

19. Antes de resolver este problema jurídico, esta Corte Constitucional estima necesario pronunciarse sobre la legitimación activa en el proceso de las entidades públicas en procesos de acción extraordinaria de protección, es decir a la aptitud y capacidad procesal de este tipo de personas para reclamar derechos constitucionales en procesos de acción extraordinaria de protección.

Sobre la legitimación activa de las entidades públicas en procesos de acción extraordinaria de protección

20. La Corte Constitucional para el período de transición, en su sentencia No. 24-09-SEP-CC, determinó que en virtud de una aparente interpretación extensiva del artículo 86 numeral 1 de la CRE, las personas jurídicas de Derecho Público estaban facultadas para proponer garantías jurisdiccionales y reclamar, a través de estos mecanismos, sus derechos constitucionales, al igual que las personas naturales y jurídicas privadas. Es decir, estaban legitimados para ejercer el derecho de acción mediante la acción extraordinaria de protección, sin excepción alguna.
21. Esta Corte Constitucional estima necesario apartarse de esta línea jurisprudencial y, en efecto, considera que las personas jurídicas públicas –en el caso concreto el GAD del cantón Salitre–, no pueden comparecer a un proceso de acción extraordinaria de protección y alegar vulneraciones a derechos constitucionales sustantivos al menos en la medida en que no gozan de estos derechos, sino que ejercen ciertas prerrogativas en función de competencias, atribuciones y obligaciones expresamente determinadas por la CRE y la ley. Ello, porque la CRE no reconoce derechos a las entidades públicas, sino que les reviste con ciertas facultades y atribuciones.
22. Las excepciones, en el caso de las entidades estatales, son los derechos de protección en su dimensión procesal. Esto porque resulta indispensable el ejercicio de estos derechos, cuando las entidades comparecen como partes dentro de procesos judiciales.
23. Las excepciones también operan en el caso de la Defensoría del Pueblo, órgano que según el artículo 215 de la Constitución tiene como función la protección y tutela y defensa de los derechos de los ecuatorianos y ecuatorianas.
24. En conclusión, las entidades públicas podrán actuar como legitimados activos en procesos de acción extraordinaria de protección solo de manera excepcional, cuando se esgrima una vulneración a los derechos de protección en su dimensión procesal o, en el caso de ciertas instituciones públicas, cuando los derechos que aleguen estén relacionados con su actividad definitoria y, por tanto, reconocidos en la CRE, como el caso de la Defensoría del Pueblo.
25. En el caso concreto, la entidad accionante alega la vulneración a su derecho a ser juzgado por un juez competente, es decir, esgrime un derecho de protección en su dimensión procesal. Por lo que corresponde a esta Corte analizar esta alegación.

31. Sobre el primer argumento de la entidad accionante, en la Sentencia No. 179-13-EP/20, esta Corte manifestó que ni la Constitución, la ley o la jurisprudencia determinan *“como un requisito para proponer una acción de protección, que su planteamiento sea necesariamente de forma inmediata al acto o a la omisión que habría provocado la afectación de derechos constitucionales”*.⁴ De aquello se desprende que la inmediatez o inminencia no es un requisito aplicable para declarar la procedencia de una acción de protección, como sostiene la entidad accionante.
32. En cuanto a la segunda alegación, esta Corte ha señalado reiteradamente que *“la acción de protección tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución; por consiguiente, es una acción directa e independiente, que bajo ningún concepto puede ser residual y exigir el agotamiento de otras vías o recursos para poder ser ejercida”*.⁵ El hecho de que los jueces accionados hayan aceptado la acción de protección sin exigir requisitos previos de agotamiento de otras vías no supone vulneración alguna del derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante.
33. Sobre el tercer argumento, la Corte recuerda que, como señaló en la sentencia 141-14-EP/20, las entidades públicas, en este caso la Policía Nacional y el hoy Ministerio de Gobierno, no están legitimadas para demandar mediante acción extraordinaria de protección la tutela de sus potestades públicas, en particular de la potestad disciplinaria, como si se tratase de un derecho constitucional.⁶ La acción extraordinaria de protección, como de su nombre se deriva, es un mecanismo orientado a la protección de los derechos constitucionales respecto de las acciones u omisiones de las autoridades jurisdiccionales y no de potestades públicas. El resguardo legal de la presunción de legitimidad de los actos emitidos por la entidad accionante y de sus facultades sancionatorias son asuntos ajenos al ámbito material de esta garantía jurisdiccional. En caso de que las autoridades públicas busquen la tutela del ejercicio de sus atribuciones deben acudir a los órganos idóneos para el efecto.
34. En suma, la Corte considera que los argumentos de la entidad accionante no configuran una inobservancia del ordenamiento jurídico por parte de las autoridades judiciales demandadas, al resolver el proceso originario de acción de protección. En este sentido, las autoridades judiciales demandadas aplicaron normas previas, públicas y claras. Por ello, este Organismo desecha la alegación referente a la presunta vulneración de la seguridad jurídica elevada por la entidad accionante.

⁴ Sentencia No. 179-13-EP/20 de 04 de marzo de 2020.

⁵ Sentencia No. 1754-13-EP de 19 de noviembre de 2019.

⁶ Ver párr. 43-45 de la Sentencia No. 141-14-EP/20 de 22 de julio de 2020.

