

Quito, D.M., 21 de febrero de 2024

CASO 3191-19-EP

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

SENTENCIA 3191-19-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de apelación dictada en un proceso de acción de protección. La Corte concluye que los jueces accionados no vulneraron la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes al ordenar la práctica de pruebas tanto a la accionante como a la entidad accionada, al extender el plazo para la presentación de estas pruebas y al dictar su sentencia luego de la audiencia. Esto debido a que dichas actuaciones no violaron las reglas de trámite previstas en los artículos 24 y 15 numeral 3 de la LOGJCC. La Corte también descarta la violación de la garantía de motivación porque la sentencia impugnada analizó las violaciones de derechos alegadas en la acción de protección.

1. Antecedentes procesales

1. El 19 de junio de 2019, Gabriela Patricia Aulestia Bedoya (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Imbabura (“**GADP Imbabura**”).¹
2. En sentencia de 11 de julio de 2019, el juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de Ibarra (“**Unidad Judicial**”) aceptó la acción de protección.² El GADP Imbabura interpuso recurso de apelación. El conocimiento del recurso correspondió a la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Imbabura (“**Sala Provincial**”).
3. El 20 de agosto de 2019 se llevó a cabo la audiencia convocada por los jueces de apelación. En esta diligencia los jueces ordenaron la práctica de pruebas. Requisitaron que la accionante presente una copia certificada de su visa a Estados Unidos y ordenaron que

¹ La acción de protección fue signada con el número 10203-2019-01218. La accionante, funcionaria del GADP Imbabura, alegó que las respuestas negativas del GADP Imbabura a sus solicitudes de retiro voluntario con indemnización violaron sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de motivación y a la igualdad y no discriminación.

² El juez de la Unidad Judicial declaró la violación del derecho al debido proceso en la garantía de motivación y del derecho a la igualdad y no discriminación. Como reparación integral ordenó que el GADP Imbabura “proceda a emitir el informe favorable respecto de la petición presentada por la accionante [...]” e incluya su indemnización en la planificación presupuestaria del año 2020.

el GADP Imbabura presente una certificación sobre las partidas por indemnizaciones por retiro voluntario desde 2014 hasta 2020. Los jueces concedieron el término de cuatro días para atender este requerimiento y, ante la falta de cumplimiento del GADP Imbabura y bajo prevenciones legales, concedieron un término perentorio adicional de cuarenta y ocho horas.

4. El 24 de septiembre de 2019 se reanudó la audiencia de apelación a fin de practicar las pruebas ordenadas por los jueces. Los jueces de la Sala Provincial no dictaron sentencia oral al concluir la audiencia.
5. El 30 de octubre de 2019, los jueces de la Sala Provincial dictaron sentencia por escrito y aceptaron el recurso de apelación del GADP Imbabura al considerar que no existió violación de derechos constitucionales.
6. El 26 de noviembre de 2019, la accionante presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de apelación. Mediante sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional el 8 de enero de 2020, el conocimiento de la causa le correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
7. El 21 de mayo de 2020, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la acción extraordinaria de protección y requirió que los jueces de la Sala Provincial presenten un informe de descargo. Este informe fue presentado el 10 de junio de 2020.
8. La accionante presentó insistencias para el despacho de la causa³ y, el 15 de noviembre de 2023, desistió expresamente de su acción extraordinaria de protección por “contravenir a sus intereses personales y por el tiempo exagerado que se ha demorado la tramitación de la causa”.
9. Mediante auto de 20 de noviembre de 2023, conforme el orden cronológico de sustanciación de causas, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento del caso y ordenó que, el 27 de noviembre de 2023, la accionante comparezca a reconocer la firma constante en su escrito de desistimiento y a exponer las razones para desistir. La jueza también dispuso que, en caso de no poder asistir a esta diligencia, la accionante presente en el término de cinco días un escrito en el que exponga las razones del desistimiento y cuya firma y rúbrica esté reconocida ante notario público.

³ Escritos de 9 de marzo y 18 de junio de 2021.

- 10.** La accionante no asistió a la diligencia de reconocimiento de firma del desistimiento, pese a haber sido debidamente notificada. Tampoco presentó el escrito mencionado en el párrafo precedente.

2. Competencia

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

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la accionante

- 12.** La accionante solicita que se declare la violación de sus derechos a la tutela judicial efectiva y debido proceso y que se ordene la reparación integral que corresponda. Como fundamento de su pretensión, la accionante formula los siguientes cargos:

- 12.1.** Los jueces de la Sala Provincial violaron el derecho al debido proceso al haber permitido que el GADP Imbabura practique pruebas que no fueron presentadas en primera instancia y al extender “de manera injustificada” el plazo para que la entidad accionada presente dichas pruebas.
- 12.2.** Los jueces accionados violaron el derecho al debido proceso al requerir pruebas a la accionante, pese a que se trataba de un caso de discriminación en el que la carga de la prueba correspondía al GADP Imbabura.
- 12.3.** Los jueces accionados violaron los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso porque no dictaron sentencia al momento de concluir la audiencia, contrario a lo dispuesto en el artículo 15 numeral 3 de la LOGJCC.
- 12.4.** La sentencia impugnada violó el derecho al debido proceso en la garantía de motivación porque no se pronunció sobre la vulneración de los derechos a la igualdad y no discriminación y a la motivación que fue alegada en la acción de protección.
- 12.5.** Los jueces accionados, así como el juez de primera instancia, violaron el debido proceso porque no “se preocuparon por el cumplimiento de la sentencia, que al

tenor del artículo 24 debía haberse ejecutado no obstante el recurso interpuesto”.

3.2. Argumentos de los jueces de la Sala Provincial

13. Los jueces de la Sala Provincial solicitan que se desestime la acción extraordinaria de protección con fundamento en los siguientes argumentos:

13.1. Ante la solicitud del GADP Imbabura y las alegaciones de la accionante, el tribunal consideró necesario disponer la práctica de pruebas. Esta es una competencia de los jueces de apelación conforme el artículo 24 de la LOGJCC, por lo que no existió violación del derecho al debido proceso.

13.2. Los jueces de la Sala Provincial ampliaron el plazo para la presentación de la certificación ordenada al GADP Imbabura porque consideraron que esta “era de vital importancia para resolver el problema jurídico propuesto por la accionante”. Esta actuación no causó una violación del debido proceso porque la prueba fue practicada y objeto de contradicción en audiencia.

13.3. No se violó el derecho al debido proceso ni a la tutela judicial efectiva por no emitir sentencia en audiencia. El artículo 15 numeral 3 de la LOGJCC es aplicable a las sentencias de primera instancia y no a los fallos emitidos en apelación, que están regulados por el artículo 24 de la LOGJCC.

13.4. La sentencia impugnada se pronunció sobre los derechos alegados como vulnerados por la accionante. Por tanto, no violó el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

13.5. El cargo de la accionante relacionado con la falta de ejecución de la sentencia de primera instancia es imputable al juez ejecutor y no a los jueces de apelación.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

14. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional.⁴

⁴ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

15. El argumento de la accionante identificado en el párrafo 12.1 sostiene que los jueces de apelación no podían ordenar la práctica de pruebas y menos aún ampliar el plazo para la presentación de las pruebas requeridas al GADP Imbabura. El argumento del párrafo 12.2 consiste en que los jueces de apelación no podían ordenar que la accionante presente pruebas, pues aquello sería contrario a la regla de la carga de la prueba en casos de discriminación. Ambos cargos cuestionan la facultad de los jueces de ordenar la práctica de pruebas en apelación y de requerir la presentación de dichas pruebas tanto a la accionante como al GADP Imbabura. Estos cargos aluden a una presunta violación de reglas de trámite en la sustanciación del recurso de apelación, que corresponde analizar a través de la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes. En atención a estos argumentos, en aplicación del principio *iura novit curia*,⁵ la Corte se plantea el siguiente problema jurídico:

15.1. ¿Los jueces accionados violaron el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes al ordenar la práctica de pruebas en apelación, requiriendo pruebas al GADP Imbabura y a la accionante, y al extender el plazo para la presentación de dichas pruebas?

16. El cargo identificado en el párrafo 12.3 consiste en una presunta inobservancia del deber de dictar sentencia en audiencia. Este argumento, al referirse a la presunta violación de la regla de trámite contenida en el artículo 15 numeral 3 de la LOGJCC, también será abordado a partir de la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes. La Corte resolverá el siguiente problema jurídico:

16.1. ¿Los jueces de apelación violaron el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes al no dictar sentencia en audiencia, inobservando el artículo 15 numeral 3 de la LOGJCC?

17. Respecto del cargo identificado en el párrafo 12.4, la Corte formula el siguiente problema jurídico:

17.1. ¿La sentencia impugnada violó el derecho al debido proceso en la garantía de motivación porque no se habría pronunciado sobre los derechos a la igualdad y a la motivación, cuya vulneración fue alegada por la accionante?

⁵ LOGJCC. “Art. 4.- Principios procesales. - La justicia constitucional se sustenta en los siguientes principios procesales: [...] 13. *Iura novit curia*. - La jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional.”

18. Si bien la accionante se refiere a una presunta inobservancia del artículo 24 de la LOGJCC (párrafo 12.5), su argumento consiste en que no se ejecutó la sentencia de primera instancia que le fue favorable. La acción extraordinaria de protección no es la garantía adecuada para resolver sobre la inejecución de una decisión constitucional. Para exigir el cumplimiento de una sentencia constitucional, se debe promover la ejecución del fallo ante el juez de primera instancia y, subsidiariamente, es posible proponer una acción de incumplimiento.⁶ Dado que la presente acción no es adecuada para resolver sobre la inejecución de la sentencia de primera instancia (que luego fue revocada), la Corte no se plantea un problema jurídico al respecto.

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. Primer problema jurídico: **¿Los jueces accionados violaron el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes al ordenar la práctica de pruebas en apelación, requiriendo pruebas al GADP Imbabura y a la accionante, y al extender el plazo para la presentación de dichas pruebas?**

19. La garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, reconocida en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución, es una garantía impropia del debido proceso. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, para que exista una vulneración de una garantía impropia del debido proceso, se deben verificar los siguientes requisitos: (1) la violación de una regla de trámite y (2) el consecuente socavamiento del principio del debido proceso, entendido este como el valor constitucional de que los intereses de una persona sean juzgados a través de un procedimiento que asegure, tanto como sea posible, un resultado conforme a Derecho.⁷
20. El trámite del recurso de apelación en garantías jurisdiccionales está regulado en el artículo 24 de la LOGJCC en los siguientes términos:

Art. 24.- Apelación.- Las partes podrán apelar en la misma audiencia o hasta tres días hábiles después de haber sido notificadas por escrito. La apelación será conocida por la Corte Provincial; si hubiere más de una sala, se radicará por sorteo. La interposición del recurso no suspende la ejecución de la sentencia, cuando el apelante fuere la persona o entidad accionada.

Cuando hubiere más de una sala, la competencia se radicará por sorteo. La Corte Provincial avocará conocimiento y resolverá por el mérito del expediente en el término de ocho días. **De**

⁶ LOGJCC. Artículos 163 y 164.

⁷ CCE, sentencias 546-12-EP/20, 8 de julio de 2020, párr. 23; y, 740-12-EP/20, 7 de octubre de 2020, párr. 27.

considerarlo necesario, la jueza o juez podrá ordenar la práctica de elementos probatorios y convocar a audiencia, que deberá realizarse dentro de los siguientes ocho días hábiles; en estos casos, el término se suspende y corre a partir de la audiencia (énfasis añadido).

21. De acuerdo con el artículo 24 de la LOGJCC, las y los jueces que resuelven un recurso de apelación tienen competencia para ordenar la práctica de pruebas y convocar a audiencia, si lo consideran necesario. En este caso, los jueces de la Sala Provincial consideraron pertinente convocar a audiencia y requerir la práctica de pruebas, para lo cual ordenaron que tanto la accionante como la entidad accionada presenten información. Cuando el GADP Imbabura no cumplió este requerimiento, los jueces ampliaron el plazo para la presentación de la prueba por cuarenta y ocho horas adicionales, bajo prevenciones de ley. Esta ampliación se debió a que los jueces consideraron que la información requerida al GADP Imbabura era esencial para resolver la causa.
22. Al ordenar la práctica de pruebas, los jueces de la Sala Provincial ejercieron una competencia prevista en el artículo 24 de la LOGJCC. Contrario a lo alegado por la accionante, la primera instancia no es el único momento en que se puede presentar pruebas en los procesos de garantías jurisdiccionales. Además, la competencia de las y los jueces para requerir la práctica de pruebas es independiente de la regla de la carga de la prueba a la que alude la accionante (párrafo 12.2). Esta regla se aplica solo ante la insuficiencia probatoria, es decir, cuando no existan pruebas aportadas por las partes ni pruebas de oficio (es decir, pruebas requeridas por las y los jueces, como ocurrió en el caso) que permitan demostrar los hechos controvertidos.⁸ Dado que al ordenar la práctica de pruebas (tanto por parte de la accionante como del GADP Imbabura) los jueces de apelación ejercieron una competencia legal, la Corte no encuentra la violación de una regla de trámite.
23. Respecto de la ampliación del plazo para presentar pruebas, el artículo 24 de la LOGJCC —norma especial que regula el recurso de apelación en garantías jurisdiccionales— no prevé un plazo para que las y los jueces ordenen la práctica de pruebas. En consecuencia, la Corte tampoco encuentra que los jueces de la Sala Provincial hayan inobservado una regla de trámite aplicable al recurso de apelación al extender el plazo para que el GADP Imbabura presente las pruebas requeridas.
24. Al descartar la violación de una regla de trámite por parte de los jueces de la Sala Provincial, no se cumple el primer requisito para que se vulnere la garantía de

⁸ CCE, sentencia 1095-20-EP/22, 24 de agosto de 2022, párr. 70.1.

cumplimiento de normas y derechos de las partes y corresponde desestimar el cargo de la accionante.

5.2. Segundo problema jurídico: ¿Los jueces de apelación violaron el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes al no dictar sentencia en audiencia, inobservando el artículo 15 numeral 3 de la LOGJCC?

25. Al tratarse de una violación de la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, la Corte verificará primero si se violó la regla de trámite prevista en el artículo 15 numeral 3 de la LOGJCC. De ser así, se analizará la afectación del debido proceso como principio, conforme lo señalado en el párrafo 19.
26. La accionante alega la inobservancia del artículo 15 numeral 3 de la LOGJCC, que regula la sentencia como una de las formas de terminar el proceso. Esta norma prescribe que “cuando la jueza o juez se forme criterio, dictará sentencia en la misma audiencia, y la notificará por escrito dentro de las cuarenta y ocho horas seguidas”. El artículo 15 numeral 3 de la LOGJCC, al referirse a “la jueza o juez” en singular y a una audiencia, regula la resolución de la causa por parte de los jueces de primera instancia. En estos casos, a diferencia de lo que ocurre en apelación, la realización de una audiencia es obligatoria y la causa es resuelta por un juez o jueza. En cambio, en apelación, la audiencia es potestativa y el recurso es resuelto por un tribunal, conforme el artículo 24 de la LOGJCC.⁹ Las reglas que se aplican a un juez o jueza no siempre pueden ser igualmente aplicables a un tribunal, como órgano colegiado.
27. Dado que el artículo 15 numeral 3 de la LOGJCC alegado por la accionante no es aplicable a la resolución del recurso de apelación, la Corte concluye que los jueces de la Sala Provincial no violaron esta regla de trámite. Al descartar la violación de esta regla de trámite, no se cumple el primer requisito para que se vulnere la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes y la Corte desestima el cargo de la accionante.

5.3. Tercer problema jurídico: ¿La sentencia impugnada violó el derecho al debido proceso en la garantía de motivación porque no se habría pronunciado sobre los derechos a la igualdad y a la motivación, cuya vulneración fue alegada por la accionante?

⁹ Incluso en el supuesto de que el tribunal convoque a audiencia, el artículo 24 de la LOGJCC no exige que la sentencia sea dictada en dicha audiencia.

28. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, la motivación en garantías jurisdiccionales exige que las y los jueces (1) enuncien las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, (2) expliquen la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho y (3) realicen un análisis para verificar la existencia o no de vulneración de los derechos constitucionales alegados por la parte accionante.¹⁰ En el presente caso la accionante afirma que la sentencia impugnada no se pronunció sobre los derechos a la igualdad y al debido proceso en la garantía de motivación, cuya vulneración alegó en la acción de protección. Por tanto, la Corte verificará si se cumplió el elemento (3) de la motivación en relación con estos derechos.
29. La sexta sección de la sentencia impugnada analizó las alegaciones de la accionante sobre las presuntas violaciones de derechos imputables al GADP Imbabura. En el considerando b), los jueces de la Sala Provincial analizaron las respuestas del GADP Imbabura a las peticiones de la accionante a fin de verificar si cumplieron el “test de motivación” desarrollado hasta ese momento por la Corte Constitucional. Los jueces descartaron la violación de esta garantía del debido proceso al considerar que las respuestas a las peticiones de la accionante fueron razonables y que el GADP Imbabura explicó por qué no procedía la petición de acogerse al retiro voluntario ni la aplicación del silencio administrativo positivo a favor de la accionante.¹¹
30. La Corte verifica que los jueces de la Sala Provincial realizaron un análisis para descartar la violación de la garantía de motivación alegada por la accionante. Tras este análisis, los jueces concluyeron que el GADP Imbabura explicó su negativa a las peticiones de la accionante y que las respuestas brindadas por la entidad accionada fueron “razonables”. Dado que los jueces se pronunciaron sobre la violación de la garantía de motivación alegada por la accionante, la Corte desestima el cargo de la accionante sobre este derecho.

¹⁰ CCE, sentencias 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28; y, 1158-17-EP/21 (*Garantía de la motivación*), 20 de octubre de 2021, párr. 103.

¹¹ Los jueces señalaron lo siguiente: “[d]el contenido de la respuesta que se ha dado a la accionante, se puede observar en primer lugar que la misma está enmarcada en el parámetro de razonabilidad, en virtud que en su contenido se incluye base normativa, haciéndole conocer que existe la posibilidad de aceptar su petición por la autoridad nominadora, bajo la circunstancia de que la accionante podría percibir el 10% del valor calculado en calidad de compensación económica por no existir planificación presupuestaria. Así esta respuesta también es lógica y comprensible porque aborda el contenido mismo del requerimiento de la accionante, de la que se entiende que no es posible incluir su petición en el presupuesto porque ya se ha incluido para que seis personas puedan acogerse al beneficio de la jubilación; consecuentemente, las segunda y tercera peticiones hechas por la accionante, han sido respondidas de forma motivada por el Ing. Willians Napoleón Revelo en su calidad de Director de Talento Humano Encargado del Gad-Imbabura.” Sobre el silencio administrativo, los jueces se refirieron al oficio GPI-NA-SGAC-2019-0217-O emitido por el GADP Imbabura el 12 de junio de 2019, en el que se explicó que las peticiones de la accionante eran improcedentes y que no existía silencio administrativo positivo en su favor.

31. El derecho a la igualdad y no discriminación se analizó en el considerando c) de la sexta sección de la sentencia impugnada. El cargo de la accionante consistió en que existió un trato discriminatorio en su contra por parte del GADP Imbabura, quien aceptó la petición de retiro voluntario con indemnización de otro funcionario (Leonardo Patricio González Pinto). Los jueces de la Sala Provincial descartaron la violación de este derecho al verificar que la accionante y Leonardo Patricio González Pinto no se encontraban en las mismas circunstancias y que correspondía tratar sus peticiones de forma distinta.¹²
32. La Corte verifica que los jueces de la Sala Provincial también analizaron el derecho a la igualdad y no discriminación que fue alegado por la accionante. En consecuencia, la Corte desestima el cargo de la accionante respecto de este derecho y concluye que la sentencia impugnada no violó el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

6. 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.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹² Los jueces señalaron que existió un informe médico que justificaría aceptar la petición de retiro de Leonardo Patricio González Pinto. Esto debido a que el informe determinó que “las actividades que desarrollaba en su trabajo le genera[ban] una alta tensión” y que su enfermedad “no le permitía ejercitar su trabajo de una manera digna”. Luego de la valoración de las pruebas aportadas al proceso, los jueces de la Sala Provincial consideraron que la accionante no estaba en esta situación, pues pretendía acogerse al retiro voluntario para trasladarse a Estados Unidos y no por razones médicas.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 21 de febrero de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL