

Quito, D.M., 13 de junio de 2024

## **CASO 556-20-EP**

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

#### **SENTENCIA 556-20-EP/24**

**Resumen:** La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de segunda instancia, emitida dentro de un proceso de acción de protección. La Corte determina que las autoridades judiciales no vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de motivación del accionante ya que la sentencia impugnada no incurre en deficiencia motivacional por insuficiencia (al verificar que se cumplió con el estándar de motivación exigible en garantías jurisdiccionales) ni apariencia (al descartarse los vicios motivacionales de incoherencia decisional e incongruencia frente a las partes). Asimismo, la Corte concluye que las autoridades judiciales no vulneraron el derecho a la seguridad jurídica del accionante ya que la sentencia impugnada no se fundamenta en una norma derogada y no inobserva un precedente de la Corte Constitucional relacionado con la carga de la argumentación de los jueces y juezas constitucionales para determinar la vía idónea para resolver la controversia.

### **1. Antecedentes procesales**

#### **1.1. Antecedentes procesales relevantes**

1. El 4 de octubre de 2019, Alberto Israel Montenegro Roldán presentó una acción de protección en contra del Consejo de la Judicatura.<sup>1</sup> El proceso fue signado con el número 17250-2019-00120. El 22 de noviembre de 2019, el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Tribunal**”), emitió sentencia en la que rechazó la acción de protección.<sup>2</sup> Alberto Israel Montenegro Roldán interpuso recurso de apelación.

<sup>1</sup> Señaló que fue obligado a trabajar como secretario judicial de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer en Infracciones Flagrantes de la parroquia Mariscal Sucre del cantón Quito, de forma gratuita, en madrugadas, días de descanso obligatorio, horas fuera de su horario de trabajo, fines de semana, en periodos de 12 horas ininterrumpidas, en ocasiones sin tener la posibilidad de descansar entre las jornadas de trabajo e incluso bajo amenazas. Alegó la vulneración de sus derechos a la seguridad jurídica, al trabajo, a la dignidad, al debido proceso y a la igualdad y no discriminación, así como a la prohibición de la explotación y de la gratuidad del trabajo y a la irrenunciabilidad e indisponibilidad de los derechos. Solicitó que se disponga el pago de los haberes laborales dejados de percibir.

<sup>2</sup> Consideró que no existieron vulneraciones de derechos y que el accionante pretendía el pago o la liquidación de haberes laborales. Señaló que este tipo de pretensiones se deben tramitar en la vía ordinaria correspondiente.

2. El 5 de marzo de 2020, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala**”) emitió sentencia en la que negó el recurso de apelación y confirmó la sentencia de primera instancia en todas sus partes. El 27 de mayo de 2020, Alberto Israel Montenegro Roldán (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida por la Sala (“**sentencia impugnada**”).

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

3. Mediante auto de 4 de septiembre de 2020, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformado las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce y Daniela Salazar Marín, resolvió admitir a trámite la acción extraordinaria de protección. Además, ordenó al Tribunal y a la Sala que, en el término de 10 días, presenten su informe de descargo. El 2 de octubre de 2020, los jueces del Tribunal presentaron el informe requerido. Los jueces de la Sala no enviaron su informe de descargo.
4. Mediante auto de 21 de febrero de 2024, de acuerdo con el orden cronológico para la sustanciación de causas, la jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso.

## **2. Competencia**

5. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución, y 58 y 191 numeral 2 letra d) de la LOGJCC.

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

### **3.1. Argumentos de la parte accionante**

6. El accionante alega la vulneración de sus derechos al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica, reconocidos en los artículos 76 numeral 7 literal l) y 82 de la Constitución, respectivamente.
7. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, argumenta que en la sentencia impugnada solo existe un relato de los hechos y la enunciación de normas, pero en ningún momento se explican las razones por las que se tomó la decisión.

8. Cuestiona, además, que la Sala haya planteado que el accionante aceptó las vulneraciones de derechos “por haber firmado un contrato, entendiéndose que, en mérito de aquello, podría haberse devenido una renuncia a sus derechos indisponibles, sin tener en cuenta, además, que el accionante en el momento de que se vulneraban sus derechos fundamentales, NO se encontraba bajo relación contractual, sino que tenía la calidad de Servidor Judicial”.
9. Considera que existe incoherencia entre las premisas y la conclusión ya que la Sala, en la *ratio decidendi*, observa la posible violación de derechos y en el decisorio concluye que no existieron tales vulneraciones bajo el argumento de que el propio accionante las habría aceptado.
10. Señala que existe incoherencia cuando la Sala considera que al accionante se le confería un día de descanso como compensación a pesar de que “de los actos administrativos puestos a su consideración, se determinaba todo lo contrario, porque la misma administración ordenaba expresamente que los funcionarios judiciales tenían que trabajar de manera gratuita”.
11. Indica que la Sala no se pronunció sobre la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación por parte del Consejo de la Judicatura en “varios actos administrativos”.
12. Sobre el derecho a la seguridad jurídica, afirma que la Sala fundamentó su decisión en normas derogadas. En específico se refiere al artículo 38 de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por Parte de la Iniciativa Privada (“**Ley de Modernización del Estado**”).
13. Señala que la Sala habría motivado su decisión con una norma incompleta. Indica que esto ocurrió al momento de aplicar el artículo 101 del Código Orgánico de la Función Judicial “sin aplicar el ordenamiento jurídico de manera objetiva, sino únicamente una parte de la regla”.
14. Además, alega que la Sala inobservó el precedente de la sentencia 41-13-SEP-CC, según el cual “la carga de demostración sobre la adecuación y eficacia de los procedimientos ordinarios no recae sobre el accionante, sino sobre el juzgador”, cuando afirma lo siguiente:

Sin embargo el recurrente manifiesta haber agotado esta vía (contencioso administrativa), al no haber accedido de forma oportuna, dejando caducar su derecho a demandar en la vía administrativa, esto, no le acciona la vía constitucional mediante una acción de protección, advirtiéndose que es el propio legitimado activo el que genera una residualidad de la acción de protección que riñe con nuestro ordenamiento jurídico en la materia, el cual determina palmariamente que la misma no tiene el carácter de residual.

15. Como pretensión, solicita que la Corte Constitucional declare la vulneración de derechos, deje sin efecto la sentencia impugnada y disponga al Consejo de la Judicatura que ofrezca disculpas públicas, inicie procedimientos administrativos en contra de los jueces de la Sala e investigue los hechos que dieron lugar al proceso de origen.

### **3.2. Argumentos del Tribunal**

16. En su escrito, los jueces del Tribunal sostienen que “el accionante no ha precisado cuál o cuáles de las acciones de personal emitidas por la Dirección Provincial de Pichincha del Consejo de la Judicatura, han violentado sus derechos fundamentales”. Asimismo, recuerdan que se determinó que los traslados, encargos y subrogaciones dispuestas por el Consejo de la Judicatura se realizaron de acuerdo con la ley aplicable. Consideran que el accionante no fue discriminado ya que no era la única persona que tenía su régimen de trabajo. Finalmente, señalan que las acciones de personal emitidas por el Consejo de la Judicatura se encontraban motivadas.

### **3.3. Argumentos de la Sala**

17. A pesar de haber sido debidamente notificados con el auto de admisión de la causa en el que se disponía el envío del informe de descargo correspondiente, los jueces de la Sala no lo han presentado hasta el momento en que se envía la presente sentencia al Pleno de este Organismo.

## **4. Planteamiento de los problemas jurídicos**

18. La Corte Constitucional ha señalado que, 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 alegaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de derechos constitucionales.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

19. Para tratar el cargo expuesto en el párrafo 7 *supra*, la Corte plantea el siguiente problema jurídico: ¿La Sala, en la sentencia impugnada, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación del accionante, por incurrir en insuficiencia motivacional, ya que no habría cumplido con el estándar de motivación exigible en garantías jurisdiccionales?
20. Para tratar el cargo expuesto en el párrafo 9 *supra*, la Corte plantea el siguiente problema jurídico: ¿La Sala, en la sentencia impugnada, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación del accionante, por incurrir en el vicio motivacional de incoherencia decisional, en cuanto habría concluido que no se produjeron vulneraciones de derechos a pesar de haber argumentado lo contrario en la *ratio decidendi* de la sentencia?
21. Para tratar el cargo expuesto en el párrafo 11 *supra*, la Corte plantea el siguiente problema jurídico: ¿La Sala, en la sentencia impugnada, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación del accionante, por incurrir en el vicio motivacional de incongruencia frente a las partes, ya que no se habría pronunciado sobre el cargo relativo a la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación por parte del Consejo de la Judicatura?
22. Para tratar el cargo expuesto en el párrafo 12 *supra*, la Corte plantea el siguiente problema jurídico: ¿La Sala, en la sentencia impugnada, vulneró el derecho a la seguridad jurídica del accionante en cuanto habría aplicado una norma derogada?
23. Para tratar el cargo expuesto en el párrafo 14 *supra*, la Corte plantea el siguiente problema jurídico: ¿La Sala, en la sentencia impugnada, vulneró el derecho a la seguridad jurídica del accionante ya que habría inobservado un posible precedente de la Corte relacionado con la carga de la argumentación de los jueces y juezas constitucionales para determinar la vía idónea para resolver la controversia?
24. No se plantearán problemas jurídicos para tratar los cargos expuestos en los párrafos 8, 10 y 13 *supra*, ya que estos pretenden que la Corte realice un análisis de corrección de la sentencia impugnada, se refieren a la apreciación de la prueba realizada por la Sala o a la interpretación y aplicación de la ley por parte de la Sala,<sup>4</sup> respectivamente. A la Corte no le compete pronunciarse sobre estas cuestiones en el marco de la resolución de una acción extraordinaria de protección.

---

<sup>4</sup> En el cargo expuesto en el párrafo 13 *supra*, el accionante pretende que la Corte se pronuncie sobre la correcta o incorrecta interpretación y aplicación de la Sala del artículo 101 del Código Orgánico de la Función Judicial.

25. A continuación, se analizará y responderá a los problemas jurídicos planteados.

## 5. Resolución de los problemas jurídicos

### 5.1. ¿La Sala, en la sentencia impugnada, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación del accionante, por incurrir en insuficiencia motivacional, ya que no habría cumplido con el estándar de motivación exigible en garantías jurisdiccionales?

26. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución reconoce el derecho al debido proceso en la garantía de motivación. De acuerdo con la jurisprudencia de este Organismo, el criterio rector para examinar un cargo de vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación establece que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: i) una fundamentación normativa suficiente; y, ii) una fundamentación fáctica suficiente.<sup>5</sup>
27. Este Organismo ha considerado que existen tres tipos de deficiencia motivacional: inexistencia, insuficiencia y apariencia.<sup>6</sup> Una argumentación jurídica es insuficiente cuando la respectiva decisión cuenta con alguna fundamentación normativa y alguna fundamentación fáctica, pero alguna de ellas es insuficiente porque no cumple el correspondiente estándar de suficiencia.<sup>7</sup>
28. Para el caso específico de los procesos de garantías jurisdiccionales, esta Corte ha señalado que es necesario que las autoridades judiciales realicen un análisis para verificar la existencia o no de la vulneración de los derechos constitucionales alegados por la parte accionante.<sup>8</sup> Luego de dicho análisis, si no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez o jueza constitucional determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.<sup>9</sup>

<sup>5</sup> CCE, sentencia 1158-17-EP/21 (Caso Garantía de la motivación), 20 de octubre de 2021, párr. 61.

<sup>6</sup> *Ibid*, párr. 66.

<sup>7</sup> *Ibid*, párr. 69.

<sup>8</sup> CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

<sup>9</sup> CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

Ahora bien, la obligación de cumplir el requisito expuesto en este párrafo tiene excepciones. Si bien, en principio, no existen materias excluidas de la acción de protección, la Corte ha aclarado que los jueces constitucionales no están obligados a realizar un análisis sobre la existencia o no de vulneraciones de derechos constitucionales en los casos de manifiesta improcedencia de la garantía. Estos supuestos se presentan cuando “es tal la especificidad de la pretensión de la acción que resulta evidente concluir que existe otra vía idónea y

29. En este caso, el accionante alega que en la sentencia impugnada solo existe un relato de los hechos y la enunciación de normas y que en ningún momento se explican las razones por las que se tomó la decisión. Para determinar si la sentencia impugnada cuenta con una motivación suficiente, en primer lugar, se resumirá el contenido de la referida decisión.
30. En la primera sección, la Sala se pronunció sobre su competencia. En la segunda, ratificó la validez del proceso. En la tercera, se refirió a los antecedentes del caso. Dentro de esta sección, la Sala presentó una exposición detallada de los cargos planteados por el accionante en su demanda. Recogió los argumentos del accionante según los cuales habría sido obligado a trabajar como secretario judicial de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer en Infracciones Flagrantes de la Parroquia Mariscal Sucre del cantón Quito, de forma gratuita, en madrugadas, días de descanso obligatorio, horas fuera de su horario de trabajo, fines de semana, en periodos de 12 horas ininterrumpidas, en ocasiones sin tener la posibilidad de descansar entre las jornadas de trabajo e incluso bajo amenazas.
31. Asimismo, recogió los cuestionamientos del accionante a los oficios emitidos por el Consejo de la Judicatura y a los correos en los que las autoridades de la institución le negaron el reconocimiento de los haberes laborales que reclamaba. Además, tomó en cuenta que el accionante alegó la vulneración de sus derechos a la seguridad jurídica, al trabajo, a la dignidad, al debido proceso y a la igualdad y no discriminación, así como a la prohibición de la explotación y de la gratuidad del trabajo y a la irrenunciabilidad e indisponibilidad de los derechos.
32. En las subsecciones 4.1 y 4.2, la Sala se pronunció sobre el derecho a recurrir y sobre la naturaleza y los requisitos de la acción de protección. Esto, con base en normas de la Constitución, la LOGJCC y tratados internacionales. En la subsección 4.3, presentó su análisis del caso concreto. Luego de realizar un recuento de los cargos del accionante, consideró que, el 21 de julio de 2015, el accionante suscribió un contrato con el director

---

eficaz en la justicia ordinaria” y que, por tanto, corresponde declarar improcedente la acción (CCE, sentencias 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 91; 461-19-JP/23 y acumulados, 19 de abril de 2023, párr. 30). Aquello ocurre, por ejemplo, cuando la única pretensión de la acción de protección es la declaratoria de la prescripción adquisitiva de dominio (CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 94), la extinción de una obligación contractual (CCE, sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 106.), el cumplimiento de una obligación contractual (CCE, sentencia 1580-18-EP/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 30) o la concesión de medidas cautelares administrativas previstas en el Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación para la tutela de cuestiones técnicas y comerciales que se derivan de los derechos de propiedad intelectual (CCE, sentencia 446-19-EP/24, 31 de enero de 2024, párr. 58). En estos casos, los juzgadores deben motivar la improcedencia de la garantía jurisdiccional señalando cómo el caso concreto se refiere a situaciones respecto de las cuales la Corte ya ha señalado su manifiesta improcedencia.

provincial de Pichincha del Consejo de la Judicatura y que “en las cláusulas quinta y sexta se señala que por necesidad de servicios institucionales el contratado, en este caso el accionante, laborará en horas posteriores a la jornada de trabajo o en días de descanso obligatorio, así como también podrá subrogar o encargarse de un cargo diferente, traduciéndose en aceptación por parte del accionante”.

33. La Sala argumentó que la necesidad institucional de ofertar un trabajo con esas características respondía al carácter propio de la unidad judicial. Citó la resolución 052A-2018 del Consejo de la Judicatura y la Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres para sostener la legalidad de las acciones de personal emitidas para regular encargos, subrogaciones y turnos. Además, resaltó que los funcionarios sujetos a este régimen recibían un día de descanso como compensación. También afirmó que los traslados administrativos estaban previstos por el artículo 101 del Código Orgánico de la Función Judicial por lo que “la Dirección Provincial al emitir [la] acción de personal no está vulnerando derecho constitucional alguno, ya que lo ha hecho amparada en una norma legal existente y aplicable para estos casos”.
34. Finalmente, la Sala consideró que la real intención del accionante era el reconocimiento de haberes laborales, a través de la impugnación de actos administrativos, y que aquello debía tramitarse en la justicia ordinaria, ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Dentro de su argumentación, tomó en cuenta que el accionante manifestó haber agotado la vía ordinaria, “dejando caducar su derecho a demandar en la vía administrativa”, y explicó que eso no le habilitaba el acceso a la vía constitucional mediante una acción de protección porque es el “propio legitimado activo el que genera una residualidad de la acción de protección”. Para llegar a las conclusiones de esta sección, la Sala utilizó normas de la Constitución, el Código Orgánico de la Función Judicial, el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, la LOGJCC y la Ley de Modernización del Estado.
35. En la quinta y última sección, la Sala plasmó su resolución. En concreto, negó el recurso de apelación presentado por el accionante y confirmó, en todas sus partes, la sentencia de primera instancia.
36. A partir de lo expuesto, se observa que la sentencia impugnada cuenta con una fundamentación fáctica y normativa suficiente. La Sala enunció y tomó en cuenta los cargos expuestos por el accionante. En su argumentación, se pronunció acerca de los dos puntos centrales de la demanda: i) el régimen laboral al que el accionante habría tenido que someterse (*i.e.* trabajar horas extra, fines de semana, feriados, etc., sin remuneración);



y, ii) los traslados entre dependencias judiciales. Para fundamentar su decisión, la Sala enunció las normas que consideró aplicables y explicó la pertinencia de su aplicación en el caso concreto. Todas las secciones de la sentencia impugnada cuentan con sustento normativo y, en particular, las secciones en las que la Sala descartó las vulneraciones de derechos y justificó por qué la vía idónea para tratar las pretensiones del accionante era, según su criterio, la de la justicia ordinaria.

37. Además, esta Corte constata que la Sala sí se pronunció acerca de las vulneraciones de derechos alegadas. Detalló los cargos del accionante, mencionó todos los derechos cuya vulneración se alegó y, si bien no realizó un análisis individualizado en cuanto a cada derecho alegado, sí se pronunció acerca de los dos cargos centrales de la demanda: i) el régimen laboral al que el accionante habría tenido que someterse (*i.e.* trabajar horas extra, fines de semana, feriados, etc., sin remuneración); y, ii) los traslados entre dependencias judiciales. Asimismo, concluyó expresamente que en el caso no se vulneró ningún derecho constitucional y justificó por qué, según su criterio, las pretensiones del accionante debían tramitarse ante la justicia ordinaria.
38. Por lo expuesto, respondiendo al primer problema jurídico planteado, esta Corte concluye que la Sala no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación del accionante ya que la sentencia impugnada se encuentra suficientemente motivada.

**5.2. ¿La Sala, en la sentencia impugnada, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación del accionante, por incurrir en el vicio motivacional de incoherencia decisional, en cuanto habría concluido que no se produjeron vulneraciones de derechos a pesar de haber argumentado lo contrario en la *ratio decidendi* de la sentencia?**

39. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución reconoce el derecho al debido proceso en la garantía de motivación. Este Organismo ha considerado que existen tres tipos de deficiencia motivacional: inexistencia, insuficiencia y apariencia.<sup>10</sup> La apariencia está ligada a los vicios motivacionales: incoherencia, inatención, incongruencia e incomprensibilidad.<sup>11</sup> Hay incoherencia decisional cuando se verifica una inconsistencia entre la conclusión final de la argumentación y la decisión.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> CCE, sentencia 1158-17-EP/21 (Caso Garantía de la motivación), 20 de octubre de 2021, párr. 66.

<sup>11</sup> *Ibid*, párr. 71.

<sup>12</sup> *Ibid*, párr. 74.

40. En este caso, el accionante sostiene que la Sala, en la *ratio decidendi* de la sentencia impugnada, observa la posible vulneración de derechos y que, sin embargo, en el decisorio concluye que no existió la vulneración de derechos con el argumento de que el propio accionante habría aceptado tales vulneraciones.
41. A partir de la lectura de la sentencia impugnada, se verifica que en ella consta el siguiente texto: “de esta manera observamos la posible violación de los derechos invocados por el accionante; en cuanto al derecho a la motivación, seguridad jurídica, trabajo, igualdad, dignidad, discriminación”. Sin embargo, a partir de una lectura integral y contextualizada de la sentencia impugnada, se observa que la Sala, en la frase transcrita, se refiere a que el accionante alega la vulneración de tales derechos. De hecho, la fundamentación de la Sala en cuanto a los cargos del accionante inicia inmediatamente después. Luego de realizar su análisis en cuanto al caso concreto, la Sala concluyó expresamente que no existió ninguna vulneración de derechos. En cuanto la oración objetada por el accionante no fue la conclusión final de la Sala sino únicamente un resumen de los cargos, queda claro que esta no podía incidir en la decisión.
42. Tomando en cuenta el análisis que realiza la Sala y el decisorio, en el que niega el recurso de apelación y ratifica la sentencia de primera instancia, esta Corte concluye que no existe incoherencia decisional. En efecto, en su análisis, la Sala explicó por qué, según su criterio, no existieron vulneraciones de derechos, presentó su conclusión en el mismo sentido y, en el decisorio, tomó medidas acordes a tal razonamiento.
43. Por lo expuesto, respondiendo al segundo problema jurídico planteado, esta Corte concluye que la Sala no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación del accionante ya que la sentencia impugnada no incurre en el vicio motivacional de incoherencia decisional.

**5.3. ¿La Sala, en la sentencia impugnada, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación del accionante, por incurrir en el vicio motivacional de incongruencia frente a las partes, ya que no se habría pronunciado sobre el cargo relativo a la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación por parte del Consejo de la Judicatura?**

44. El artículo 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución reconoce el derecho al debido proceso en la garantía de motivación. Este Organismo ha considerado que existen tres tipos de

deficiencia motivacional: inexistencia, insuficiencia y apariencia.<sup>13</sup> La apariencia está ligada a los vicios motivacionales: incoherencia, inatinencia, incongruencia e incomprendibilidad.<sup>14</sup> La incongruencia frente a las partes se presenta cuando, en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica, no se contesta algún argumento relevante de las partes procesales.<sup>15</sup>

45. De acuerdo con la jurisprudencia de este Organismo, un argumento relevante es aquel que incide significativamente en la resolución del correspondiente problema jurídico.<sup>16</sup> Al respecto, esta Corte ha indicado que: “[p]ara evaluar si la incidencia es o no significativa, es preciso atender al contexto del debate judicial y al estándar de suficiencia aplicable al caso concreto [...]. Los argumentos de las partes son especialmente relevantes cuando apuntan a resolver el problema jurídico en sentido opuesto a la respuesta dada por el juzgador”.<sup>17</sup>
46. En este caso, el accionante señala que la Sala no se pronunció sobre la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación por parte del Consejo de la Judicatura en “varios actos administrativos”.
47. Como ya se indicó en la sección 5.1. *supra*, si bien la Sala no realizó un análisis individualizado sobre la posible vulneración de todos y cada uno de los derechos invocados por el accionante (incluyendo el derecho al debido proceso en la garantía de motivación), sí respondió los dos cargos centrales de la demanda. En cuanto a los actos administrativos emitidos por el Consejo de la Judicatura que, según el criterio del accionante, no se encontrarían motivados, la Sala explicó que el Consejo de la Judicatura actuó de conformidad con las normas aplicables y que no vulneró “derecho constitucional alguno”. Es decir, al momento de responder los cargos centrales de la demanda, la Sala respondió de forma transversal las alegaciones sobre vulneraciones de derechos. Además, la Sala fue clara al momento de explicar por qué la impugnación de los actos administrativos emitidos por el Consejo de la Judicatura debía, según su criterio, ser tramitada por otra vía.
48. Además, esta Corte considera que las alegaciones específicas del accionante en cuanto a la falta de motivación de los actos administrativos emitidos por el Consejo de la Judicatura

---

<sup>13</sup> CCE, sentencia 1158-17-EP/21 (Caso Garantía de la motivación), 20 de octubre de 2021, párr. 66.

<sup>14</sup> *Ibid*, párr. 71.

<sup>15</sup> *Ibid*, párr. 86.

<sup>16</sup> *Ibid*, párr. 87.

<sup>17</sup> *Ibid*.

no constituyen un argumento relevante. En efecto, atendiendo al contexto del debate judicial, queda claro que este argumento no tenía la capacidad de influir en la Sala para que la decisión de esta sea diferente en cuanto consideraba que el contenido de los actos administrativos debía ser revisado por un tribunal contencioso-administrativo.

49. Por lo expuesto, respondiendo al tercer problema jurídico planteado, esta Corte concluye que la Sala no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación del accionante ya que la sentencia impugnada no incurre en el vicio motivacional de incongruencia frente a las partes.

**5.4. ¿La Sala, en la sentencia impugnada, vulneró el derecho a la seguridad jurídica del accionante en cuanto habría aplicado una norma derogada?**

50. El artículo 82 de la Constitución reconoce el derecho a la seguridad jurídica y desarrolla el contenido de este derecho señalando que “se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.
51. Este Organismo ha considerado que la aplicación de normas que no se encuentran vigentes vulnera el derecho a la seguridad jurídica ya que transgrede el principio de irretroactividad de la ley.<sup>18</sup> Al respecto, ha indicado:

[L]a irretroactividad apunta a asegurar un mínimo de previsibilidad a las personas, para que estas puedan conocer las reglas del juego que regirán su conducta y puedan modularla de forma correspondiente. El derecho a la seguridad jurídica protege frente a la aplicación retroactiva de las normas con miras a garantizar “certeza a los administrados de que su situación no será modificada por procedimientos establecidos posteriormente”. La retroactividad resulta estrictamente excepcional puesto que, si la Constitución permitiera en general la aplicación retroactiva de las normas, se anularía el derecho a la seguridad jurídica, pues sería imposible para las personas obtener certeza en sus relaciones jurídicas, ya que sus comportamientos pasados podrían originarles consecuencias futuras, desconocidas e imposibles de prever al momento de realizar la conducta. Por ello, la Corte ha señalado que la aplicación retroactiva de normas, en supuestos distintos a los permitidos por la Constitución, vulnera la seguridad jurídica en cuanto “trae como consecuencia desconocer la previsibilidad y certidumbre que debe provocar la aplicación de las normas claras, previas y públicas”.<sup>19</sup>

52. En este caso, el accionante alega que la Sala fundamentó su decisión con base en normas derogadas. En específico se refiere al artículo 38 de la Ley de Modernización del Estado.

<sup>18</sup> CCE, sentencia 1127-16-EP/21, 23 de junio de 2021, párr. 26.

<sup>19</sup> CCE, dictamen 1-21-OP/21, 17 de marzo de 2021, párr. 64.

Al respecto, esta Corte nota que la Sala efectivamente cita el artículo 38 de la Ley de Modernización del Estado para sostener que las impugnaciones de actos administrativos las debe resolver el tribunal distrital de lo contencioso-administrativo correspondiente.

- 53.** La Ley de Modernización del Estado fue derogada por el Código Orgánico Administrativo, publicado en el Registro Oficial Suplemento 31 de 7 de julio de 2017. La acción de protección fue presentada en 2019 y la sentencia impugnada fue emitida en 2020, cuando la disposición indicada por el accionante efectivamente se encontraba derogada. Ahora bien, esta Corte nota que los hechos que dieron lugar a la acción de protección inician en 2015, por lo que podría existir alguna discusión acerca de si, en este caso, correspondía la aplicación ultraactiva de la ley.
- 54.** Sin embargo, en este caso sería inoficioso que la Corte realice un análisis específico para determinar si la Sala podía, o no, aplicar el artículo 38 de la Ley de Modernización del Estado. Esto se debe a que, si bien esta disposición (entendida como el texto que constaba en un documento normativo) se encontraba derogada, la norma (entendida como el sentido o significado de la disposición) seguía estando vigente ya que estaba prevista en otras disposiciones que continuaban siendo parte del ordenamiento jurídico.
- 55.** En efecto, como la propia Sala también cita en la sentencia impugnada, de acuerdo con el artículo 217 numeral 4 del Código Orgánico de la Función Judicial, corresponde a las juezas y jueces que integren las salas de lo contencioso administrativo “[c]onocer y resolver las demandas que se propusieren contra actos, contratos o hechos administrativos en materia no tributaria, expedidos o producidos por las instituciones del Estado que conforman el sector público y que afecten intereses o derechos subjetivos de personas naturales o jurídicas [...]”. El artículo 217 numeral 4 del Código Orgánico de la Función Judicial estaba vigente cuando ocurrieron los hechos en los que se funda la acción de protección, al momento de la presentación de la acción de protección y cuando la Sala emitió la sentencia impugnada. Además, se mantiene vigente hasta la actualidad.
- 56.** Por lo expuesto, respondiendo al cuarto problema jurídico planteado, esta Corte concluye que la Sala no vulneró el derecho a la seguridad jurídica del accionante ya que su decisión no se fundamenta en una norma derogada.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> En cuanto la decisión no se fundamenta en una norma derogada, no corresponde realizar un análisis para verificar si, además de la seguridad jurídica, se habría vulnerado otro principio constitucional. Al respecto, ver, CCE, sentencia 2707-17-EP/23, 5 de julio de 2023, párr. 48.

**5.5. ¿La Sala, en la sentencia impugnada, vulneró el derecho a la seguridad jurídica del accionante ya que habría inobservado un posible precedente de la Corte relacionado con la carga de la argumentación de los jueces y juezas constitucionales para determinar la vía idónea para resolver la controversia?**

57. El artículo 82 de la Constitución reconoce el derecho a la seguridad jurídica y desarrolla el contenido de este derecho señalando que “se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.
58. De conformidad con el artículo 436 numerales 1 y 6 de la Constitución, los precedentes judiciales emanados de las decisiones de la Corte Constitucional tienen carácter vinculante. Tales precedentes tienen efectos horizontales y verticales ya que deben ser observados tanto por la propia Corte Constitucional como por todas las demás autoridades judiciales del país. La obligatoriedad de los precedentes de la Corte Constitucional se fundamenta en los derechos (i) a la igualdad formal “que demanda tratar igual a casos con propiedades relevantes” y (ii) a la seguridad jurídica “que exige dotar a las expectativas de las personas de una previsibilidad razonable respecto de las decisiones judiciales”.<sup>21</sup>
59. Este Organismo ha aclarado que todo precedente judicial en sentido estricto o regla de precedente radica en el núcleo de una *ratio decidendi*.<sup>22</sup> Asimismo, ha explicado que el núcleo de la *ratio decidendi* es la “regla en la que el decisor subsume los hechos del caso concreto para, inmediatamente, extraer la decisión (lo que queda fuera de dicho núcleo son las razones que fundamentan la mencionada regla)”.<sup>23</sup> Finalmente, ha considerado que existe una regla de precedente cuando esta “no es tomada por el decisor –sin más– del sistema jurídico preestablecido (que incluye las leyes, los instrumentos internacionales de derechos humanos, las normas de origen jurisprudencial, etc.), sino que, más bien, es el producto de la interpretación que el decisor hace de dicho ordenamiento con miras a resolver el caso concreto”.<sup>24</sup>
60. En este caso, el accionante considera que la Sala inobservó un posible precedente de la sentencia 41-13-SEP-CC, según el cual “la carga de demostración sobre la adecuación y eficacia de los procedimientos ordinarios no recae sobre el accionante, sino sobre el

<sup>21</sup> CCE, sentencia 109-11-IS/20 (Precedente judicial en sentido estricto), 26 de agosto de 2020, párr. 21.

<sup>22</sup> *Ibid*, párr. 24.

<sup>23</sup> *Ibid*, párr. 23.

<sup>24</sup> *Ibid*, párr. 24.

juzgador, al momento en que determina si la violación efectivamente se verificó o no en el caso puesto en su conocimiento”, cuando afirma lo siguiente:

Sin embargo el recurrente manifiesta haber agotado esta vía (contencioso administrativa), al no haber accedido de forma oportuna, dejando caducar su derecho a demandar en la vía administrativa, esto, no le acciona la vía constitucional mediante una acción de protección, advirtiéndose que es el propio legitimado activo el que genera una residualidad de la acción de protección que riñe con nuestro ordenamiento jurídico en la materia, el cual determina palmariamente que la misma no tiene el carácter de residual.

**61.** El posible precedente referido por el accionante corresponde con una interpretación de la Corte respecto de una de las causales de improcedencia de la acción de protección. En específico, se refiere a la carga argumentativa que tiene la autoridad judicial para determinar qué vía es idónea para resolver la controversia en caso de haber considerado previamente que la vía constitucional no lo es. En cuanto a este tema, para esta Corte es claro que existe un precedente en sentido estricto. En efecto, en la sentencia 1285-13-EP/19, este Organismo consideró que a los jueces que resuelven garantías jurisdiccionales les corresponde “determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto”.<sup>25</sup>

**62.** Sobre este tema, además, la Corte ha aclarado que la:

obligación que tienen las autoridades judiciales de analizar (y decidir sobre) la vulneración de derechos es algo distinto a su deber de analizar (y decidir sobre) la procedencia de la vía constitucional, en los casos en que esto sea pertinente, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte. Ahora bien, cabe recalcar que, **respecto de ambos temas, la decisión de las autoridades judiciales debe estar suficientemente motivada** (énfasis añadido).<sup>26</sup>

**63.** Entonces, queda claro que existe un precedente en sentido estricto según el cual, en caso de considerar que la garantía jurisdiccional no es la vía adecuada para la solución de una controversia, entonces le corresponde al juez o a la jueza constitucional determinar cuál es la vía judicial ordinaria adecuada y motivar tal decisión. Este precedente se debe leer de la mano con los precedentes específicos en cuanto a la procedencia de las acciones de protección en casos relacionados con controversias laborales de funcionarios públicos con entidades del Estado y con la carga argumentativa de los jueces y juezas constitucionales cuando resuelven este tipo de casos.

<sup>25</sup> CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

<sup>26</sup> CCE, sentencia 1451-20-EP/24, 16 de mayo de 2024, párr. 17.

- 64.** Al respecto, se debe tomar en cuenta que la Corte Constitucional, en la sentencia 2006-18-EP/24,<sup>27</sup> formuló una regla general, así como criterios de excepción, respecto de la procedencia de la acción de protección en conflictos laborales contra el Estado. A saber, la Corte señaló que, por regla general, el conocimiento de los conflictos laborales<sup>28</sup> entre el Estado y sus servidores públicos corresponde a la jurisdicción de lo contencioso-administrativo. La Corte también estableció criterios de excepción a esta regla general, que operan cuando el caso se refiera a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor. A manera ejemplificativa, la Corte mencionó que tales excepciones podrían ocurrir en casos de evidente discriminación, o en los excepcionalísimos que requieran una respuesta urgente por las circunstancias que los rodeen. Tanto la regla general como los criterios de excepción constituyen, en conjunto, una regla de precedente.
- 65.** Toda vez que, por regla general, los conflictos laborales con el Estado tienen habilitada la vía contencioso-administrativa, las judicaturas deben considerar, al menos, lo siguiente:
- i)** Las y los jueces constitucionales deben explicar por qué la vía contencioso-administrativa sería adecuada y eficaz para resolver el caso concreto a la luz de las circunstancias específicas que lo rodean. Para ello, no basta afirmar de forma general que la vía contencioso-administrativa está prevista en la ley para los conflictos laborales “de mera legalidad” con el Estado.
  - ii)** Lo que deben examinar las y los jueces es si el caso se enmarca en uno de los supuestos previstos en la sentencia 2006-18-EP/24 para que proceda la acción de protección en un conflicto laboral con el Estado. Es decir, las y los jueces deben razonar si el caso se refiere o no a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor o servidora, como por ejemplo en casos de evidente discriminación, o casos excepcionales que por las circunstancias que los rodeen requieran una respuesta urgente.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> CCE, sentencia 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024.

<sup>28</sup> De acuerdo con la sentencia 2006-18-EP/24, entre los ejemplos de conflictos laborales entre el Estado y servidores públicos que por regla general corresponderían a la vía contencioso-administrativa están: la terminación de contratos de servicios ocasionales, finalización de nombramientos provisionales, homologación salarial, supresión de partidas, liquidación, entre otros.

<sup>29</sup> Cabe señalar que la propia sentencia 2006-18-EP/24 determina que no es obligación de los accionantes justificar la excepción, pero sí de las autoridades judiciales motivar: “Si bien los supuestos mencionados no necesariamente deberían ser justificados por la parte accionante, sí es obligación de los jueces constitucionales analizar si se cumplen o no los mencionados criterios para resolver el caso” CCE, sentencia 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024, párr. 43.



- iii) Si, por el contrario, encuentran que el caso se enmarca en un supuesto de excepción, entonces las y los jueces deben concluir que la AP es la vía adecuada y eficaz y deben pronunciarse sobre la existencia de las violaciones de derechos alegadas.
66. En este caso concreto, como se explicó en la sección 5.1. *supra*, la Sala, en la sentencia impugnada, tomó en cuenta las particularidades del caso concreto y consideró que **la real intención del accionante era el reconocimiento de haberes laborales**, así como la impugnación de actos administrativos, y que aquello debía tramitarse en la justicia ordinaria, ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Dentro de su argumentación, tomó en cuenta que el accionante manifestó haber agotado la vía ordinaria, “dejando caducar su derecho a demandar en la vía administrativa” y explicó que eso no le habilitaba el acceso a la vía constitucional mediante una acción de protección porque es el “propio legitimado activo el que genera una residualidad de la acción de protección”. Para llegar a las conclusiones de esta sección, la Sala utilizó normas de la Constitución, el Código Orgánico de la Función Judicial, el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, la LOGJCC y la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos.
67. Por ello, para este Organismo es claro que la Sala justificó por qué la vía idónea para tratar las pretensiones del accionante era, según su criterio, la de la justicia ordinaria, específicamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa. El hecho de que la Sala haya considerado que el accionante permitió que prescriba la acción ante los jueces de lo contencioso-administrativo y que aquello no le permitía presentar una acción de protección, no es contrario a los precedentes de la Corte Constitucional. De hecho, tal argumento refuerza la idea de que la controversia, según el criterio de la Sala, debía ser resuelta, necesariamente, por la justicia ordinaria.<sup>30</sup>
68. Finalmente, esta Corte considera necesario recordar, como ya lo ha hecho en el pasado,<sup>31</sup> que la acción de protección no constituye un último “recurso” por agotar. El artículo 40 de la LOGJCC no debe interpretarse como si requiriera a los accionantes que en primera instancia agoten las vías administrativas y/o de la justicia ordinaria para que, posteriormente, sea procedente la presentación de la garantía jurisdiccional. La acción de protección no es un mecanismo de impugnación de las decisiones de la justicia ordinaria o la vía administrativa ni un paso previo por agotar antes de acudir a la justicia ordinaria

<sup>30</sup> En este caso no corresponde el análisis de los puntos ii) y iii) detallados en el párrafo 65 *supra* ya que, como se constató en la sección 5.1 *supra*, la Sala sí realizó, de todas formas, un análisis suficiente sobre las vulneraciones de derechos alegadas.

<sup>31</sup> CCE, sentencias 446-19-EP/24, 31 de enero de 2024, párr. 55 y 251-20-EP/24, 23 de mayo de 2024, párr. 33.

o a la vía administrativa. En realidad, existen casos en los que la vía judicial es la idónea y otros en los que la acción de protección lo es.

- 69.** En conclusión, respondiendo al quinto problema jurídico planteado, esta Corte considera que la Sala, en la sentencia impugnada, no vulneró el derecho a la seguridad jurídica del accionante ya que no inobservó un precedente de la Corte relacionado con la carga de la argumentación de los jueces y juezas constitucionales para determinar la vía idónea para resolver la controversia.

\*

- 70.** En cuanto este Organismo no ha identificado la vulneración de derechos constitucionales, no procede que ordene medidas de reparación. En efecto, corresponde que se desestime la acción extraordinaria de protección, sin necesidad de realizar consideraciones adicionales.

## **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 **556-20-EP**.
- 2. Disponer** la devolución del expediente del proceso de origen y el archivo de la presente acción extraordinaria de protección.
- 3.** 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 Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes (voto concurrente), Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 13 de junio de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**

**SENTENCIA 556-20-EP/24**

**VOTO CONCURRENTE**

**Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes**

1. Con el debido respeto a las sentencias de esta Corte, en virtud del artículo 92 de la LOGJCC, formulo mi voto concurrente respecto de la sentencia 556-20-EP/24 dictada por la Corte Constitucional en sesión del Pleno de 13 de junio de 2024.
2. En la sentencia 556-20-EP/24 la Corte Constitucional analizó una acción extraordinaria de protección presentada por Alberto Israel Montenegro Roldán (“**accionante**”) en contra de la sentencia de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala**”), emitida el 5 de marzo de 2020, en el marco de una acción de protección. En esa demanda, el accionante alegó que el Consejo de la Judicatura vulneró varios de sus derechos constitucionales porque le obligó a trabajar como secretario de una Unidad Judicial de forma gratuita, sin descaso, por fuera de las horas de trabajo y durante 12 horas ininterrumpidas. La Sala confirmó la sentencia de primera instancia que rechazó la acción de protección.
3. La Corte desestimó la acción extraordinaria de protección pues encontró que la sentencia no vulneró la garantía de la motivación pues no incurrió en una deficiencia motivacional por insuficiencia ni por incongruencia entre las partes; y porque no vulneró la seguridad jurídica pues la sentencia no se habría fundamentado sobre una norma derogada ni habría inobservado un precedente de la Corte Constitucional. Si bien coincido con la decisión de la sentencia de mayoría, discrepo de la reconstrucción que se realizó respecto del precedente que presuntamente se habría inobservado.
4. Considero que es relevante pronunciarse sobre esto punto pues tiene relación con la interpretación y aplicación de la sentencia 2006-18-EP/24 que estimo necesario aclarar, pero también cuestionar. En lo que sigue explicaré: i) la reconstrucción del precedente 41-13-SEP-CC y su relación con el caso 1285-13-EP; ii) la necesidad de aclarar la relación entre la procedencia y relación planteada por el caso 2006-18-EP; iii) las cuestiones que considero se deben desarrollar para una aplicación clara de la sentencia 2006-18-EP en sus criterios de procedibilidad.

**i) Sobre el precedente del caso 41-13-SEP-CC**

5. En la demanda de acción extraordinaria de protección, el accionante señaló que la Sala inobservó un posible precedente de la sentencia 41-13-SEP-CC porque los jueces señalaron que:

Sin embargo el recurrente manifiesta haber agotado esta vía (contencioso administrativa), al no haber accedido de forma oportuna, dejando caducar su derecho a demandar en la vía administrativa, esto, no le acciona la vía constitucional mediante una acción de protección, advirtiéndose que es el propio legitimado activo el que genera una residualidad de la acción de protección que riñe con nuestro ordenamiento jurídico en la materia, el cual determina palmariamente que la misma no tiene el carácter de residual.

6. De acuerdo con el accionante, la sentencia habría inobservado dicho precedente según el cual “la carga de demostración sobre la adecuación y eficacia de los procedimientos ordinarios no recae sobre el accionante, sino sobre el juzgador”.
7. Para atender este argumento, la sentencia de mayoría indicó que este posible precedente “corresponde con una interpretación de la Corte respecto de una de las causales de improcedencia de la acción de protección”. Particularmente, señaló que “se refiere a la carga argumentativa que tiene la autoridad judicial para determinar qué vía es idónea para resolver la controversia en caso de haber considerado previamente que la vía constitucional no lo es”. Finalmente, estableció que “para esta Corte es claro que existe un precedente en sentido estricto” y, para ello, se refirió al caso 1285-13-EP/19. Así, concluyó:

En efecto, en la sentencia 1285-13-EP/19, este Organismo consideró que a los jueces que resuelven garantías jurisdiccionales les corresponde “determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto”.<sup>1</sup>

8. La sentencia de mayoría enfoca a las sentencias 41-13-SEP-CC y 1285-13-EP/19 *únicamente* desde la carga argumentativa del juez para determinar cuál es la vía adecuada para resolver la controversia una vez que ha decidido que la acción de protección es improcedente. Así, la Corte en la sentencia de mayoría del caso 556-20-EP estableció que “queda claro que existe un precedente en sentido estricto según el cual, en caso de considerar que la garantía jurisdiccional no es la vía adecuada para la solución de una controversia, entonces le corresponde al juez o a la jueza constitucional determinar cuál es la vía judicial ordinaria adecuada y motivar tal decisión”.

---

<sup>1</sup> CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

9. Añadió que este precedente debe ser leído con los precedentes específicos respecto de la procedencia de la acción de protección en controversias laborales de funcionarios públicos con entidades del Estado, y dispuso que cuando los jueces conozcan estos casos deben: i) explicar por qué la otra vía contenciosa administrativa es la más adecuada y eficaz para el caso concreto; ii) examinar si el caso se encuentra en unos de los supuestos excepcionales de la sentencia 2006-18-EP/24; y, iii) si el caso se encuentra en una de esas excepciones entonces analizar y pronunciarse sobre las violaciones alegadas.
10. Al respecto, aunque concuerdo que existe una relación entre la sentencia 2006-18-EP/24 y las sentencias 41-13-SEP-CC y 1285-13-EP/19, no estoy de acuerdo en la forma de encuadrar dicha relación por dos motivos: 1) la sentencia 41-13-SEP-CC no se trataría de un precedente en sentido estricto, y en consecuencia no cabría un análisis sobre si existe una vulneración del derecho a la seguridad jurídica; 2) el precedente que el proyecto de mayoría encuentra en el caso 1285-13-EP/19, desde mi punto de vista, está incompleto porque el análisis de la procedencia que se realiza en esta sentencia es solo consecuencia de un análisis profundo de la vulneración de derechos.

### **1. La sentencia 41-13-SEP-CC no se trataría de un precedente en sentido estricto**

11. Esta sentencia analiza la procedencia y la naturaleza de la acción de protección, y hace puntualizaciones importantes. Por ejemplo, señala que: i) los únicos procedimientos adecuados para conocer y resolver la existencia de violaciones a derechos constitucionales son las garantías jurisdiccionales de derechos constitucionales; ii) la distinción en el objeto de la acción de protección y los procesos contencioso administrativos no está en el acto impugnado sino en la consecuencia del mismo; iii) las vías ordinarias no son adecuadas para declarar y reparar una violación de derechos constitucionales; iv) ignorar estas diferencias sería enfatizar en el carácter residual del extinto recurso de amparo constitucional; v) el artículo 42.2 de la LOGJCC<sup>2</sup> debe leerse a la luz de estas consideraciones; por lo que, vi) la carga de demostración sobre la adecuación y eficacia de los procedimientos ordinarios no recae sobre el accionante. En definitiva, la Corte concluyó:

[vii] En caso de que las juezas y jueces verifiquen, por medio del análisis de los hechos y su contraste con las normas constitucionales, que no existe un derecho constitucional lesionado por los actos u omisiones impugnados, como de hecho sucede en el presente caso, están plenamente facultados a negar la acción propuesta, pues la tutela judicial efectiva, imparcial

---

<sup>2</sup> De acuerdo con este artículo, la acción de protección es improcedente "... cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz".

y expedita de los derechos e intereses demanda que positivamente exista y se haya verificado la pretendida violación a los mismos.

- 12.** La Corte, en la sentencia de mayoría, indica que el punto vi) es un precedente en sentido estricto. Sin embargo, para que ese único punto se configure como un precedente en sentido escrito, este debió ser la *ratio* sobre la cual se decidió el caso. Aquello no ocurrió. El cargo puntual del accionante de ese caso fue la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva por haberle negado una acción de protección. La Corte observó que los jueces analizaron los hechos del caso, verificaron que no hubo vulneración; y, en consecuencia, declararon que había otra vía.
- 13.** Por lo tanto, al no ser el punto vi) la razón que fundamentó el caso, la Corte no debía, en la sentencia 556-20-EP, señalar que dicho razonamiento era un precedente en sentido estricto. Así, el abordamiento del problema jurídico relativo a si se había vulnerado el derecho a la seguridad jurídica por falta de observancia del precedente constante en la sentencia señalada por el accionante, debió concluir que este precedente no existía. El precedente que sí se estableció fue aquel establecido en el punto vii) y que tiene ver con la sentencia 1285-13-EP/19.

## **2. La reconstrucción del precedente 1285-13-EP/19 está incompleto**

- 14.** Para reforzar la idea de un precedente en sentido estricto que establezca la procedencia de la acción de protección en los términos planteados en el punto vi) del párrafo 11 de este voto, la Corte recurrió a la sentencia 1285-13-EP y estableció que esta reconocía el precedente según el cual a los jueces que resuelven garantías jurisdiccionales les corresponde “determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto”.
- 15.** Sin embargo, esta es solo una parte del precedente en sentido estricto y tal como está planteado en la sentencia de mayoría no logra ser realmente un precedente.
- 16.** La Corte ha señalado que un precedente en sentido estricto es el núcleo de la *ratio decidendi*; es decir “la regla en la que el decisor subsume los hechos del caso concreto para, inmediatamente, extraer la decisión (lo que queda fuera de dicho núcleo son las razones que fundamentan la mencionada regla)”.<sup>3</sup> Es preciso que esta regla, para ser precedente en sentido estricto, “decid[a] directamente (subsuntivamente)” y sea

<sup>3</sup> Corte Constitucional, sentencia 109-11-IS/20, 26 de agosto de 2020, párr. 23

elaborada interpretativamente por el decisor.<sup>4</sup> Estas reglas, al concebirse como reglas cerradas, tienen un supuesto de hecho (*si roba*) y una consecuencia jurídica (*entonces* recibe una sanción).

17. La reformulación que se hace en el voto de mayoría del precedente del caso 1285-13-EP es tan solo la consecuencia jurídica del precedente completo, que se aborda desde el derecho a la motivación y que estableció:

Sobre la motivación en garantías constitucionales, la Constitución en el artículo 76 (7) (1) y la jurisprudencia de la Corte establece que los jueces tienen las siguientes obligaciones: i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, 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.* (énfasis añadido)

18. De acuerdo con esta sentencia, que plantea la regla general de la relación entre la motivación y procedencia de la acción, es que solo *si* el juez mediante un análisis de motivación suficiente no encuentra vulneración a ninguno de los derechos alegados, *entonces* le corresponde decir cuál es la vía judicial ordinaria para resolver el conflicto. Determinar que el precedente en sentido estricto es solo esa última parte (la decisión de la vía) es leer de manera aislada la jurisprudencia de la Corte, y evita aclarar el lugar que tiene la decisión del caso 2006-18-EP en la línea jurisprudencial de este Organismo respecto de la procedencia y del análisis de derechos en la acción de protección. En realidad, es mi criterio, que el caso 2006-18-EP constituye una excepción a la regla general consolidada en el caso 1285-13-EP, por las razones que explicaré a continuación.

**ii) La relación entre la procedencia y motivación planteada en el caso 2006-18-EP/24**

19. Las sentencias de la Corte sobre procedencia de la acción han establecido, como regla general, una metodología de análisis judicial de dicha garantía para evitar que los jueces constitucionales declaren la improcedencia de una acción de protección so pretexto de que existen otras vías para analizar los reclamos planteados.
20. Como se observa, la sentencia 1285-13-EP es una confirmación de esa línea respecto del orden que debe seguir el razonamiento judicial. Primero, los jueces deben analizar una a una las vulneraciones de derechos alegados (que se trata de un estándar de suficiencia de

---

<sup>4</sup> Ibid, párr. 24.



la motivación elevado); y, segundo aceptar la acción o negarla porque no existen vulneraciones a derechos. Si los jueces, tras el análisis, consideran que no hay vulneraciones a derechos pueden declarar que la acción es improcedente y señalar la vía para resolver el conflicto en cuestión.

- 21.** La sentencia 2006-18-EP/24 propone un análisis inverso del razonamiento judicial para verificar si la acción de protección es procedente cuando se tratan de conflictos laborales. Aquí ya no se trata de mirar la existencia de vulneración de derechos primero, para luego determinar, si no existen esas vulneraciones, que las pretensiones del caso se pueden ventilar en otra vía. Esa sentencia propone que previo a realizar un análisis profundo de vulneración de derechos los jueces deben, primero, analizar la procedencia. El análisis de la procedencia implica que los jueces deben mirar si el caso se refiere a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor, como en casos de evidente discriminación, o en los casos excepcionalísimos que requieren una respuesta urgente por los casos que lo rodeen.
- 22.** Desde mi entender, la sentencia 2006-18-EP/24, se trata entonces de un apartamiento a esta regla general que ha puesto la Corte: primero el análisis de la vulneración de derechos, luego la determinación de la procedencia. El apartamiento consiste en que en los casos de conflictos laborales en contra del Estado se debe: primero analizar (y motivar) la procedencia, y luego analizar si existen vulneraciones a derechos. En este sentido, considero que nos corresponde seguir desarrollando y explicando caso a caso cómo se van enmarcando y construyendo las líneas jurisprudenciales de este Organismo al respecto.
- 23.** En otras ocasiones he expresado mi desacuerdo con la sentencia 2006-18-EP/24. Me parece que la regla de procedencia marcada en ese caso no era necesaria para resolver los hechos que ahí se plantearon. Sin embargo, la jurisprudencia de la Corte que se ha venido emitiendo desde entonces ha establecido que dicha regla se trata de un precedente de la Corte y la ha venido aplicado y refiriendo en varios casos.
- 24.** He decidido sumarme a la regla del caso 2006-18-EP/24. Con las consideraciones que anteceden y aceptando que la sentencia en cuestión es una excepción a la regla general de la forma en la que se determina la procedencia en la acción de protección, debo indicar que en adelante me adheriré a esta nueva excepción. Esta decisión se debe a tres razones puntuales. Primero, una institucional: pertenezco a una institución colegiada y considero que parte de la disciplina judicial es, cuando haya razones de peso, adherirse a las decisiones de la mayoría y abandonar la disidencia. Segundo, una jurídica: tal como la

Corte lo ha venido señalando recientemente, el análisis de la procedencia de la acción de protección en conflictos laborales con el Estado, que propone dicha sentencia, no es un cheque en blanco. Los jueces deben motivar, de acuerdo con los criterios establecidos en la regla, por qué el caso es improcedente. Para ello, deben analizar si el caso se refiere a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor, o si requieren una respuesta urgente. Es decir, la obligación de motivar subsiste tanto para el análisis de procedencia, cuanto para el análisis de motivación. Este análisis implica que la garantía sigue siendo la vía eficaz y adecuada para los casos determinados en la sentencia 2006-18-EP/24. Adicionalmente, la Corte ya ha establecido excepciones puntuales a la procedencia de la acción de protección, como lo anoté en otro voto concurrente.<sup>5</sup>

- 25.** Finalmente, una razón práctica: la justicia constitucional ha sido considerada la vía idónea y adecuada para resolver conflictos laborales con el Estado desde incluso el recurso de amparo. La gran cantidad de casos que se ventilan en esta vía se refieren a esos asuntos. Me parece que la cultura constitucional debe seguir desarrollándose y dar luz a espacios que requieren una respuesta desde la visión de derechos y que no tienen otras vías judiciales. La justicia ordinaria debe ser capaz de garantizar la tutela judicial efectiva, esto incluye especialmente las vías contenciosas administrativas.
- 26.** Ahora bien, me parece que aún quedan pendientes cuestiones que fortalecer con respecto a la sentencia 2006-18-EP/24, para que su aplicación pueda ser adecuada.

**iii) Cuestiones pendientes para fortalecer la aplicación de la sentencia 2006-18-EP/24**

- 27.** Como he anotado, a partir de la sentencia 2006-18-EP/24, las juezas y los jueces deben analizar, en sentencia, si el caso que les ocupa se refiere a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor, o si requieren una respuesta urgente. Si este es el caso, entonces deben proseguir al análisis de la posible vulneración de derechos.

Considero que la explicación de estos conceptos: “gravemente”, “dignidad”, “autonomía”, “respuesta urgente” requieren de mayor desarrollo, y, por tanto, nos queda como una tarea pendiente de la Corte, la misma que deberá cumplirse con el análisis y resolución de los casos sometidos a nuestro conocimiento.

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional, voto concurrente 2126-19-EP/24.

**28.** Con las precisiones expuestas, estoy de acuerdo con la decisión de la sentencia de mayoría, pero considero que debió haberse analizado el precedente mencionado a la luz de mis argumentos expuestos en esta sentencia.

Alejandra Cárdenas Reyes  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 556-20-EP, fue presentado en Secretaría General el 27 de junio de 2024, mediante correo electrónico a las 22:21; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**