*precisa, clara y sin ambigüedades*⁹¹. Y, en la misma dirección, la jurisprudencia de esta Corte ha establecido:

*[l]a comprensibilidad de la motivación debe pensarse no sólo como una herramienta que se proporciona al público para el control de la actividad jurisdiccional, que minimiza actividades arbitrarias de los órganos de justicia sino, principalmente, como un requisito indispensable para que las partes, con el apoyo de su defensa técnica, puedan ejercer sus derechos, por ejemplo, a impugnar*⁹².

97. El tipo de incomprensibilidad que puede vulnerar la garantía de la motivación no se refiere a la exigencia de que todo ciudadano común (el “gran auditorio social”) pueda entender el texto de la motivación (véase, párr. 43 supra). Este es un canon expresamente establecido para la jurisdicción constitucional en el artículo 4.10 de la LOGJCC⁹³, aunque aplicable a toda autoridad pública. Tiene que ver con la excelencia que debe perseguir toda motivación, pero no con la suficiencia de la motivación; es decir, si esa exigencia no se cumple, no sobreviene la nulidad prescrita en el artículo 76.7.1 de la Constitución como forma de garantizar los derechos al debido proceso y a la defensa.
98. La *incomprensibilidad* implica que la argumentación jurídica es aparente, es decir, que se vulnera la garantía de la motivación, solamente si, dejando de lado los fragmentos de texto incomprensibles, no quedan otros que logren configurar una argumentación jurídica suficiente.
99. El siguiente es un ejemplo de *incomprensibilidad* extraído de la jurisprudencia de esta Corte^{xiv}:

*En el texto, se evidencia una cita del artículo 88 de la Constitución, la cual aparentemente correspondería a un señalamiento realizado de la Corte Provincial; sin embargo, por la forma en que está estructurada la sentencia no es posible determinar con claridad si se trata de una afirmación de la Sala o si es parte de la transcripción de la intervención del representante de la Procuraduría General del Estado*⁹⁴.

G.d. Aclaraciones finales

100. Esta Corte considera importante aclarar que, cuando una parte procesal acusa la vulneración de la garantía de la motivación en una determinada decisión judicial, no es indispensable que identifique uno de los tipos de deficiencia motivacional o de vicio motivacional descritos en esta sentencia. Lo que sí se requiere es que la parte procesal formule con aceptable claridad y precisión las razones por las que se

⁹¹ Corte IDH, *Caso Flor Freire vs. Ecuador*, sentencia de 31 de agosto de 2016, párr. 185.

⁹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2033-14-EP/20, de 11 de marzo de 2020, párr. 16.6.

⁹³ “Art. 4.- [...] 10. *Comprensión efectiva.* - Con la finalidad de acercar la comprensión efectiva de sus resoluciones a la ciudadanía, la jueza o juez deberá redactar sus sentencias de forma clara, concreta, inteligible, asequible y sintética, incluyendo las cuestiones de hecho y derecho planteadas y el razonamiento seguido para tomar la decisión que adopte”.

⁹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1320-13-EP/20, de 27 de mayo de 2020, párr. 42.

habría vulnerado la garantía de la motivación. Es decir, no basta con realizar afirmaciones genéricas del tipo: “La sentencia no motiva adecuadamente la decisión” o “La motivación de la sentencia no reúne los requisitos del artículo 76.7.1 de la Constitución”, sino que debe especificarse en qué consiste el supuesto defecto en la motivación. La carga de la argumentación la tiene quien afirma que la garantía de la motivación ha sido transgredida, toda vez que la suficiencia de la motivación se presume, como ocurre con toda condición de validez de los actos del poder público. Sin embargo, no se debe perder de vista que, en contextos específicos, como en garantías jurisdiccionales, las pautas de la motivación tienen ciertas particularidades y variaciones, como se lo detallará en la siguiente sección (ver párrs. 102ss. *infra*).

101.Y, por su parte, el juez que se pronuncia sobre un cargo de vulneración de la garantía de la motivación debe ofrecer una argumentación suficiente basada en las pautas sistematizadas en la presente sentencia que sean aplicables al cargo en cuestión, sin que tenga el deber de auditar la totalidad de la motivación impugnada para descartar la presencia de cualquier tipo de deficiencia o vicio motivacional, a la manera del *test de motivación* (véase, párr. 53.2 *supra*).

G.e. La motivación en contextos particulares: las garantías jurisdiccionales

102.Las pautas jurisprudenciales establecidas en esta sentencia tienen carácter general; en esa medida, son en principio comunes a todo contexto en el que un juez debe examinar un cargo de vulneración de la garantía de la motivación. Incluso, con las debidas adaptaciones, puede aplicarse a la motivación de actos administrativos. Sin embargo, dependiendo del contexto específico de que se trate, la jurisprudencia sobre dichas pautas puede introducir variaciones y particularidades. Así, por ejemplo, esta Corte también ha establecido que el juez debe negar la prisión preventiva en contra de personas pertenecientes a pueblos de reciente contacto cuando la motivación de la solicitud del fiscal “*carece de toda consideración intercultural*”⁹⁵.

103.De especial relieve es el caso del examen de la suficiencia motivacional de las garantías jurisdiccionales. En este contexto, hay peculiaridades relativas al imperativo de tutelar los derechos fundamentales que deben ser atendidas por el juez, y que elevan el estándar de suficiencia exigible a una argumentación jurídica. Por ejemplo, la jurisprudencia de esta Corte ha establecido lo siguiente:

103.1. En materia de acción de protección, los jueces “*deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derecho constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. [...] Y] únicamente cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales [...] podrán determinar que la justicia ordinaria*

⁹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 112-14-JH/21, de 21 de julio de 2021, párr. 155.