referido análisis sobre las presuntas vulneraciones de derechos es aplicable para la resolución de todas las garantías jurisdiccionales, y “si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infra constitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto”.<sup>2</sup>
8. Con ello se buscó evitar que las autoridades judiciales, al resolver garantías jurisdiccionales, no apliquen indiscriminadamente la causal establecida en el artículo 42.4 de la LOGJCC<sup>3</sup> sin ningún otro tipo de análisis. Adicionalmente, la Corte estableció que, para aplicar esta causal, las autoridades judiciales deben necesariamente pronunciarse sobre el fondo de la causa puesta bajo su conocimiento y no mediante un auto de admisión.<sup>4</sup>
9. Si bien he compartido este análisis, considero que no es prudente crear excepciones jurisprudenciales en abstracto. Estimo que no es adecuado que en el presente caso se señale que, ante demandas similares ante la jurisdicción administrativa y constitucional, no se requiere del análisis del tercer elemento de la motivación

<sup>1</sup> CCE, sentencia 1-16-PJO-CC, caso 530-10-JP, 22 de marzo de 2016, p. 24.

<sup>2</sup> CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28; sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 103.1.

<sup>3</sup> “Art. 42.- Imprudencia de la acción.- La acción de protección de derechos no procede: (...) 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz. (...)”.

<sup>4</sup> CCE, sentencia 102-13-SEP-CC, caso 380-10-EP, 04 de diciembre de 2013, p. 26

aplicable a garantías jurisdiccionales, es decir, el análisis de la vulneración de derechos constitucionales. Cabe resaltar que el tratamiento de un caso similar es distinto a aquel que requiere un caso idéntico, ya que las propiedades relevantes de los casos cambian. El primer tipo de caso puede tener propiedades parecidas, pero no iguales, mientras que en el segundo tipo de caso debe ser idéntico al anterior para que se siga la misma norma. El problema de hacer excepciones generales puede llevar a que todo problema jurídico se trata de una misma manera sin considerar las propiedades específicas y diferencias que presenta cada caso. De ahí que la legislación ecuatoriana prevé que un caso pueda ser llevado ante el tribunal contencioso-administrativo sin menoscabo que subsistan circunstancias constitucionales que de forma directa vulneraron derechos y que puedan ser resueltas a través de las garantías jurisdiccionales.

10. Un ejemplo de lo dicho es la sentencia 407-20-EP/23, que contenía elementos fácticos similares a la causa actualmente resuelta, los cuales son relativos a la destitución de una autoridad judicial a través de un sumario administrativo, quien había activado la vía ordinaria y, posteriormente, la vía constitucional. Además, en ambas acciones, el accionante había alegado vulneraciones al debido proceso. Es decir, los asuntos de restitución y legalidad del trámite ya habían sido resueltos, por lo que no cabía otro pronunciamiento. Sin embargo, persistían cargos constitucionales que no obtuvieron respuesta en el proceso ordinario y que debían ser atendidos en la garantía constitucional, como el derecho de igualdad de trato a una jueza mujer y su rol ante el principio de autonomía e independencia judicial. Por este motivo, en mi voto salvado, consideré: “[l]a jurisdicción constitucional no puede ser considerada como una vía supletoria a la jurisdicción ordinaria, que deba ser activada ante el mínimo desacuerdo con el diseño procesal de cada juicio ordinario.” De tal forma, no se puede exigir a las autoridades judiciales la obligación sobre el análisis de vulneración de derechos, dado que “es el propio accionante quien consideró, en un primer momento, que eran los jueces de lo contencioso administrativo los que podían proteger sus derechos”.<sup>5</sup>
11. Ahora bien, en los párrafos 49 y 50 de la sentencia aprobada, se establece como regla general que las autoridades judiciales estarían exentas de realizar este análisis cuando, al resolver la acción de protección, exista otro proceso en la vía ordinaria “a la luz de los mismos hechos, cargos y pretensiones”. Sin embargo, discrepo de esta regla general, puesto que el precedente de un caso debería construirse a partir de sus propiedades particulares y relevantes, lo que permite verificar la analogía para su aplicación en otros casos que deban ser resueltos.

---

<sup>5</sup> CCE, voto salvado de los jueces Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet y Alí Lozada Prado, sentencia 407-20-EP/23, 15 de marzo de 2023, párrs. 6 y ss.

12. En tal sentido, la sentencia aprobada debió haber considerado que, para que la excepción sobre el análisis de vulneraciones de derechos sea procedente, debe tratarse de un caso que cumpla con estos supuestos: i) un(a) servidor(a) judicial destituido/a; ii) que haya planteado una acción en el ámbito contencioso-administrativo; iii) y posteriormente, haya planteado una acción de protección por los mismos hechos y argumentos de vulneraciones de derechos. Al resaltar las propiedades relevantes de cada caso se torna viable la construcción de un precedente para su aplicación futura. Tal cuestión no es considerada por la sentencia aprobada por esta Corte.
13. Por estas razones, ni el caso, como tampoco el razonamiento realizado en la sentencia de mayoría resultan relevantes para crear una excepción al derecho de motivación y limitar la acción de protección, con lo cual coincido que la acción debía ser negada, pero sin avanzar a regular las citadas excepciones generales.

## **2.2 El ámbito de la acción extraordinaria de protección**

14. Como lo ha establecido la jurisprudencia de este Organismo, para que el examen de mérito sea procedente, debe cumplir con determinados requisitos,<sup>6</sup> que el caso bajo análisis no cumplía. La sentencia emitida por la Corte Provincial se pronunció respecto a las vulneraciones alegadas por el accionante, por lo que la acción extraordinaria de protección no resultaba procedente.
15. Sin embargo, dado que la regla para reducir el estándar de motivación está dirigido a las autoridades judiciales y su posibilidad de aplicar el artículo 42.4 de la LOGJCC, esta conclusión debió haber sido realizada después de entrar en el mérito de la causa de origen. Únicamente al analizar el fondo de la acción de protección, resultaba pertinente pronunciarse sobre la aplicación del artículo 42 de la LOGJCC, el cual justamente trata de los supuestos de improcedencia de dicha garantía.
16. Adicionalmente, el análisis realizado sobre la garantía de la motivación en la sentencia aprobada (párrs. 52 a 57) al momento de comparar la acción subjetiva planteada en la vía contencioso-administrativa y la acción de protección, considero que no corresponde al ámbito de la acción extraordinaria de protección.

---

<sup>6</sup> CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 55. Según esta, para que sea procedente el examen de mérito, deben cumplirse los siguientes requisitos:

(i) que la autoridad judicial inferior haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio, lo cual es propio del objeto de la acción extraordinaria de protección; (ii) que, *prima facie*, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; y, (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión.

17. Como señala el artículo 94 de la CRE, esta acción “procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución”. En tal sentido, a través de esta garantía jurisdiccional, a la Corte Constitucional le corresponde analizar si la decisión impugnada habría vulnerado derechos. Al extender este análisis a una demanda y otro proceso, como el planteado en la vía contencioso-administrativa, la Corte está realizando un análisis que escapa el ámbito de la garantía incoada. Nuevamente, considero que la sentencia aprobada debió haber realizado un análisis de mérito, debidamente justificado, para analizar demandas planteadas en procesos distintos, con la finalidad de arribar a la conclusión que expone y a la regla general que establece.
18. Con estas precisiones, estoy de acuerdo con el voto de mayoría en desestimar la presente acción extraordinaria de protección.

Jhoel Escudero Soliz  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 2901-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 11 de octubre de 2023, mediante correo electrónico a las 11:15; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

## SENTENCIA 2901-19-EP/23

### VOTO CONCURRENTE

#### Juezas Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Carmen Corral Ponce

1. Con el debido respeto a las decisiones de la Corte Constitucional, manifestamos que estamos de acuerdo con la decisión adoptada en la sentencia 2901-19-EP/23. Sin embargo, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, emitimos este voto concurrente.
2. En la decisión de la causa 2901-19-EP/23 se advierte que la Corte Constitucional, en la sentencia 001-16-PJO-CC, buscó evitar que el análisis de los operadores judiciales, que conocen garantías jurisdiccionales, sea elemental o superficial.<sup>1</sup> Para ello, dispuso que los operadores de justicia, en el marco de las acciones de protección, deben realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos lo cual se realiza a partir de los hechos del caso en concreto.<sup>2</sup>
3. Dicho criterio expuesto en el párrafo *ut supra*, fue reafirmado en la sentencia 1158-17-EP/21 en la que se aclaró cuáles son los estándares constitucionales que una decisión judicial o administrativa debe tener para considerarla motivada, a la luz del artículo 76 numeral 7 literal l de la CRE. En dicha sentencia se indicó que la garantía de la motivación no asegura que las decisiones cuenten con una motivación correcta conforme al derecho y a los hechos, sino con una motivación *suficiente*.
4. La sentencia en mención estableció que una motivación es suficiente cuando reúne los elementos mínimos establecidos en el artículo constitucional señalado y que implica la existencia de una estructura mínimamente completa integrada por: (i) una fundamentación normativa suficiente que contenga “las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso”<sup>3</sup> y (ii) una fundamentación fáctica en la que se enuncie “una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso”.<sup>4</sup> Adicionalmente, conforme se señaló en los párrafos 2 y 3 *supra*, existe un requisito adicional<sup>5</sup> relacionado con el parámetro de la suficiencia en el caso de las garantías

<sup>1</sup> CCE, sentencia 001-16-PJO-CC, 22 de marzo de 2016, p. 23s.

<sup>2</sup> CCE, sentencia 001-16-PJO-CC, 22 de marzo de 2016, p. 23s.

<sup>3</sup> CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.1.

<sup>4</sup> CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.2.

<sup>5</sup> *Ibid*, párr. 102.

jurisdiccionales; esto es, **(iii)** el análisis que deben realizar los jueces sobre “la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales”.<sup>6</sup>

5. Ahora bien, el requisito (iii) expuesto no es absoluto pues, la misma jurisprudencia de la Corte ha señalado que, en casos en donde se evidencia una manifiesta improcedencia de la acción, dicho criterio (verificación de la real ocurrencia de la vulneración de derechos) no es necesario que se cumpla. Aquello se observa en casos como la impugnación del visto bueno,<sup>7</sup> la impugnación de foto multas<sup>8</sup> o incluso en acciones en las que se solicita que se declare la prescripción adquisitiva de dominio de un bien.<sup>9</sup> En dichos supuestos, la Corte ha analizado que cuando se verifica una especificidad en la pretensión de la acción y es evidente que existe otra vía idónea y eficaz, no es necesario que se verifique la real ocurrencia de la vulneración del derecho.<sup>10</sup>
6. Con dicho antecedente, en la sentencia de 2901-19-EP/23 se estableció una nueva excepción al tercer elemento de la motivación. En dicha sentencia se determinó que, cuando una persona acude inicialmente a la vía ordinaria para impugnar un acto administrativo y, posteriormente, acude a la vía constitucional para impugnar el mismo acto, con “las mismas alegaciones, hechos y pretensiones”, los jueces constitucionales no están en la obligación de analizar la real ocurrencia de la vulneración de derechos constitucionales sobre aquellas alegaciones ya respondidas en la justicia ordinaria.
7. Respecto a dicha excepción, consideramos que, independientemente de si el accionante acude inicialmente a la justicia ordinaria y posteriormente a la justicia constitucional, los jueces están en la obligación de analizar la real ocurrencia de la vulneración de derechos. Consideramos que, pese a que se aleguen cargos idénticos en ambas vías, el objetivo que persiguen sigue siendo distinto.
8. A nuestra consideración, la vía ordinaria tiene como objetivo realizar un examen de legalidad de los actos administrativos, mientras que la vía constitucional tiene como rol fundamental la tutela de derechos reconocidos en la CRE. Por esta distinción, a nuestro criterio, no era posible establecer una excepción al deber del juez constitucional de motivar su decisión.
9. Desde nuestro criterio, el rol del juez constitucional es justamente verificar que no se vulneren derechos constitucionales y, únicamente luego de constatar aquello, emplear

<sup>6</sup> CCE, sentencia 001-16-PJO-CC de 22 de marzo de 2016, p. 23s.

<sup>7</sup> CCE, sentencias 1329-12-EP/22, 07 de septiembre de 2022 y 1679-12-EP/20, 15 de enero de 2020.

<sup>8</sup> CCE, sentencia 461-19-JP/23, 19 de abril de 2023, párr. 59.

<sup>9</sup> CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 95.

<sup>10</sup> CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 91.

los mecanismos que determina la LOGJCC para sancionar el posible abuso del derecho en el que pueden estar incurriendo los accionantes al presentar varias acciones por los mismos hechos.

10. A diferencia de las otras excepciones mencionadas en el párrafo 5 *supra*, en la presente causa no se evidenciaba una especificidad en la pretensión al grado de identificar que exista otra vía idónea y eficaz para la tutela del derecho. Por dicho motivo, al no ser equiparable el presente caso con los mencionados en el párrafo 5 *supra*, no consideramos que, sin que se diferencie la esencia de cada acción (vía de la legalidad en la jurisdicción contenciosa administrativa y la vía constitucional en garantía jurisdiccional) se permite a los jueces no motivar su decisión en relación con la real ocurrencia de la vulneración del derecho.
11. Así, concordamos con la decisión de mayoría de desestimar la acción extraordinaria de protección, pues, pese a que se aplicó una excepción al criterio de suficiencia de la motivación en el análisis, la sentencia impugnada se encontraba motivada y no existía una vulneración de los derechos del accionante.

Alejandra Cárdenas Reyes  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

Carmen Corral Ponce  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que el voto concurrente de las Juezas Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 2901-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 12 de octubre de 2023, mediante correo electrónico a las 09:03; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**