

Quito, D.M. 28 de octubre de 2020

CASO No. 1977-14-EP

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

SENTENCIA

Tema: Se examina si la sentencia que negó el recurso de apelación en una acción de protección, mediante la cual una servidora pública impugnaba sanciones disciplinarias por faltas leves, vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación.

I. ANTECEDENTES

A. Actuaciones procesales

1. El 30 de septiembre de 2014, la señora Stefanía Mariuxi Murillo Vélez presentó acción de protección en contra del Ministerio de Salud Pública y de la Dirección Distrital 15D01 del Tena, en la cual impugnó los siguientes actos: i) memorando N° 84 UATH-DT-2013 de 19 de marzo de 2013, que contenía una amonestación verbal por haberse atrasado al trabajo; ii) acción de personal N° 2013-030-DDT-UATH de 01 de agosto de 2013, correspondiente a una amonestación por escrito por haberse atrasado al trabajo; y, iii) acción de personal N° 2014-089-UATH-DD15D01 de 01 de septiembre de 2014, por la que se aplicó una sanción pecuniaria por el 10% de la remuneración mensual, por reincidencia en atrasos, por mal manejo de bienes y recursos públicos y por incumplimiento de sus obligaciones como servidora pública. El juicio se identificó con el N° 15281-2014-0336.
2. La Unidad Judicial Penal de Tena, con sentencia de 09 de octubre de 2014, declaró improcedente la acción de protección propuesta.
3. En contra de la referida decisión judicial, la accionante interpuso recurso de apelación. La Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Napo, mediante sentencia de 31 de octubre de 2014, negó el recurso interpuesto, confirmó el fallo subido en grado y dejó a salvo los derechos de la accionante para que los reclame en la vía judicial pertinente.

4. El 1 de diciembre de 2014, la señora Stefanía Mariuxi Murillo Vélez presentó demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia mencionada en el párrafo anterior.
5. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto de 24 de marzo de 2015, admitió a trámite la demanda presentada y en virtud del sorteo realizado, correspondió su sustanciación a la entonces jueza constitucional Wendy Molina Andrade.
6. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, se llevó a cabo un nuevo sorteo de la causa, correspondiendo la sustanciación de la misma al juez constitucional Alí Lozada Prado quien, el 31 de enero de 2020, avocó conocimiento del caso y dispuso que los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Napo presenten un informe de descargo sobre los argumentos en que se fundamenta la acción extraordinaria de protección.

B. Pretensión y sus fundamentos

7. La accionante solicitó que la Corte Constitucional declare que la decisión judicial impugnada y las sanciones disciplinarias detalladas en el párr. 1 *supra* vulneraron sus derechos constitucionales a la defensa y al debido proceso en la garantía de la motivación.
8. La referida pretensión se fundamentó en los siguientes *cargos*:
 - 8.1. Que la sentencia de segunda instancia vulneró la garantía de la motivación (art. 76.7.1 de la Constitución) porque reconoció una vulneración a un derecho constitucional, pero no la declaró. Específicamente, la accionante señala que la sentencia habría reconocido la vulneración de su derecho a la defensa.
 - 8.2. Que la sentencia de segunda instancia vulneró la garantía de la motivación porque no explicó qué procedimiento se aplicó para juzgar las conductas en las que supuestamente la servidora habría incurrido;
 - 8.3. Que la sentencia de segunda instancia vulneró la garantía de la motivación por no haber justificado por qué la acción de protección no era la vía pertinente.
 - 8.4. Que la Unidad de Talento Humano del Distrito 15D01 sancionó en tres ocasiones a la accionante (por atrasos, por reincidencia en atrasos, por mal manejo de bienes y recursos públicos, y por incumplimiento de sus obligaciones como servidora pública) sin que en ninguna de esas ocasiones se le permitiera ejercer su derecho a la defensa ni haber iniciado los respectivos sumarios administrativos en su contra.

C. Informe de descargo

9. La jueza provincial de Napo, Bella Abata Reinoso, mediante oficio N° 002.CPJN-SM- de 10 de febrero de 2020, presentó su informe de descargo, sosteniendo principalmente lo siguiente:

9.1. Que en la sentencia impugnada se verificó que la accionante impugnaba tres sanciones disciplinarias distintas, emitidas en diferentes fechas y respecto de hechos diversos, mediando meses entre ellas y con la participación de diferentes personas. Por tal motivo, concluye la jueza, no se podía objetar mediante una única acción de protección actos administrativos independientes entre sí.

9.2. Además, la jueza señala que tanto la Ley Orgánica del Servicio Público como su reglamento general de aplicación regulan el procedimiento y términos con los que contaba la accionante para impugnar las sanciones y concluye que eran impugnables, mediante un procedimiento rápido y eficaz, en la vía contenciosa administrativa.

9.3. En cuanto a la tercera sanción, impuesta en el 2014, en el fallo objetado se estableció que la institución pública demostró haber notificado a la accionante para que ejerza su derecho a la defensa, y que, de hecho, consta en el expediente una copia certificada del documento de descargo presentado por la señora Stefania Mariuxi Murillo Vélez.

9.4. Finalmente, expone que, en la sentencia impugnada, se verificó que no se produjo ninguna vulneración a un derecho constitucional por las sanciones disciplinarias aplicadas, para así negar las pretensiones de la demanda, fallo que se redactó cumpliendo con los parámetros que exige el debido proceso y la motivación, sin que en el mismo existan las transgresiones alegadas por la accionante.

II. COMPETENCIA

10. De conformidad con lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 63 y 191.2.d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, LOGJCC), la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa.

III. PLANTEAMIENTO DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS

11. 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 estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.

12. En función de los cargos previamente expuestos, en esta sentencia se responderán los siguientes problemas jurídicos:

12.1. En relación al cargo 8.1.: ¿Vulneró la sentencia impugnada la garantía a la motivación de la accionante porque habría reconocido una violación a su derecho a la defensa y, a pesar de ello, no la habría declarado?

12.2. En relación al cargo 8.2.: ¿Vulneró la sentencia impugnada la garantía a la motivación de la accionante porque no habría explicado qué procedimiento se aplicó para sancionarla disciplinariamente?

12.3. En relación al cargo 8.3.: ¿Vulneró la sentencia impugnada la garantía a la motivación de la accionante porque no habría justificado que la acción de protección no era la vía pertinente para el caso?

12.4. En relación al cargo 8.4.: ¿Es apto para ser examinado en esta sentencia el cargo de vulneración del derecho a la defensa de la accionante por haberla sancionado por tres ocasiones sin, previamente, efectuar sumarios administrativos y sin otorgarle un tiempo razonable para responder las imputaciones que se le efectuaron?

IV. RESOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS

D. Primer problema jurídico: ¿Vulneró la sentencia impugnada la garantía a la motivación de la accionante porque habría reconocido una violación a su derecho a la defensa y, a pesar de ello, no la habría declarado?

13. Para la resolución de este problema jurídico (y de los dos posteriores) se debe considerar, en primer lugar, la disposición que establece la garantía de la motivación, es decir, el artículo 76.7.1 de la Constitución, que prevé:

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...] 1) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

14. La accionante imputa a la sentencia el haber advertido que se vulneró su derecho constitucional a la defensa y, sin embargo, no haberla declarado ni estimar sus pretensiones, en otras palabras, por haber incurrido en una incoherencia decisional, es decir, en una contradicción entre lo que se concluye en la motivación y lo que se decide. Esta alegación se realizó en función de las siguientes afirmaciones de la sentencia impugnada:

“5.2.- En lo referente a la última sanción constante en la ACCIÓN DE PERSONAL 2014-89-AUTH-DD15D01, de fecha 1 de septiembre de 2014, es interesante notar como en el libelo de la acción constitucional se indica a fojas 3 del expediente: “ACCIÓN DE PERSONAL 2014-89-AUTH-DD15D01, de fecha 1 de septiembre de 2014 sin ninguna notificación a mi persona para poderme defender de los cargos que se me imputan...” cuando de fojas 73 de expediente consta copia certificada del oficio de fecha 20 de agosto de 2014 en la cual la legitimada activa contesta al memorando 441-UTH-DT-2014 que dio origen a dicha sanción, es decir, si [sic] tuvo conocimiento sobre los hechos relatados en dicho memorando y por los cuales fue sancionada, claro está por 24 horas, que si bien es cierto es un período de tiempo corto, no es menos cierto que el mismo enerva la acción constitucional por ya haberse concedido período para descargo, que aunque deficiente aparentemente hubiese o puede ser materia de impugnación en la vía administrativa, esto podría evidenciar además, inducción al error a la administración de justicia y falta de lealtad procesal por parte de la legitimada activa como de su defensor, circunstancias estas que por esta ocasión serán apercibidas.”.

15. De la cita previa, se verifica que la sentencia no estableció la vulneración de algún derecho constitucional de la accionante. La sentencia examinó si la señora Stefania Mariuxi Murillo Vélez fue notificada en el procedimiento en el que se le impuso la multa, para que ejerciera su defensa. En este examen, la sentencia estableció que la notificación se practicó y que la imputada presentó un documento para defenderse. Finalmente, se afirmó que en el evento de que la accionante hubiere considerado que el tiempo para defenderse era muy corto, esto no era un asunto que pudiera discutirse en la acción de protección sino en una ordinaria. Así pues, en la sentencia no se estableció una vulneración de un derecho fundamental de la accionante. Por lo tanto, más allá de la corrección o incorrección del razonamiento reseñado, no se puede afirmar que este sea incoherente con la decisión adoptada, esto es, con la desestimación de las pretensiones de la demanda.

16. Por lo tanto, se descarta que, por esa supuesta incoherencia decisional, la sentencia impugnada haya vulnerado la garantía de la motivación de la accionante.

E. Segundo problema jurídico: ¿Vulneró la sentencia impugnada la garantía a la motivación de la accionante porque no habría explicado qué procedimiento se aplicó para sancionarla disciplinariamente?

17. Para responder esta cuestión, la sentencia mencionó la alegación de la institución demandada relativa a que, en estos casos, en atención a la Ley Orgánica del Servicio Público y su reglamento general de aplicación, no debían realizarse sumarios administrativos, pues las presuntas faltas eran leves.

18. Al respecto, la accionante considera que la motivación de la sentencia impugnada es insuficiente porque, además de sostener que no se debían realizar sumarios administrativos por la imputación de faltas disciplinarias leves, el tribunal no señala cuál era el tipo de procedimiento administrativo (distinto al sumario

administrativo) aplicable al caso. En opinión de esta Corte, el razonamiento de la accionante presupone erróneamente que todos los procedimientos administrativos son nominados, es decir, están sujetos a un trámite configurado expresamente por la ley. Sin embargo, en algunos casos no existe tal configuración legal y, por lo tanto, el procedimiento es innominado, supuesto en el que solo resultan aplicables las reglas generales de todo procedimiento administrativo y el derecho al debido proceso, con sus múltiples garantías. Tal cosa ocurre en el presente caso, por lo que la sentencia impugnada mal podía señalar un tipo de procedimiento, distinto al sumario administrativo, que fuera aplicable; sencillamente, porque para las faltas leves no hay un procedimiento nominado.

19. En consecuencia, se descarta que la sentencia impugnada haya vulnerado la garantía a la motivación por el cargo examinado en esta sección.

F. Tercer problema jurídico: ¿Vulneró la sentencia impugnada la garantía a la motivación de la accionante porque no habría justificado que la acción de protección no era la vía pertinente para el caso?

20. En el caso de la motivación de las sentencias de acción de protección, además de la disposición constitucional transcrita en el párr. 14 *supra*, se debe considerar la jurisprudencia establecida por esta Corte desde la sentencia N° 0016-13-SEP-CC, de 16 de mayo de 2013 (página 18), según la cual, el juez constitucional solo puede determinar la procedencia de otras vías de impugnación si previamente estableció la inexistencia de vulneración de derechos constitucionales. Este criterio ha sido ratificado reiteradamente; por todas, conviene citar el párr. 28 de la sentencia N° 1285-13-EP/19, del 4 de septiembre de 2019, en el que se señaló que la motivación en garantías constitucionales incluye la siguiente obligación:

iii) realizar un análisis para verificar 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.

21. Pues bien, en la sentencia impugnada, concretamente en sus considerandos cuarto y quinto, el tribunal de apelación se refirió a su competencia para sustanciar una garantía jurisdiccional de derechos constitucionales, a las circunstancias en las cuales procede una acción de protección y a la forma de impugnación de las sanciones disciplinarias. Así también, se inició el análisis de los actos administrativos impugnados bajo la siguiente premisa: “*En el caso sub judice se observa que la legitimada activa plantea esta acción por considerar que en las sanciones impuesta no se observó el debido proceso*”. A continuación, se examina la afirmación expuesta por la accionante respecto de la falta de notificación de las sanciones para poder ejercer su derecho a la defensa, confrontándola con el expediente, y estableciendo que en él consta copia certificada del oficio de fecha 20 de agosto de 2014, en la cual la señora Stefanía Mariuxi Murillo Vélez contestó el memorando 441-UTH-DT-2014, es decir, comprobando que ella ejerció su derecho a la defensa (véase la cita constante en el párr.

14 *supra*). Y, finalmente, el tribunal concluyó que la vía contenciosa administrativa era la pertinente, en la medida que las demás alegaciones de la acción de protección implicaban un control de la legalidad.

22. De lo expuesto, esta Corte advierte que el tribunal de apelación, solamente luego de verificar que no existía una vulneración del derecho a la defensa de la accionante, estableció que existía una vía adecuada y eficaz para tutelar sus derechos, con lo que se cumplió la obligación a la que se refiere el párrafo 20 *supra*.

23. En definitiva, se contesta al problema jurídico en examen en el sentido de que no se produjo la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

G. Cuarto problema jurídico: ¿Es apto para ser examinado en esta sentencia el cargo de vulneración del derecho a la defensa de la accionante por haberla sancionado por tres ocasiones sin previamente efectuar sumarios administrativos y sin otorgarle un tiempo razonable para responder las imputaciones que se le efectuaron?

24. Los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República establecen la acción extraordinaria de protección ante eventuales vulneraciones de derechos constitucionales, incluido el debido proceso, originadas en ciertas actuaciones judiciales.

25. En el caso, la vulneración alegada se habría producido por cuanto en los procedimientos administrativos disciplinarios se habría afectado el derecho a la defensa de la accionante.

26. En atención a estos antecedentes, se puede advertir que la accionante busca que esta Corte se pronuncie sobre la regularidad de los procedimientos administrativos en los que fue sancionada.

27. En principio, como se señaló en el párrafo 24 *supra*, las acciones extraordinarias de protección tienen por objeto establecer si una determinada actuación judicial vulneró directamente algún derecho constitucional y solo excepcionalmente, mediante este tipo de acciones, se puede revisar el fondo de la decisión adoptada en el proceso de origen, lo que, la jurisprudencia de esta Corte ha denominado "examen de mérito".

28. El examen de mérito solo puede realizarse en los procesos de garantías jurisdiccionales, una vez que se ha constatado, entre otros requisitos, una vulneración de derechos fundamentales ocasionada por una acción u omisión judicial,¹ condición necesaria que, en este caso, no se ha cumplido, dado que se ha respondido de manera negativa a todos los problemas jurídicos previos.

¹Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 176-14-EP/19, párr. 55.

29. En consecuencia, se responde negativamente al último problema jurídico materia de esta sentencia.

V. 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 las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N° 1977-14-EP.
2. Notifíquese, publíquese, devuélvase y archívese.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 28 de octubre de 2020.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL