

Quito, D.M., 06 de junio de 2024

CASO 3043-19-EP

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

SENTENCIA 3043-19-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta las acciones extraordinarias de protección presentadas en contra de la decisión judicial de la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil y de la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial del Guayas por vulnerar el derecho a la seguridad jurídica al encontrar que las decisiones desnaturalizaron la acción de protección y, por tanto, se declara su improcedencia.

1. Antecedentes procesales

1. El 15 de enero de 2019, Carlos Luis Díaz Saltos en calidad de gerente general de la compañía CARSALU S.A. promotora de la Unidad Educativa Particular Interamericano (“**accionante del proceso de origen**”), presentó una acción de protección en contra de los miembros de la Junta Distrital de Resolución de Conflictos del Distrito de Educación 09D05 Tarqui 1 Tenguel (“**entidad accionada**”) y de la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”), impugnando la resolución emitida dentro del proceso sancionatorio número JDRC-09D05-0010-2018 de 4 de enero de 2019.¹ La accionante alegó la violación de los

¹ La entidad accionada resolvió dentro del acto administrativo número JDRC-09D05-0010-2018 de 4 de enero de 2019, sancionar a la Unidad Educativa Particular “Interamericano” con una multa de 50 remuneraciones básicas unificadas y la revocatoria definitiva de la autorización de funcionamiento a partir del periodo 2019-2020 por haber incurrido en las prohibiciones establecidas en los literales f), l), o), s) y z) del artículo 132 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, en concordancia con el artículo 58 literal o) de dicha ley y el artículo 12 del acuerdo ministerial MINEDUC-ME-2015-00100-A; normativa para intervenciones a instituciones educativas. También resolvió disponer a la unidad distrital de apoyo, seguimiento y regulación de educación en conjunto con la unidad distrital de planificación del distrito 09D05 Tarqui 1, Tenguel-Educación que elaboren un plan de contingencia con la finalidad de que todos los estudiantes sean acogidos en otros centros de educación a fin de evitar la interrupción de su proceso educativo; disponer a la unidad distrital de planificación del distrito 09D05 Tarqui 1, Tenguel-Educación, realice las gestiones pertinentes y solicite los informes respectivos a las áreas correspondientes a fin que se dé inicio al proceso de cierre de la institución educativa. En dicha resolución consta que la Unidad Educativa:

“[...] el 20 de marzo de 2018, fue sancionada [...] con una multa de 49 remuneraciones básicas unificadas pues [...] al haber incumplido con el protocolo de actuación frente a hechos de violencias detectadas o cometidas en el Sistema Educativo, incumplir el procedimiento establecido con la Autoridad Educativa Nacional de hechos de connotación sexual que se suscitaron en dicho Plantel Educativo en contra de aproximadamente 18 infantes, esta sanción debió haber sido cancelada dentro del plazo de 72 horas [...] El presente proceso Sancionatorio No.

derechos al debido proceso, seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva. El proceso que fue signado con el número 09359-2019-00098.²

2. La Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“**Unidad Judicial**”) mediante sentencia de 25 de enero de 2019 resolvió aceptar la acción, declaró nulo el proceso sancionatorio y dejó sin efecto las actuaciones realizadas en el mismo.³

JDRC-09D05-0010-2018, deviene en el presunto incumplimiento a la sanción impuesta [...] Dentro de la etapa de prueba la Compañía CARSALU S.A. [...] anexa un comprobante de transacción del Banco de Guayaquil en el que se evidencia el pago de \$18.914,00 dólares de los Estados Unidos de América, de fecha 15 de noviembre del 2018 [...] No se ha demostrado dentro de la presente causa que la Unidad Educativa Interamericano haya cumplido oportunamente con el pago de la sanción impuesta, es decir a inobservado lo dispuesto en la Resolución No. JDRC-09D05-0013-2017 [...] hasta el 9 de noviembre del 2018 el Plantel Educativo, sus promotores y directivos, hicieron caso omiso a las disposiciones de las Autoridades Educativas [...]”.

Previamente se emitió la resolución de 20 de marzo de 2018, dentro del proceso sancionatorio JDRC-09D05-0013-2017, que sancionó a la Unidad Educativa “Interamericano” con el pago de cuarenta y nueve remuneraciones básicas unificadas por haber incumplido los procedimientos establecidos en casos de connotación sexual, incumpliendo el protocolo de actuación frente a situaciones de violencia detectadas o cometidas en el sistema educativo “las Autoridades y docentes de la Unidad Educativa Particular ‘Interamericano’ no actuaron de manera diligente para denunciar ante las Autoridades Administrativas y Judiciales los hechos de manera inmediata para precautelar la integridad física y psicológica de sus estudiantes”.

² El accionante del proceso de origen alegó que se le inició un procedimiento sancionador tramitado bajo el Reglamento General de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, sin embargo, ante la expedición del Código Orgánico Administrativo (“COA”), su disposición derogatoria primera determina que se derogará todo procedimiento administrativo sancionador, con esto, el procedimiento sancionador que nace del Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Intercultural incoado en contra del accionante del proceso de origen sería nulo, violentando su derecho a la seguridad jurídica por estar sometido a un proceso sancionatorio ya derogado; además expresa que ha sido sancionado dos veces por el mismo hecho, esto porque el accionante del proceso de origen no pagó en el tiempo debido una multa de 49 salarios básicos unificados establecido en la resolución sancionatoria número JDRC-09D05-0013-2017 y esto provocó el inicio de otro proceso sancionatorio signado con número JDRC-09D05-0010-2018 donde se le sanciona con una multa de 50 salarios básicos unificados y la revocatoria del permiso de funcionamiento de la Unidad Educativa recayendo en una doble sanción por el mismo hecho. Sobre la presunta vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva alega que dicha sanción no deviene de una connotación sexual de grave conmoción social sino del no pago de una multa y que el hecho que la administración requiera prueba de aquello lo convierte en juez y parte violentando dicho principio. Como pretensión, el accionante del proceso de origen solicitó la nulidad del acto impugnado y que se disponga una reparación económica a su favor.

³ En lo principal, el juez determinó que a la fecha en que se inició el proceso sancionador, en noviembre de 2018, entró en vigencia el COA, y que si bien no se derogó la Ley Orgánica de Educación Intercultural ni su Reglamento General, de conformidad con la disposición derogatoria primera del COA, se derogó todo procedimiento administrativo sancionatorio que existía y un “Reglamento General” no puede estar por sobre un “Código Orgánico”; en tal virtud, el juez sostuvo que el proceso sancionatorio número JDRC-09D05-0010-2018 se sustanció bajo un procedimiento derogado; también, indicó que la resolución emitida dentro del proceso señalada interpuso dos sanciones, una de ellas el pago de una multa de 50 remuneraciones básicas unificadas y la otra, la sanción de revocatoria definitiva de la autorización de funcionamiento, esto producto de un anterior proceso administrativo en el cual ya se habría sancionado con la multa de 49 salarios básicos unificados que a pesar de no haber sido cancelados a tiempo, la parte accionada aceptó que se realizó el pago en noviembre del 2018. El juez determinó que se incurrió en un doble juzgamiento violando el debido proceso establecido en el artículo 76 numeral 7 literal i) y la violación al derecho a la seguridad jurídica.

3. Tanto la entidad accionada, como la PGE, inconformes con la sentencia, interpusieron recurso de apelación en contra de la sentencia de la Unidad Judicial. La Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Guayas (“**Sala Provincial**”) en sentencia dictada el 30 de septiembre de 2019, con voto de mayoría, resolvió desechar los recursos de apelación planteados y confirmó la sentencia recurrida.⁴
4. El 23 de octubre de 2019, el Distrito Educativo 09D05-Tarqui Tenguel (“**entidad accionante 1**”); y, el 30 de octubre de 2019 la PGE (“**entidad accionante 2**”) presentaron una acción extraordinaria de protección, cada uno respectivamente, en contra de la sentencia de 25 de enero de 2019 dictada por la Unidad Judicial y la sentencia de 30 de septiembre de 2019, emitida por la Sala Provincial.
5. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la causa a trámite el 04 de febrero de 2020; en cumplimiento del orden cronológico la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento del caso el 11 de marzo de 2024, dispuso que remitan los informes las autoridades jurisdiccionales accionadas y su notificación a los involucrados.⁵ Además, la jueza sustanciadora mediante providencia de fecha 26 de abril de 2024 de conformidad con el artículo 30 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**RSPCCC**”) dispuso a la Dirección del Distrito Educativo 09D05 Tarqui 1 Tenguel que en el plazo de 8 días remita a este Organismo un informe de la situación actual de la situación actual de la Unidad Educativa Particular Interamericano, y de los procesos sancionatorios instaurados en contra de dicha entidad.

⁴ En lo principal, la Sala Provincial mencionó que el proceso sancionador número JDRC-09D05-0010-2018 al haberse iniciado, sustanciado y resuelto en el mes de noviembre de 2018 cuando entró en vigencia el COA, se considera la aplicación de la disposición derogatoria primera del cuerpo legal mencionado, si bien, se identifica que dicha disposición derogatoria resultaría general y no específica se estaría frente a un conflicto de aplicación de una norma orgánica versus un reglamento lo que deviene en una antinomia; la Sala Provincial lo resuelve con la aplicación del principio de jerarquía normativa, por ende, se estableció que se ha aplicado un procedimiento administrativo sancionador con una norma distinta a la que correspondía y no solo dio lugar a que la autoridad no observara el cumplimiento de la norma correspondiente, sino se permitió a que se juzgara con un trámite que no era propio del procedimiento que se seguía, vulnerando el debido proceso y la seguridad jurídica a la vez; además referente a la alegación del doble juzgamiento sobre un mismo hecho se menciona que tanto la resolución del proceso sancionatorio número JDRC-09D05-0013-2017 (que dio origen al proceso impugnado) y JDRC-09D05-0010-2018 son diferentes y que este último (materia de la presente sentencia) es un procedimiento sancionatorio que se promovió por presunto desacato de una disposición emanada por una autoridad competente y por falta de colaboración en las actividades de evaluación, inspección y vigilancia de las autoridades competentes; por lo que concluyó que no existe un doble juzgamiento sobre el mismo hecho.

⁵ El tribunal de admisión estuvo conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce y el juez constitucional Alí Lozada Prado.

6. Con fecha 09 de mayo de 2024, el informe y sus anexos fue ingresado ante la Sala Provincial y con fecha 13 de mayo de 2024 la misma Sala Provincial pone en conocimiento a las partes sobre la petición realizada y ordena que el informe y sus anexos sean remitidos a la Corte Constitucional del Ecuador. Estos documentos se presentaron en este Organismo con fecha 15 de mayo de 2024.
7. El contenido del informe remitido por la Mgs. Verónica Alexandra Villamar Beltrán actual directora del distrito educativo Tarqui 1- Tenguel, realiza una recopilación de los hechos que anteceden al caso, desde las sanciones administrativas en contra de la Unidad Educativa hasta los sucesos que ocurrieron dentro de las instancias judiciales incoadas por el accionante del proceso de origen. Respecto de la situación actual de la Unidad Educativa mediante resolución número MINEDUC-SEDG-2021-00333-R, de fecha 30 de julio de 2021, se dispone ratificar el plazo de vigencia del permiso de funcionamiento autorizado mediante resolución número MINEDUC-SEDG-2016-01204-R del 27 de Junio del 2016 hasta el periodo fiscal 2020-2021 y se renueva la autorización de funcionamiento de la Unidad Educativa Particular Bilingüe Interamericano, por 5 años lectivos que inicia desde el periodo lectivo 2021-2022 hasta el periodo lectivo 2025-2026.
8. Se considera además dentro del informe que:

[...] El Departamento de Atención Ciudadana del Distrito 09D05 Tarqui 1 Tenguel-Educación, emite mediante Memorando Nro. MINEDUC-CZ8- 09D05-UDAC-2024-0014-M de fecha 09 de mayo de 2024, CERTIFICA: "Que posterior a la revisión de la información en el sistema de Gestión Documental (QUIPUX) y MOGAC, **no se ha recibido denuncias por violencia sexual suscitada dentro de la Unidad Educativa Particular "Interamericano" desde el 18 de febrero de 2019 hasta la fecha.**" (énfasis del texto original).

2. Competencia

9. En los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador ("CRE") y el artículo 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("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. De la entidad accionante 1 (Dirección del Distrito Educativo 09D05 Tarqui-Tenguel)

10. La entidad accionante 1 sostiene que las decisiones impugnadas vulneran el derecho a la tutela judicial efectiva; el debido proceso en la garantía de la motivación y, el derecho a la seguridad jurídica, conforme a lo previsto en los artículos 75, 76 numeral 7 letra 1) y 82 de la CRE.

11. Para sustentar la presunta vulneración de sus derechos, menciona lo siguiente:

[...] las decisiones judiciales [...] son emitidas dentro del marco de la resolución de la acción de protección que propuso la EMPRESA CARSALU propietaria del COLEGIO INTERAMERICANO CEBI, en contra de la JUNTA DISTRITAL DE RESOLUCION DE CONFLICTOS, en la que se sancionó a la INSTITUCION [...] con el pago de 50 REMUNERACIONES BASICAS [...] La Corte Constitucional [ha considerado que] en las sentencias que resuelvan acciones de protección y que niegan las mismas por ser un tema de legalidad, y al resolverlas por la vía constitucional desnaturalizan la esencia de esta garantía jurisdiccional. [...] la Sala debió observar que el tema debatido es un asunto de mera legalidad, y que por tal razón debió aplicar lo que dispone el ART. 40 y 42 de la LEY ORGANICA DE GARANTIAS CONSTITUCIONALES y desechar la demanda. En tal sentido, la decisión judicial que impugnó (sic) a través de esta acción extraordinaria de protección al desechar mi recurso de apelación, incumplió con el objeto de la acción de protección y por tanto vulneró mi derecho a la seguridad jurídica, y a la tutela judicial efectiva. [énfasis del texto original]

12. Sobre la presunta vulneración al debido proceso en la garantía de motivación menciona que “Las decisiones judiciales que impugno a través de esta acción extraordinaria de protección, incumplieron con los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, puesto que omitieron verificar (sic) que a la parte accionante jamás se le han vulnerados (sic) sus derechos”.

13. La entidad accionante 1 pretende que se dejen sin efecto las sentencias emitidas por la Sala Provincial y la Unidad Judicial, y que se declare la vulneración de sus derechos.

3.2. De la entidad accionante 2 (PGE)

14. La entidad accionante 2 alega la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación y la seguridad jurídica, conforme a lo establecido en los artículos 76 numeral 7 letra 1) y 82 de la CRE.

15. Para fundamentar la presunta vulneración a sus derechos señala que:

[...] Si bien es verdad que el COA, entró en vigencia un año posterior [...] no es menos cierto que, en cuanto a la aplicación o no del mismo, para el presente caso, se debe tener en cuenta que, este cuerpo legal refiere, a los procedimientos que se sustancien bajo esta ley, no a los procesos administrativos que instauren las entidades públicas sometidos a la propia ley y reglamentos que los regula, los cuales tienen su trámite especial, como fue advertido en audiencia para el presente caso, que en el momento que el administrado no comparte el criterio vertido en el acto administrativo, éste lo puede impugnar en vía contenciosa administrativa, tal como lo señala el art. 217 del COA, que trata de la impugnación al acto administrativo [...] Todos estos aspectos nos dan a entender que el Código Orgánico Administrativo, es para los procedimientos, no para los trámites que surjan de la ley que regula cada entidad pública, como corresponde al caso sometido a conocimiento de este Tribunal, por lo que esta Acción de Protección debió haberse inadmitido.

16. Además, argumenta lo siguiente:

[...] al revisar el punto 2.3 letras a) y b) de la sentencia de la (sic) Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial del Justicia del Guayas (voto de mayoría), indica que la antinomia producida debe de ser resuelta por el PRINCIPIO DE JERARQUÍA NORMATIVA; sin ni siquiera meditar que para la solución de conflictos normativos o antinomias es preciso aplicar tres reglas básicas a saber en estos casos: i) de jerarquía normativa; ii) de especialidad; y, iii) de temporalidad. [énfasis del texto original]

17. Finalmente, la PGE insiste que dicho proceso proviene de un acto administrativo que debió ser impugnado en vía judicial legal y no por la vía constitucional, por lo que no se habrían agotado las vías necesarias que la normativa infralegal establece.

18. La entidad accionante pretende que se declare la vulneración de derechos en las decisiones adoptadas en primera y segunda instancia, que se las deje sin efecto y se declare la validez de la resolución impugnada.

3.3. Argumentos de las judicaturas accionadas

De la Unidad Judicial

19. La Unidad Judicial se ratifica en su decisión, señalando que la misma ha cumplido los criterios de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, con base en el análisis de las pruebas presentadas por las partes conforme consta de la motivación de la sentencia.⁶

⁶ El escrito fue presentado con fecha 04 de marzo de 2020 por el juez Leandro Alfredo Duque Ortega.

De la Sala Provincial

- 20.** La Sala Provincial respecto de las alegaciones en la acción extraordinaria de protección presentada por la directora del Distrito Educativo 09D05 Tarqui Tenguel, en cuanto a la vulneración al derecho a la seguridad jurídica, expresa que la acción de protección siempre será la vía adecuada y eficaz cuando se vulnera un derecho constitucional. Sobre la vulneración a la garantía de la motivación, menciona que la sentencia de segunda instancia cumple con los criterios de razonabilidad, lógica y comprensibilidad; y, respecto de la vulneración a la tutela judicial efectiva, señala que no se precisa cuáles son los componentes que habrían afectado este derecho, existiendo imprecisiones por cuanto, la hoy entidad accionante no ha tenido barreras, impedimentos u obstáculos irracionales en el proceso judicial.
- 21.** También la Sala Provincial se pronuncia respecto de la acción extraordinaria de protección presentada por la PGE; sobre las alegaciones a la violación al derecho a la seguridad jurídica expresa que la acción de protección será la vía eficaz y adecuada cuando se vulnere un derecho constitucional; también menciona que a la Unidad Educativa:
- [...] se la sancionó, no en un procedimiento administrativo disciplinario (propio y aplicable para las faltas cometidas por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones), sino en un procedimiento administrativo sancionador. Y así también, el accionante expone un argumento falaz al indicar que en el referido procedimiento sancionador No. JDRC-09D05-0010-2018 instaurado en contra de la compañía CARSALU S.A. no debe aplicarse el COA sino la ley que rige la materia, ya que -en realidad- en la sustanciación de tal procedimiento se aplicó un reglamento como lo es Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, que conocido es, que normativamente es jerárquicamente inferior frente a una ley como lo es el Código Orgánico Administrativo.
- 22.** Además, la Sala Provincial expresa que, en el presente caso, se resolvió de acuerdo con la jerarquía normativa por cuanto, se discute la aplicación de un reglamento versus la aplicación de una norma orgánica, prevaleciendo la norma jerárquicamente superior.
- 23.** En este sentido, alega la improcedencia de las acciones extraordinarias de protección propuestas y enfatiza que la sentencia emitida por la Sala Provincial cuenta con fundamentación tanto fáctica como normativa suficiente y correcta.⁷

⁷ El informe fue presentado ante este Organismo el 16 de marzo de 2024, suscrito por los jueces Gil Medardo Armijo Borja e Iván Alfredo Espinoza Pino.

4. Planteamiento del problema jurídico

24. El artículo 94 de la Constitución, así como el artículo 58 de la LOGJCC, determinan que la acción extraordinaria de protección tiene por objeto tutelar el debido proceso y los derechos constitucionales que se hayan violado en sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia por acción u omisión de una autoridad judicial.
25. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos que deben resolverse surgen, principalmente, de los cargos que formulan los accionantes; es decir, de las acusaciones que dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo contrario a sus derechos constitucionales. La Corte Constitucional ha señalado que los cargos formulados por la parte accionante deben consistir en argumentaciones completas; es decir, deben al menos reunir los siguientes elementos: 1) identificar el derecho violado (tesis), 2) indicar la acción u omisión de la autoridad judicial (base fáctica), y 3) explicar por qué dicha acción u omisión vulneró un derecho fundamental (justificación jurídica).⁸
26. Respecto a la acción extraordinaria de protección presentada por la entidad accionante 1, sobre el cargo resumido en el párrafo 12 *supra*, este organismo identifica que carece de una justificación jurídica en el que se precise de qué manera el órgano judicial accionado ha transgredido de forma directa e inmediata el debido proceso en la garantía de la motivación. La entidad accionante se ha limitado a describir que la decisión -de forma general- no cumple con ciertos criterios y que se omitió verificar que a la accionante jamás se le han vulnerado sus derechos, por lo tanto, no se evidencia un argumento mínimamente completo que amerite el análisis de esta Corte. Por consiguiente, no se formulará un problema jurídico sobre el mentado cargo.
27. En relación a los cargos vertidos sobre la presunta vulneración a la tutela judicial efectiva y la seguridad jurídica resumidos en el párrafo 11 *supra*, se observa que el argumento es mínimamente completo, por cuanto, se acusa una posible desnaturalización de la acción de protección, toda vez que, las alegaciones están encaminadas a que la vulneración de sus derechos habría ocurrido porque el asunto debatido en el proceso de la acción de protección sería de mera legalidad, por lo que la justicia constitucional no habría sido la vía adecuada para resolver dicho asunto.

⁸ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

28. Ahora sobre la acción extraordinaria de protección presentada por la entidad accionante 2, de la revisión de los párrafos 15 y 16 *supra*, no se observa un argumento completo en el que se precise de qué manera los órganos judiciales accionados, por acción u omisión, han transgredido sus derechos de forma directa e inmediata. Además, la entidad accionante 2 expone alegaciones sobre un conflicto de aplicación del COA y el Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, por lo que se observa que dichos argumentos se refieren a la aplicación de normativa infraconstitucional; bajo este hecho, a la Corte Constitucional no le compete resolver sobre la aplicación o no de este tipo de normativa. Por lo expuesto, no se formulará ningún problema jurídico respecto de los cargos expuestos en los párrafos 15 y 16 *ut supra*.
29. Por otro lado, según lo expuesto en el párrafo 17 *supra*, se verifica que dicho argumento es mínimamente completo, por cuanto, las alegaciones se dirigen a cuestionar que los asuntos que se han tratado, tanto en la sentencia de primera, como de segunda instancia, son de mera legalidad y que no están dentro de la órbita constitucional, incumpliendo con el objeto de la acción de protección, desnaturalizándose así la garantía constitucional.
30. En virtud de lo expuesto en los párrafos 27 y 29 *ut supra*, para atender los cargos de las dos entidades accionantes, se formula el siguiente problema jurídico:
- ¿Las sentencias impugnadas vulneraron el derecho a la seguridad jurídica de las entidades accionantes porque se habría inobservado el objeto de la acción de protección, desnaturalizando la garantía?

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿Las sentencias impugnadas vulneraron el derecho a la seguridad jurídica de las entidades accionantes porque se habría inobservado el objeto de la acción de protección, desnaturalizando la garantía?

31. La Corte ha indicado en su jurisprudencia que la acción de protección procede en la medida en que se evidencie una real afectación a los derechos constitucionales y no exista otro mecanismo judicial que sea adecuado y efectivo para la protección de un derecho violado, en este sentido, la garantía es efectiva frente a la violación de un derecho, entendiéndose que no todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente

deben ser llevadas a la esfera constitucional, ya que al ser conflicto de mera legalidad existen las vías y mecanismos judiciales idóneos que se activan ante la justicia ordinaria.⁹

- 32.** En esta línea, la Corte ha establecido la prohibición constitucional y legal de desnaturalizar la acción de protección mediante el uso de la justicia constitucional para resolver cuestiones de legalidad, tales como la determinación o resolución de disputas sobre la titularidad de bienes y declaración de derechos.¹⁰ Bajo este contexto, el artículo 42 de la LOGJCC establece cuándo es improcedente una acción de protección, por lo que en el presente caso cabe realizar un análisis de esta disposición, a fin de establecer los límites del juez constitucional, al analizar y resolver una acción de protección.¹¹
- 33.** Al respecto, el numeral 4 del artículo 42 de la LOGJCC establece que 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 sea eficaz; y, el numeral 5 del mismo artículo expresa la improcedencia de la garantía cuando esta se refiera a la declaración de un derecho; dichos preceptos fundamentan que la garantía no debe ser considerada como otra instancia que pueda suplir a la vía judicial legal ordinaria.¹² De ahí que, el juez constitucional no puede ignorar las dimensiones propias de la justicia ordinaria, en este sentido, no se puede declarar la procedencia de la acción cuando la resolución del conflicto sea de mera legalidad.¹³

⁹ CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 46.

¹⁰ CCE, sentencia 948-17-EP/23, 20 de diciembre de 2023, párr. 78. Esta prohibición ha sido previamente establecida en la sentencia 293-17-SEP-CC.

¹¹ El artículo 42 de la LOGJCC establece lo siguiente:

“Art. 42.-Improcedencia de la acción. - La acción de protección de derechos no procede:

1. Cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales.
2. Cuando los actos hayan sido revocados o extinguidos, salvo que de tales actos se deriven daños susceptibles de reparación.
3. Cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleven la violación de derechos.
4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz.
5. Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho.
6. Cuando se trate de providencias judiciales.
7. Cuando el acto u omisión emane del Consejo Nacional Electoral y pueda ser impugnado ante el Tribunal Contencioso Electoral.

En estos casos, de manera sucinta la jueza o juez, mediante auto, declarará inadmisibile la acción y especificará la causa por la que no procede la misma.”

¹² CCE, sentencia 001-16-PJO-CC, caso 0530-10-JP, 22 de marzo de 2016, pp. 22 y 23.

¹³ CCE, sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 88.

- 34.** Esta Corte ha señalado que los jueces constitucionales deben actuar en el ámbito de sus competencias, por tanto, si conocen de una garantía como lo es la acción de protección deben verificar que efectivamente exista una vulneración de derechos que se aleguen inobservados, velando así por el cumplimiento de su propósito de proteger derechos constitucionales.¹⁴ En este contexto, los jueces deben garantizar que se cumpla el objeto, ámbito de protección y finalidad de las garantías,¹⁵ realizando un análisis que corresponda a la esfera constitucional de acuerdo al caso en concreto. Bajo este lineamiento, si los jueces se apartan de su competencia, desnaturalizan la garantía constitucional e incurrir en una vulneración del derecho a la seguridad jurídica.
- 35.** Este Organismo ha mencionado que: “la naturaleza jurídica del acto no determina la competencia de los jueces al momento de conocer una acción de protección, sino que el fundamento de la demanda sea la existencia de una vulneración de derechos constitucionales”;¹⁶ y, en definitiva para salvaguardar la observancia de la seguridad jurídica, los jueces constitucionales al conocer una acción de protección no les corresponde la resolución de disputas sobre la titularidad de bienes, la determinación de responsabilidades administrativas o como en el presente caso se evidencia la declaración de derechos y la evaluación de la legalidad de actos administrativos.¹⁷
- 36.** Ahora, a fin de determinar si en el presente caso se desnaturalizó la garantía de acción de protección, vulnerando el derecho a la seguridad jurídica, corresponde verificar el fundamento de la acción de protección y con base en ello determinar si las autoridades judiciales accionadas se apartaron de sus competencias, superponiéndose a las atribuciones de la justicia ordinaria.
- 37.** Dentro del caso se observan dos situaciones. La primera, el accionante al presentar su demanda de acción de protección expuso alegaciones dirigidas a cuestionar bajo qué normativa debía tramitarse el procedimiento sancionador instaurado en su contra.

¹⁴ CCE, sentencia 698-15-EP/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 25.

¹⁵ CCE, sentencia 797-20-EP/24, 23 de mayo de 2024, párr. 34:

“[...] Con base en ello, se aprecia que la acción de protección del caso, desde su origen y pese a la condición de discapacidad del accionante, trataba esencialmente sobre la transgresión al régimen laboral, por la presunta falsificación o suplantación de su firma en la supuesta renuncia y la conjeturada configuración de un despido intempestivo. A pesar de esta manifiesta improcedencia, la Corte Provincial aceptó la acción de protección, resolviendo respecto a cuestiones de índole puramente laboral, relativas a la relación entre el trabajador accionante y la Cruz Roja como empleador, las cuales son ajenas a la esfera constitucional y tienen su propia vía de tratamiento ante la justicia laboral ordinaria. Por tanto, se encuentra que la actuación judicial de la Corte Provincial se apartó del objeto y ámbito de protección de la acción de protección, establecidos en los artículos 88 de la Constitución y 39 de la LOGJCC [...]”.

¹⁶ CCE, sentencia 2152-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 32.

¹⁷ CCE, sentencia 698-15-EP/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 25.

Mientras que, en la segunda situación la pretensión de la acción de protección, consistió en solicitar la nulidad del proceso sancionador establecido en su contra y que se disponga una reparación económica a su favor.¹⁸

38. Referente a la sentencia de la Unidad Judicial, dentro de su acápite quinto, consta el análisis desarrollado respecto de las alegaciones del accionante del proceso de origen, en los siguientes términos:

[...] la parte accionada ha señalado que el proceso sancionatorio No. JDRC-09D05-0010-2018 fue tramitado bajo el procedimiento señalado en el Reglamento General de la Ley Orgánica de Educación Intercultural que al ser una ley especial no ha sido derogada, mientras que la parte accionante señala que la legislación aplicable al procedimiento sancionatorio es la del Código Orgánico Administrativo expedido el 7 de julio del 2017 y entrado en vigencia 12 meses después; las disposiciones derogatorias del Código Orgánico Administrativo señala: “PRIMERA.- Deróganse todas las disposiciones concernientes al procedimiento administrativo, procedimiento administrativo sancionador, recursos en vía administrativa, caducidad de las competencias y del procedimiento y la prescripción de las sanciones que se ha venido aplicando.”, “OCTAVA.- A partir del tercer mes, desde la fecha de publicación de este Código en el Registro Oficial, se derogan las normas de rango de ley o aquellas de inferior jerarquía, que contengan disposiciones relacionadas con las especies valoradas.”, “NOVENA.- Deróganse otras disposiciones generales y especiales que se opongan al presente Código Orgánico Administrativo.”; es decir que a la fecha que se inició al proceso sancionatorio cuestionado en noviembre del 2018 entró en vigencia el Código Orgánico Administrativo, que si bien es cierto no derogó la Ley Orgánica de Educación Intercultural ni su Reglamento General, pero de conformidad a la disposición derogatoria primera derogó todo procedimiento administrativo sancionatorio que existía y de conformidad al orden jerárquico de normas determinado en el Art. 425 de la Constitución de la República del Ecuador un “Reglamento General” no puede estar por encima de un “Código Orgánico”, por lo que el proceso sancionatorio No. JDRC-09D05-0010-2018 se sustanció bajo un procedimiento derogado; por otro lado la resolución emitida dentro del proceso señalado

¹⁸ Fojas 101 a 119 del expediente. El accionante expresó lo siguiente:

“[...] Al respecto de lo indicado anteriormente mi representada dentro de las diferentes etapas procesales mencionó que el proceso era nulo toda vez que se estaba sustanciando en base a un procedimiento que no se encuentra vigente, en razón de expedición del Código Orgánico Administrativo [...] queremos dejar sentado, desde este momento, que el proceso incoado a mi representada, es nulo, toda vez que se lo está realizando en base a un procedimiento que se encuentra derogado, en razón de la vigencia del Código Orgánico Administrativo. [...] Si se observa con detenimiento el texto citado en las líneas precedentes, es claro que el procedimiento en el que tuvo que basarse la Junta Distrital de Resolución de Conflictos 09D05 Tarqui 1, Tenguel – Educación, era el del Código Orgánico Administrativo, toda vez que en la Disposición Derogatoria Primera se derogan todos los procedimientos existentes, entre ellos, el sancionador y, el mismo COA señala en su artículo 435 que ese texto jurídico es de aplicación de todos los órganos y entidades que conforman el sector público[...].”

Por su parte, su pretensión fue la siguiente: “en relación a la emisión y suscripción de la RESOLUCION PROCESO SANCIONATORIO No. JDRC-09D05-0010-2018, de fecha 04 de enero de 2019 y notificada el 10 de enero del 2019, solicito: 1. Se declare la nulidad del acto impugnado por ser contraria a la normativa constitucional que rigen el sistema jurídico ecuatoriano”.

interpone dos sanciones una de ellas el pago de una multa de 50 remuneraciones básicas unificadas y la otra sanción la revocatoria definitiva de la autorización de funcionamiento, esto producto de un anterior proceso administrativo en el cual ya se lo había sancionado con la multa de 49 salarios básicos unificados que a pesar de no haber sido cancelados a tiempo la parte accionada acepto (sic) de que se [ha] realizado el pago en noviembre del 2018 [...] se ha podido evidenciar la violación de derechos constitucionales a la seguridad jurídica y a la garantía básica del derecho al debido proceso.

39. Por su parte, en lo medular, en la decisión de la Sala Provincial, consta lo siguiente:

[...] al mes de noviembre de 2018, se inicia y sustancia un procedimiento administrativo sancionador en contra de la accionante, siguiendo las normas del proceso sancionatorio previstas en el Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural [...] y no conforme a las normas del procedimiento sancionador previsto en el Código Orgánico Administrativo que ya se encontraban vigentes, y cuya aplicación correspondía, por cuanto: a. La Disposición Derogatoria Primera del propio Código Orgánico Administrativo derogó todas las disposiciones concernientes al procedimiento administrativo sancionador que se venían aplicando; o, b. En su defecto, aun en el caso que se llegue a considerar que la antes mencionada derogatoria es imprecisa y antitécnica, porque no expresa claramente que es lo que deroga la nueva ley, y por tanto al final se considere que no genera ningún efecto derogatorio; estaríamos entonces, frente a una oposición entre las normas del Código Orgánico Administrativo (Ley) y las del Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural (Reglamento de Aplicación) que se refieren al contenido o ámbito material del Código, en cuyo caso tal antinomia debe ser resuelta por el principio de jerarquía normativa [...] al haberse iniciado, sustanciado y resuelto un procedimiento sancionador con una norma distinta a la que correspondía, no solo dio lugar a que la autoridad no observara el cumplimiento de la norma que correspondía en garantía de los derechos de la partes, sino además a que se juzgara con un trámite que no era propio del procedimiento que se seguía, vulnerándose así las garantías básicas del debido proceso previstas en el numeral 1 y en la parte in fine del numeral 3 del Art. 76 de la Constitución de la República del Ecuador, afectando a la vez al derecho a la seguridad jurídica [...] Por último, debe hacerse notar que - como lo asevera la propia entidad accionada- el proceso sancionatorio No. JDRC-09D05-0013-2017 (fs.82-759 de 2da. instancia) es distinto del proceso sancionatorio No. JDRC-09D05-0010-2018 al que se alude en la presente garantía jurisdiccional constitucional.

40. Como se observa, el juez de la Unidad Judicial parte su análisis con identificar la fecha de inicio del proceso administrativo sancionador en contra del accionante del proceso de origen para determinar cuál sería la normativa infraconstitucional aplicable al caso, refiriéndose además a las diferentes multas impuestas en contra de la institución educativa; con base en ello, concluyó que las actuaciones de la entidad accionada vulneraron sus derechos constitucionales -seguridad jurídica y el debido proceso-.

41. Por su parte, la Sala Provincial ratifica la sentencia subida en grado, y nuevamente bajo un análisis de la normativa dentro de la esfera de la legalidad, realiza la aplicación de una

solución de antinomia planteada entre una norma legal y una reglamentaria, para declarar la vulneración de la seguridad jurídica del accionante.

- 42.** En concreto de la revisión de las decisiones impugnadas, se observa que, tanto la Unidad Judicial, como la Sala Provincial, declararon la vulneración de derechos constitucionales del accionante del proceso de origen. Así las autoridades jurisdiccionales accionadas declararon la vulneración de la seguridad jurídica al considerar que el procedimiento sancionador se sustanció con una normativa que no correspondía, basados en que serían aplicables disposiciones del COA, en lugar del Reglamento General de la Ley Orgánica de Educación Intercultural.¹⁹
- 43.** Por otro lado, la Unidad Judicial dispuso la nulidad del proceso sancionatorio y de las actuaciones realizadas en el mismo; lo cual fue ratificado por la Sala Provincial. Así las cosas, se observa que, con estas decisiones en concreto, se dejó sin efecto un acto administrativo que disponía como sanciones, el pago de una multa y la revocatoria del permiso de funcionamiento de una unidad educativa.
- 44.** En este caso, partiendo de la pretensión de la acción de protección se advierte que el asunto debatido se basó en cuestiones relativas a la ley aplicable, es decir, el debate correspondió a asuntos de mera legalidad por un conflicto de aplicación de normativa infraconstitucional. Y que, lo resuelto por la Unidad Judicial y ratificado por la Sala Provincial estuvo dirigido a extinguir una obligación contenida en la sanción pecuniaria y a revocar el permiso de funcionamiento sin que se evidencie un acto u omisión con relación directa a un derecho constitucional de la institución educativa, en definitiva, a través de la acción de protección se dio de baja un proceso sancionatorio y se concedió un beneficio al accionante.²⁰
- 45.** Por lo dicho, con base en la pretensión de la acción de protección que fue la nulidad de un proceso sancionador, resulta claro que existía una vía idónea en la justicia ordinaria. Se puede indicar que el proceso bien pudo retrotraerse para sustanciarse bajo las disposiciones del COA, mas no dejar sin efecto el proceso administrativo sancionatorio como buscaba la Unidad Educativa en la antedicha garantía jurisdiccional.

¹⁹ Ver notas al pie 3 y 4.

²⁰ Considerando que este mismo organismo ha manifestado en la sentencia 016-13-SEP-CC en su página 22 que: “los conflictos que pudieren generarse respecto a la aplicación errónea o mala interpretación de las disposiciones normativas infra constitucionales no pueden ser objeto del análisis por parte de la justicia constitucional vía garantías jurisdiccionales de los derechos, puesto que para ello existen los intérpretes normativos competentes”.

- 46.** Consecuentemente, se observa que las decisiones de primera y segunda instancia, bajo un razonamiento de presunta vulneración de derechos, conocieron y resolvieron un asunto que por su naturaleza y contexto del caso debió ser tratado en la vía judicial legal, pues se dirimió un conflicto normativo respecto de un proceso administrativo sancionador para el cual existe la vía pertinente ordinaria; y, como resultado de ello, se dejó sin efecto un proceso sancionatorio y lo actuado en el mismo, lo que conllevó a otorgar un beneficio al accionante, traducido en la declaración de un derecho a su favor, ya que continuó operando con su permiso de funcionamiento sin haber procedido al pago de la sanción patrimonial en su integralidad, esto de conformidad con el fundamento de la acción de protección.
- 47.** Por lo dicho, esta Corte observa que, tanto en las decisiones de primera, como de segunda instancia, los jueces suspendieron los efectos sancionatorios de una norma previa, clara y vigente por una supuesta antinomia con una disposición derogatoria general que no tiene relación con derechos constitucionales. Esta actuación judicial no está en la línea del objeto de la acción de protección, ya que no se hace un examen de un acto u omisión que genere la vulneración de un derecho. La institución educativa empleó la garantía para evitar el cumplimiento de una sanción, lo que implica una desnaturalización de la acción de protección. Lo anterior implicó una transgresión al contenido claro y expreso del artículo 88 de la CRE que dispone que la acción de protección tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, así como los numerales 4 y 5 del artículo 42 de la LOGJCC que establecen la improcedencia de la acción de protección cuando se evidencia que el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial y se pretenda la declaración de un derecho.
- 48.** Cabe mencionar que este análisis parte desde la pretensión de la demanda y sus fundamentos donde el contenido de la misma se refería a aspectos de análisis infraconstitucional como se ha descrito en los párrafos anteriores, es así, que las garantías jurisdiccionales no deben utilizarse como un mecanismo para reemplazar procesos que la ley ha previsto. En esta línea, se evidencia que también hubiere procedido retrotraer el proceso y que se sujete a la supuesta normativa pertinente, mas no anular la sanción administrativa como fue la pretensión de la acción de protección que deviene en improcedente desnaturalizando la garantía.
- 49.** En virtud del análisis desarrollado en este caso en concreto, se declara la vulneración al derecho a la seguridad jurídica, por cuanto la Unidad Judicial y la Sala Provincial desnaturalizaron el objeto de la acción de protección al haberla tratado de manera ajena a los fines previstos en el diseño constitucional.

6. Reparación

- 50.** De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 86 de la Constitución, en concordancia con los artículos 6 y 18 de la LOGJCC, la declaración de vulneración a derechos constitucionales genera la obligación de reparar integralmente el daño causado. Así, a la Corte le corresponde determinar las medidas que se orienten a dicha reparación.
- 51.** Entonces, frente a una vulneración de derechos constitucionales, procedería, como una medida de reparación, el reenvío de la causa para que otro juzgador competente emita una nueva decisión judicial; sin embargo, en casos como este, el ámbito de lo que pueda decidir el juez se reduce hasta el punto de anularse porque la sentencia de este Organismo ya establece la totalidad del contenido de la futura decisión del juzgador.²¹
- 52.** Bajo esta línea de ideas, en el presente caso, al haberse evidenciado la desnaturalización de la garantía constitucional originaria; el reenvío, como lo ha anotado la Corte en otras ocasiones “deviene inútil y perjudicial para el titular del derecho vulnerado, por lo que, en esos casos, la Corte Constitucional debe adoptar directamente la decisión que le correspondería dictar al señalado juez ordinario”. Por tanto, como medida de reparación corresponde a esta Magistratura declarar improcedente la acción de protección de origen.²²
- 53.** Dada la improcedencia de la acción de protección, lo que corresponde es disponer el archivo de esta, por lo que quedaría en firme la resolución emitida dentro del proceso sancionatorio número JDRC-09D05-0010-2018 de 4 de enero de 2019.
- 54.** No obstante, en el presente caso, no se puede desconocer que el transcurso del tiempo ha incidido en lo que la junta distrital en su momento dispuso en la resolución impugnada en el proceso de origen.²³ Así, se advierte que han transcurrido más de cinco años desde

²¹ CCE, sentencia 843-14-EP/20, 14 de octubre de 2020, párrs. 56 y 57.

²² CCE, sentencia 911-18-EP/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 32; sentencia 948-17-EP/23, 20 de diciembre de 2023, párrs. 90 y 91.

²³ En la misma se dispuso:

“[...] Sancionar a la Unidad Educativa Particular ”INTERAMERICANO con código AMIE 09H00964, a través de sus representantes legales/ Directivos con una MULTA DE 50 REMUNERACIONES BASICAS UNIFICADAS y LA REVOCATORIA DEFINITIVA DE LA AUTORIZACION DE FUNCIONAMIENTO a partir del Periodo Lectivo 2019-2020 al haber incurrido en las prohibiciones establecidas en los literales f), l), o), s) y z) del Art. 132 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, en concordancia con lo dispuesto en el literal o) del Artículo 58 de la LOEI y artículo 12, del Acuerdo Ministerial MINEDUC-ME-2015-00100-A Normativa para Intervenciones a Instituciones Educativas[...].”

la expedición de la resolución de la junta distrital de resolución de conflictos de la dirección distrital 09D05 Tarqui 1 -Tenguel en el cual, se dispuso la revocatoria definitiva de la autorización de funcionamiento **a partir del período lectivo 2019-2020** de la Unidad Educativa, a más de otras medidas relacionadas con dicha revocatoria.²⁴

55. Tomando en cuenta esta situación particular y como se ha puesto en conocimiento a este Organismo por medio del informe presentado por la Mgs. Verónica Alexandra Villamar Beltrán actual directora del distrito educativo Tarqui 1- Tenguel; y, con el fin de salvaguardar los derechos de los niños, niñas y adolescentes en su integralidad que son alumnos de la Unidad Educativa y que han comenzado su año lectivo en dicha institución con el permiso de funcionamiento hasta el año lectivo 2025-2026, se dispone a la dirección distrital 09D05 Tarqui 1 -Tengel, que efectúe una evaluación de la situación actual de la Unidad Educativa y de la sanción impuesta en el año 2019, considerando como un aspecto gravitante a tomar en cuenta, el mantenimiento de la regularidad del proceso educativo.

7. 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. Aceptar las acciones extraordinarias de protección **3043-19-EP**.
2. Declarar que la sentencia emitida por la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil de 25 de enero de 2019 y la sentencia emitida por la Sala

²⁴ CCE, sentencia 797-20-EP/24, 23 de mayo de 2024, párrs. 39 y 40.

“[...] 39. No obstante, del expediente consta que la sentencia impugnada ya se ejecutó y aquello benefició al actor del proceso de origen pues, en virtud de la reparación dispuesta en la sentencia de la Corte Provincial, Marco Antonio Pachar Montaña fue restituido por la Cruz Roja a su puesto de trabajo —el 01 de marzo de 2020— y recibió el pago de las remuneraciones que dejó de percibir. Además, según han informado las partes procesales, en otra circunstancia, el señor Pachar Montaña dejó de trabajar en dicha entidad el 30 de marzo de 2021.³⁵ De manera que, por el tiempo transcurrido, el dejar sin efecto dicha decisión impugnada no puede afectar la reparación ya recibida por el accionante de la acción de protección de origen, producto de una decisión judicial firme y ejecutoriada.

40. Sin perjuicio de lo anterior, resulta necesario reparar a la Cruz Roja dado el claro perjuicio económico que se le generó por los gastos judiciales en los que se vio obligada a incurrir tanto por el proceso de origen (acción de protección) como por esta acción extraordinaria de protección. Por lo que, al ser el órgano de gobierno de la Función Judicial, a la cual pertenece la judicatura que vulneró el derecho analizado en la presente sentencia, el Consejo de la Judicatura deberá pagar en favor de la Cruz Roja el monto por los gastos judiciales en que esta haya incurrido en ambos procesos, según previa justificación, sin perjuicio de las acciones disciplinarias y judiciales que pueda iniciar el Consejo de la Judicatura contra los funcionarios responsables de la violación del derecho analizado [...]”.

Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Guayas de 30 de septiembre de 2019 vulneraron el derecho a la seguridad jurídica.

3. Como medidas de reparación:

3.1. Dejar sin efecto la decisión de la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil de 25 de enero de 2019 y la sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Guayas de 30 de septiembre de 2019.

3.2. Archivar la acción de protección.

3.3. Disponer a la dirección distrital 09D05 Tarqui 1-Tenguel realizar una evaluación respecto de las medidas sancionatorias impuestas a la Unidad Educativa Particular “Interamericano” conforme lo establecido en los párrafos 50 al 55 *supra*; para aquello se suspenden los efectos de la resolución JDRC-09D05-0010-2018 hasta que se realice dicha evaluación cuestión que se deberá informar documentadamente a esta Corte en el plazo de tres meses.

3.4. Disponer la devolución del expediente.

4. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes (voto concurrente), Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; y, tres votos salvados de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alí Lozada Prado y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 06 de junio de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 3043-19-EP/24

VOTO CONCURRENTE

Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. Antecedentes

1. El 16 de junio de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la sentencia 3043-19-EP/24. En la misma, se resolvió las acciones extraordinarias de protección presentadas por el Distrito Educativo 09D05-Tarqui Tenguel y la Procuraduría General del Estado (“**accionantes**”), respectivamente, en contra de las sentencias de primera y segunda instancia emitidas en el marco del proceso de acción de protección 09359-2019-00098.
2. En la sentencia referida, el Pleno de la Corte resolvió aceptar las acciones extraordinarias de protección *in examine* al encontrar que las sentencias impugnadas vulneraron el derecho a la seguridad jurídica. Si bien estoy de acuerdo con la decisión, disiento con el análisis realizado respecto de la desnaturalización de la acción de protección, conforme explicaré a continuación.

2. Análisis

3. La sentencia determinó que la pretensión de la acción de protección era improcedente, y que, al otorgar lo solicitado y analizar un tema de mera legalidad a través de una garantía jurisdiccional, la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas y la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas desnaturalizaron la acción de protección. Si bien estoy de acuerdo con la decisión de aceptar la acción extraordinaria de protección, desarrollo el presente voto concurrente principalmente debido a que no concuerdo con la existencia de una desnaturalización en este caso. Adicionalmente, discrepo con la sentencia en afirmar que las autoridades judiciales accionadas declararon un derecho a favor de CARSALU S.A. (“**CARSALU**”).¹
4. Para empezar, no toda improcedencia de una garantía jurisdiccional equivale a su desnaturalización, pues esta última requiere un mayor nivel de gravedad y consiste en una actuación arbitraria por parte de una autoridad judicial mediante la cual la sentencia

¹ Esta empresa es la promotora de la Unidad Educativa Particular Interamericano.

es manifiestamente contraria al objeto de la garantía. Bajo mi criterio, en el caso *in examine* sí hay una improcedencia, mas no una desnaturalización de la acción de protección.

5. En el caso *in examine* se observa que las pretensiones de CARSALU se dirigían a solicitar la nulidad del procedimiento sancionatorio y, por ende, del acto administrativo que dispone las sanciones adicionales a la Unidad Educativa Particular Interamericano. Adicionalmente, se verifica que los argumentos de CARSALU se resumieron en alegar la prescripción de la potestad sancionadora, a cuestionar las pruebas practicadas en el procedimiento sancionatorio, así como la carga de la prueba, y a cuestionar la legalidad del procedimiento sancionatorio en sí.
6. En este sentido se verifica que, al revisar el caso completo, la acción de protección presentada era improcedente, pues CARSALU pretendía que la justicia constitucional declare la prescripción de la potestad sancionadora, verifique las pruebas y la carga de la prueba de un proceso sancionador y lo deje sin efecto. Este tipo de pretensiones pertenecen, por regla general, al juez contencioso administrativo, quien podrá resolver impugnaciones de actos administrativos mediante un profundo análisis basado en normativa infraconstitucional. Es así que, al revisar la demanda presentada por CARSALU, se colige que la misma no resultaba adecuada ni idónea para ser puesta en conocimiento de la justicia constitucional. Esto no implica, la existencia de una desnaturalización de la acción de protección, sino únicamente la configuración de la causal 4 del artículo 42 de la LOGJCC sobre la improcedencia de la acción de protección.²
7. Por último, estimo incorrecto que se afirme que las sentencias impugnadas declararon un derecho a favor de CARSALU al dejar sin efecto las actuaciones y la resolución sancionatoria. Si bien la medida dispuesta representó un beneficio para CARSALU, esto de ninguna manera puede ser calificado como un derecho declarado a su favor. Sin perjuicio de esto, estimo necesario resaltar que, a mi criterio, la medida dispuesta no era correspondiente pues, al verificar una vulneración al derecho al debido proceso dentro del caso, correspondía retrotraer el proceso y que se vuelva a actuar respetando los derechos constitucionales.

² LOGJCC. “Art. 42.- Improcedencia de la acción.- La acción de protección de derechos no procede: [...] 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz”

8. Con base en las consideraciones mencionadas, y siendo este el único punto de divergencia que tengo con la sentencia de mayoría respetuosamente presento este voto concurrente.

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 3043-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 18 de junio de 2024, mediante correo electrónico a las 16:14; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 3043-19-EP/24

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

1. Con el debido respeto por las decisiones mayoritarias de la Corte, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), respetuosamente presento mi voto concurrente.
2. La Corte Constitucional aprobó la sentencia 3043-19-EP/24, mediante la cual aceptó las acciones extraordinarias de protección presentadas por el Distrito Educativo 09D05-Tarqui Tenguel (“**distrito educativo**”) y, por la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”), en contra de la sentencia de 25 de enero de 2019 dictada por la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“**Unidad Judicial**”), y la sentencia de 30 de septiembre de 2019, emitida por la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Guayas (“**Sala provincial**”).
3. El caso se enmarca en una acción de protección planteada por la Unidad Educativa “Interamericano” (“**unidad educativa**”) frente a la resolución emitida por el distrito educativo, dentro del proceso sancionatorio JDRC-09D05-0010-2018, de 4 de enero de 2019. En dicho proceso, se sancionó a la unidad educativa con una multa de 50 remuneraciones básicas unificadas y la revocatoria definitiva de la autorización de funcionamiento, por haber incurrido en prohibiciones establecidas en la Ley Orgánica de Educación Intercultural y en el acuerdo ministerial MINEDUC-ME-2015-00100-A. Sus pretensiones fueron aceptadas en primera y segunda instancia, y la sanción fue dejada sin efecto.
4. Estoy de acuerdo con la decisión de mayoría de declarar la vulneración a los derechos constitucionales del distrito educativo. Sin embargo, quisiera realizar ciertas puntualizaciones respecto a: i) la desnaturalización y la seguridad jurídica; ii) el cargo de motivación de la acción extraordinaria de protección; iii) el análisis de la resolución sancionatoria emitida en el proceso de origen.
 - i) **La desnaturalización y la seguridad jurídica**
5. Una de las razones principales por las que el voto de mayoría declaró la desnaturalización de la acción, fue la consideración de que lo debatido por los jueces en primera y segunda

instancia fueron “cuestiones relativas a la ley aplicable”; es decir, que “el debate correspondió a asuntos de mera legalidad por un conflicto de aplicación de normativa infraconstitucional”, lo cual fue considerado incompatible con la naturaleza de un proceso constitucional.¹ Discrepo con esta afirmación pues, a mi criterio, las discusiones sobre normas legales en contextos constitucionales pueden ser necesarias para poder determinar si existió o no una vulneración a determinados derechos, como la seguridad jurídica. Por ejemplo, la Corte realizó este tipo de análisis en el caso 2945-18-EP/22.²

6. Si bien la discusión sobre normativa legal no es una cuestión que *per se* presenta relevancia constitucional, sí la adquiere cuando dicha cuestión es abordada con el fin de determinar si existieron vulneraciones a derechos o principios constitucionales. En este sentido, este Organismo ha señalado que, al resolver sobre una vulneración al derecho a la seguridad jurídica:

no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, [pero sí] verificar si, en efecto, **existió una inobservancia del ordenamiento jurídico por parte de la autoridad judicial que acarree la afectación de preceptos constitucionales.**³ [énfasis añadido]

7. De la misma manera, los jueces constitucionales están llamados a observar esta misma lógica en su actividad jurisdiccional, cuando se trate de examinar si existió una vulneración al derecho a la seguridad jurídica. Su análisis podrá abordar normas infraconstitucionales con el fin de determinar si el acto u omisión impugnado incurre en una inobservancia del ordenamiento jurídico que presente relevancia constitucional, es decir, que impacte el mencionado derecho.
8. En el presente caso, al ser necesario determinar qué norma debía ser aplicada en un procedimiento administrativo sancionador instaurado en contra de la unidad educativa, los jueces de primera y segunda instancia actuaron en el marco de sus funciones, al analizar el conflicto de normas infraconstitucionales, dado que lo hicieron con miras a examinar si existió o no una vulneración al derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso. Por tanto, aquello no constituye una desnaturalización. El análisis de una antinomia o cuestión similar no siempre es un tema de “mera legalidad” ni es incompatible con un proceso constitucional, siempre que esté dirigido a realizar un examen sobre violación de derechos, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte. En consecuencia, no considero que exista desnaturalización en el sentido mencionado.

¹ Voto de mayoría, párrafo 44.

² CCE, sentencia 2945-18-EP/22, 28 de noviembre de 2022, párrs. 60-65

³ CCE, sentencia 2421-17-EP/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 26.

ii) El cargo de motivación de la acción extraordinaria de protección

9. Por otro lado, considero que la demanda de acción extraordinaria de protección presentada por la unidad educativa alegó un cargo completo distinto, que debió ser analizado por el voto de mayoría: la vulneración a la garantía de motivación. Parte de lo mencionado por dicha entidad fue que las instancias judiciales no examinaron la real ocurrencia de todas las vulneraciones a los derechos constitucionales alegados, sino que únicamente se analizaron argumentos de “mera legalidad”. Es así como, en mi criterio, la forma adecuada de resolver el caso habría sido realizar un examen sobre la suficiencia de la motivación en las dos sentencias impugnadas, lo cual hubiera permitido concluir que, efectivamente, existió una vulneración a dicha garantía, por falta de análisis de todos los derechos alegados.
10. Posteriormente, al estar en juego un tema tan delicado como el permiso de operación de una unidad educativa en donde ocurrieron hechos graves relacionados con violencia sexual, la Corte habría tenido la oportunidad de entrar al fondo, analizar el mérito del caso y, en esas circunstancias, decidir respecto de la vigencia de las resoluciones sancionatorias impugnadas.

iii) El análisis de la resolución sancionatoria emitida en el proceso de origen

11. Adicionalmente, debo dejar señalado que, en mi criterio, no le correspondía a la Corte pronunciarse respecto de la resolución sancionatoria emitida dentro del proceso JDRC-09D05-0010-2018, como lo hizo la sección 7 del voto de mayoría. En procesos de acción extraordinaria de protección, la Corte debe limitarse a pronunciarse respecto de las decisiones judiciales que son objeto de dicha acción. La única manera de pronunciarse más allá de aquello es a través de un análisis de mérito.

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 3043-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 20 de junio de 2024, mediante correo electrónico a las 15:14; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 3043-19-EP/24

VOTO SALVADO

**Juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín y Juez
constitucional Alí Lozada Prado**

1. Con fundamento en el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con profundo respeto a los argumentos esgrimidos por la jueza ponente de la causa y por las y los jueces constitucionales que votaron a favor de la sentencia **3043-19-EP/24** (también, “**sentencia de mayoría**”), formulamos nuestro voto salvado por las razones que exponemos a continuación.
2. La sentencia de mayoría, en el marco de una acción de protección en la que se pretendió dejar sin efecto un procedimiento administrativo sancionador, determinó: i) que la controversia se basó en asuntos de mera legalidad por tratarse de aplicación normativa infraconstitucional; ii) que al aceptarse la acción, “los jueces suspendieron los efectos sancionatorios de una norma previa, clara y vigente por una supuesta antinomia con una disposición derogatoria general que no tiene relación con derechos constitucionales”; y, iii) que los jueces, al ordenar que se deje sin efecto el proceso sancionador, concedieron un beneficio al accionante “traducido en la declaración de un derecho a su favor, ya que [la institución educativa] continuó operando con su permiso de funcionamiento sin haber procedido al pago de la sanción patrimonial en su integralidad”.
3. Sobre esta base, la sentencia de mayoría concluyó que el conflicto no se enmarcó en el objeto de la acción de protección y que el caso “debió ser tratado en la vía judicial legal”. Así, estableció que las sentencias que resolvieron la acción de protección reemplazaron la vía ordinaria, desnaturalizaron la garantía jurisdiccional y, consecuentemente, vulneraron el derecho a la seguridad jurídica. No obstante, discrepamos y nos apartamos del análisis realizado en la sentencia de mayoría por las siguientes consideraciones.
4. **En primer lugar**, la acción de protección no se basó únicamente en cuestionar cuál es la normativa aplicable en un procedimiento administrativo sancionador. De la revisión del

proceso, se refleja que la parte accionante de la acción de protección planteó los siguientes cargos:¹

- i) Que el proceso sancionador se desarrolló con normas derogadas y sin considerar que la normativa vigente era el Código Orgánico Administrativo, vulnerándose los derechos a la seguridad jurídica y debido proceso.
 - ii) Que se practicaron pruebas fuera del marco legal, vulnerándose los derechos a la seguridad jurídica, tutela judicial efectiva y debido proceso. A su vez, que no existen elementos de convicción sobre la responsabilidad administrativa.
 - iii) Que se vulneraron los derechos a la seguridad jurídica, tutela judicial efectiva y debido proceso por existir una doble sanción por los mismos hechos, lo que es desproporcionado.
 - iv) Que se vulneró a la seguridad jurídica, dado que la facultad sancionadora ya estaba prescrita.
 - v) Que se vulneró la garantía de motivación ya que no hay argumentación sobre la “no aplicación del COA, tampoco se justifica normativamente la atribución de la Junta de proponer pruebas, no se pronuncian sobre la prescripción y menos sobre la aplicación del artículo 135 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural”.
5. Es con base en esta argumentación que el accionante solicitó como pretensión que se determine la nulidad del procedimiento sancionador.
6. En función de lo expuesto se refleja que en la acción de protección se alegaron vulneraciones de derechos sobre la base de distintos cargos. La demanda nunca se redujo a buscar que se resuelva una antinomia y menos aún se pretendió que, solo por esa razón, se anule el proceso sancionador. A nuestro criterio, la Corte Constitucional debe examinar los cargos de una demanda de acción de protección, más aún si se va a analizar si hubo una desnaturalización de la garantía jurisdiccional. Por lo que, siendo fieles a la demanda de acción de protección, para nosotros no es posible concluir que lo planteado en la controversia de origen no tenía implicaciones constitucionales.

¹ Los cargos expuestos son los que constan en la demanda de acción de protección, así como en el acta de audiencia.

7. **En segundo lugar**, el análisis de las sentencias de primera y segunda instancia no se limitó a resolver una antinomia, ni versó sobre la declaratoria de un derecho. En la sentencia de primera instancia, el juez señaló que, en función de lo establecido en la LOGJCC, para resolver el conflicto correspondería analizar si se vulneraron los derechos al debido proceso y seguridad jurídica por: i) haberse sancionado con un procedimiento derogado y ii) haberse aplicado una doble sanción.
8. Sobre el primer punto, el juez de primera instancia determinó que, en función de la disposición derogatoria del Código Orgánico Administrativo, el procedimiento administrativo sancionador sí se sustanció bajo normas derogadas. En cuanto al segundo punto, el juez estableció que, en un primer momento, se sancionó con una multa económica y la revocatoria de la autorización de funcionamiento. Señaló que la multa sí se pagó y, que pese a ello, se sancionó una segunda ocasión por la misma causa. Siendo así, concluyó que se vulneraron los derechos a la seguridad jurídica y debido proceso.
9. Al respecto, identificamos que el análisis del juez de instancia no estuvo dirigido a resolver una antinomia, sino que determinó la vulneración de derechos por sancionar aplicando normas de procedimiento derogadas y dos veces por la misma causa.
10. En relación con la sentencia de segunda instancia, la Sala estableció que el procedimiento sancionador sí se desarrolló aplicando normas derogadas, ya que “[I]a Disposición Derogatoria Primera del propio Código Orgánico Administrativo derogó todas las disposiciones concernientes al procedimiento administrativo sancionador que se venían aplicando”. De forma subsidiaria, la Sala determinó que:

aun en el caso que se llegue a considerar que la antes mencionada derogatoria es imprecisa y antitécnica, porque no expresa claramente que es lo que deroga la nueva ley, y por tanto al final se considere que no genera ningún efecto derogatorio; estaríamos entonces, frente a una oposición entre las normas del Código Orgánico Administrativo (Ley) y las del Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural (Reglamento de Aplicación) que se refieren al contenido o ámbito material del Código, en cuyo caso tal antinomia debe ser resuelta por el principio de jerarquía normativa.
11. Por otra parte, la Sala determinó que no existe una afectación al debido proceso en ser juzgado dos veces por la misma causa, ya que las sanciones sí tienen diferencias.
12. El análisis de la Sala también se centró en los dos cargos descritos en el párrafo 7 *supra*, pero en esta instancia solo se aceptó el primer cargo sobre la aplicación de norma

derogada. Al respecto, es claro que, solo como un argumento subsidiario, la Sala determinó que podría entenderse que existe una antinomia a ser resuelta por jerarquía normativa. Es decir, la razón con fundamento en la cual se declara la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso es la sustanciación de un procedimiento sancionador con base en una norma derogada.

13. Es por lo descrito que, a nuestro criterio, el análisis que realizan los jueces de instancia no se reduce a resolver una antinomia. En las sentencias de instancia, los jueces hicieron el análisis de dos cargos planteados en la acción de protección con base en los derechos que se alegaron vulnerados.
14. La imposición de una sanción aplicando un procedimiento presuntamente derogado va más allá de un análisis de simple legalidad y aplicación normativa, e incide en los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso del administrado. Estos derechos no están excluidos del objeto de una acción de protección. Con lo señalado, tampoco pretendemos afirmar que los argumentos de aplicación de norma derogada deben ser resueltos siempre a través de una acción de protección, sino solo hacer notar que estos tienen alcances constitucionales. Por lo expuesto, no coincidimos con la sentencia de mayoría en la apreciación de que se realizó un análisis que no tenía que ver con la vulneración de derechos constitucionales.
15. A su vez, no estamos de acuerdo con que en la sentencia de mayoría se afirme que hubo una declaración de derechos del accionante por haberse dejado sin efecto un procedimiento sancionador. Esta disposición se ordenó como medida de reparación por haber identificado vulneraciones de derechos, pero desde nuestra lectura en ningún momento se realizó una declaración de derechos como tal.
16. **En tercer lugar**, consideramos que la sentencia de mayoría no llega a mostrar que existió una desnaturalización de la acción de protección.
17. Se debe tener presente que no toda improcedencia de una garantía jurisdiccional implica su desnaturalización. La desnaturalización de una garantía jurisdiccional es una actuación arbitraria y grave que ocurre cuando se dicta una sentencia manifiestamente contraria al objeto de la garantía. Esto sucede, por ejemplo, en acciones de protección cuya única pretensión sea la declaratoria de un derecho, como la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio;² o, como cuando se presenta una acción de protección con el

² CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 91.

único fin de extinguir una obligación proveniente de una relación contractual,³ sin que existan otros argumentos sobre presuntas vulneraciones de derechos constitucionales.⁴

18. En este caso, lo planteado y lo analizado en la acción de protección no se basó en una pretensión tan específica que sea evidente concluir que, para ello, se cuenta con una vía judicial propia. La controversia sí versó sobre varios argumentos relacionados con la vulneración de derechos, en particular, los derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica por imponerse una sanción aplicando normas de procedimiento derogadas.
19. A nuestro juicio, no es contrario a la naturaleza ni al objeto de una acción de protección resolver sobre una demanda que -entre sus distintos argumentos- se cuestionó la aplicación de una norma derogada para emitir una sanción. La acción de protección es un mecanismo habilitado para proteger acciones u omisiones arbitrarias que vulneren derechos constitucionales. Los casos en los que se determinan sanciones no debe ser supuestos excepción para presentar la acción de protección, si se identifica que hay argumentos sobre la vulneración de derechos, como sucede en la especie.
20. Disentimos con la sentencia de mayoría en que, el solo hecho de plantear argumentos sobre la aplicación de normas y que estos se resuelvan, ya genere una desnaturalización. Esto puede sugerir un criterio absoluto según el cual, ante cualquier argumento similar, la acción de protección debe inadmitirse o rechazarse de forma automática bajo el argumento de la existencia de otras vías.
21. Sin embargo, nosotros consideramos que los jueces constitucionales deben continuar cumpliendo su obligación de analizar la vulneración de derechos, en atención a los argumentos de las partes. En la especie, sin pronunciarnos sobre la corrección o no de la decisión, consideramos que los jueces actuaron dentro de sus facultades al realizar el análisis de vulneración de derechos con fundamento en los cargos que se plantearon en la demanda.
22. Es por lo expuesto que estimamos que la aceptación de la acción de protección no reflejó una actuación arbitraria y grave que, de forma manifiesta, sea contraria al objeto de la garantía. Desde nuestra lectura, no existió una desnaturalización y, menos aún, una vulneración del derecho a la seguridad jurídica. Por lo contrario, los jueces de instancia

³ CCE, sentencia 1101-20-JP/22, 20 de julio de 2022, párr. 76, 77, 88.

⁴ CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 92 y 96.

actuaron acorde a sus facultades dentro de una acción de protección, así como acorde a la obligación de realizar el análisis de vulneración de derechos.

23. En cuarto lugar, si la sentencia de mayoría decidió determinar que el análisis de aplicación normativa es contrario al objeto de la acción de protección, debía hacerse cargo de que el juez de primera instancia sí estableció que existían cargos que no podían atenderse en una acción de protección.

24. En su análisis, el juez de primera instancia sostuvo que

entrar al análisis del proceso sancionatorio sobre la prescripción alegada por el accionante, que si [sic] se ha justificado con pruebas la presunta agresión a la interventora o determinar quién tiene la carga de la prueba en dicho expediente administrativo, es un tema de impugnación por vía judicial, existiendo el mecanismo pertinente para el análisis de fondo de aquello.

25. La sentencia de mayoría no se refiere a que el juez de primera instancia trató de diferenciar los cargos que no hacían alusión a vulneración de derechos sino solo a temas de legalidad, y si esto procedía o no. A nuestro criterio, si la Corte Constitucional iba a analizar si ocurrió o no una desnaturalización de la acción de protección, debía tomar en consideración que el juez de primera instancia procuró hacer un análisis que se refiera solo a la transgresión de derechos constitucionales y no aborde otros argumentos que, a su juicio, podrían haber sido cuestiones de “mera legalidad”.

26. A nuestro criterio, el análisis de la sentencia de mayoría podría generar confusiones respecto del rol de los jueces que resuelven una acción de protección, especialmente cuando en una demanda existen tanto cargos relativos a vulneraciones de derechos como cargos que, efectivamente, no procede analizar por esta vía. Nos preocupa que lo determinado en la sentencia de mayoría no ofrezca claridad sobre el rol de los jueces constitucionales ante este tipo de demandas de acción de protección.

27. Finalmente, estimamos que el análisis que realiza la sentencia de mayoría termina siendo un examen sobre el mérito de la sentencia de origen, cuestión que escapa la competencia de la Corte Constitucional. La sentencia de mayoría afirma que “los jueces suspendieron los efectos sancionatorios de una norma previa, clara y vigente por una supuesta antinomia con una disposición derogatoria general”. A su vez, la sentencia de mayoría cuestiona la medida de reparación, pues a su criterio no cabía dejar sin efecto el proceso sancionador.

- 28.** Como se mencionó previamente, para resolver la acción de protección, los jueces de instancia consideraron que la norma aplicada estaba derogada. Ante ello, la sentencia de mayoría de la Corte Constitucional estima que los jueces suspendieron los efectos de una norma que sí estaba vigente. Es decir que la sentencia de mayoría, entrando en un examen sobre el mérito de la actuación de los jueces accionados, concluye que la norma estaba vigente, y señala que la medida de reparación no era adecuada. Lo cual, a nuestro juicio, resulta contrario al objeto de la acción de protección.
- 29.** En virtud de todas las razones expuestas, estimamos que no se debía concluir que existió una desnaturalización de la acción de protección. Hacer una determinación de este tipo en casos donde no es evidente que se contraría el objeto de la acción de protección, puede generar obstáculos en el acceso a la justicia y ser perjudicial para el sistema de garantías jurisdiccionales cuyo objetivo es la tutela de los derechos constitucionales.
- 30.** Con fundamento en las consideraciones señaladas en este voto, respetuosamente disentimos del análisis y de la decisión de mayoría.

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín y del juez constitucional Alí Lozada Prado, anunciado en la sentencia de la causa 3043-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 19 de junio de 2024, mediante correo electrónico a las 12:50; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL