

Quito, D.M. 08 de diciembre de 2022

CASO No. 1534-19-EP

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

SENTENCIA No. 1534-19-EP/22

Tema: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de las sentencias de instancia dictadas dentro de una acción de protección. Se concluye que se vulneró la garantía de motivación al no existir un análisis de las vulneraciones de derechos alegadas, evidenciando el vicio de incongruencia frente al Derecho.

Por otra parte, ante la solicitud de la declaración jurisdiccional previa presentada por el Consejo de la Judicatura por la supuesta demora en la tramitación de la causa, la Corte realiza el análisis y determina que no existió manifiesta negligencia por parte de los jueces que conformaron la Sala de apelación.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 20 de julio de 2018, Marco Gabriel Bravo Cruz y Carlos Ricarte Bravo Medina presentaron una acción de protección en contra del Consejo de la Judicatura, tras haber sido sancionados con la destitución de sus cargos de jueces por error inexcusable, de acuerdo con el artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial (en adelante, “COFJ”)¹.
2. Mediante sentencia escrita de 13 de noviembre de 2018, la jueza de la Unidad Judicial Penal de Esmeraldas resolvió “*inadmit[ir]*” la acción de protección presentada². En contra de esta decisión, Marco Gabriel Bravo Cruz y Carlos Ricarte Bravo Medina interpusieron recurso de apelación.
3. El 16 de abril de 2019, mediante sentencia de mayoría, la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas rechazó el recurso de apelación, “*al tratarse de un tema de legalidad y no de constitucionalidad*”³.

¹ El proceso judicial fue signado con el No. 08282-2018-01222. En la acción de protección, los accionantes alegaron que no se les notificó con el informe motivado, y que se les sancionó por error inexcusable sin que exista competencia del Consejo de la Judicatura para realizar dicha determinación, evidenciando una injerencia en la justicia.

² Esto sobre la base del artículo “42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional es en su núm. 1, 3 y 4, dispone que no procede la acción de protección de derechos, cuando el acto administrativo puede ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuado ni eficaz, esta disposición tiene concordancia con el art. 40 núm. 3 *ibidem* [...]”.

³ La Sala estaba conformada por los jueces Efraín Iván Guerrero Drouet (ponente), Carlos Vinicio Aguirre Tobar y Juan Agustín Jaramillo Salinas.

4. El 15 de mayo de 2019, Marco Gabriel Bravo Cruz y Carlos Ricarte Bravo Medina (en adelante, “los accionantes”) presentaron acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 16 de abril de 2019.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

5. El 15 de agosto de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo para la sustanciación de la presente causa, que correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
6. El 26 de septiembre de 2019, la acción extraordinaria de protección fue admitida a trámite por el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional⁴.
7. El 6 de julio de 2022, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó que se priorice el caso en consideración de la fundamentación de los accionantes relacionada con que el proyecto de vida, honra y dignidad de Carlos Ricarte Bravo Medina se ve en riesgo con la demora en la resolución de la causa en virtud de su avanzada edad y estado de salud. En consecuencia, el Pleno autorizó modificar el orden cronológico para la sustanciación de la presente causa⁵.
8. Mediante providencia de 28 de julio de 2022, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y agregó al expediente los escritos presentados relacionados con designación de correos, impulsos en la resolución de la causa y con la solicitud del Consejo de la Judicatura de declarar la manifiesta negligencia de la Sala accionada⁶. A su vez, la jueza sustanciadora dispuso que, en el término de cinco días, la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas remita su informe de descargo.
9. El 4 y 11 de agosto de 2022, Efraín Iván Guerrero Drouet y Juan Agustín Jaramillo Salinas, respectivamente, jueces de la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, presentaron sus informes de descargo.

⁴ Tribunal conformado por los entonces jueces constitucionales Ramiro Ávila Santamaría y Agustín Grijalva Jiménez, y la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.

⁵ Artículo 7 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

⁶ La solicitud del Consejo de la Judicatura se basó en la denuncia presentada por los accionantes el 15 de mayo de 2019 en contra de los jueces que resolvieron el recurso de apelación y la jueza de primera instancia. La denuncia que fue admitida el 30 de septiembre de 2019 se basó en la supuesta manifiesta negligencia por demora en la tramitación de la causa (proceso signado con el No. 08001-2019-0061). Dentro del proceso administrativo, el 6 de noviembre de 2019, la dirección provincial del Consejo de la Judicatura avocó conocimiento de la causa, dispuso se cite a los jueces denunciados para que den contestación. Luego de la contestación de varios de los jueces denunciados, el 24 de agosto de 2020 el accionante Marco Gabriel Bravo Cruz presentó el desistimiento de la denuncia dado que, con base en la sentencia 3-19-CN/20, en la causa no consta el requisito sobre la determinación de manifiesta negligencia. El 11 de noviembre de 2020, se aceptó el desistimiento de uno de los denunciados, pero continuó el proceso respecto del denunciante Carlos Ricarte Bravo Medina. El 12 de noviembre de 2020, el Consejo de la Judicatura ordenó remitir el expediente a la Corte Constitucional con el fin de solicitar la declaración jurisdiccional de manifiesta negligencia.

10. A través de la providencia de 5 de octubre de 2022, la jueza sustanciadora dispuso que, en el término de cinco días, la Unidad Judicial Penal de Esmeraldas, remita su informe de descargo. Frente a lo cual, el 12 de octubre de 2022, Saby Dinorat Hinojosa Copete, jueza de la referida judicatura, presentó su informe.
11. El 9 de noviembre de 2022, la jueza sustanciadora ordenó que Efraín Iván Guerrero Drouet, Carlos Vinicio Aguirre Tobar y Juan Agustín Jaramillo Salinas, jueces de la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, remitan su informe de descargo en virtud de la solicitud de declaración jurisdiccional previa de manifiesta negligencia. A su vez, por la misma razón, el 15 de noviembre de 2022, la jueza sustanciadora solicitó el informe de descargo a Luis Fernando Otoya Delgado, quien en un inicio fue sorteado como juez ponente de la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas.
12. El 10, 14, 16 y 23 de noviembre de 2022, Juan Agustín Jaramillo Salinas, Efraín Iván Guerrero Drouet, Carlos Vinicio Aguirre Tobar y Luis Fernando Otoya Delgado presentaron su informe de descargo, respectivamente.
13. El 16 y 27 de noviembre de 2022, el accionante Carlos Ricarte Bravo Medina señaló que si bien hubo manifiesta negligencia por la dilatación de la causa, está a lo que la Corte decida sobre el particular, y solicitó se apruebe la causa con inmediatez.

2. Competencia

14. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución y 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”).

3. Fundamentos de las partes

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

15. Los accionantes mencionan que la sentencia expresamente impugnada, así como la sentencia de primera instancia vulneran los derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso —en particular— en la garantía de motivación, y a la tutela judicial efectiva. Solicitan como pretensión que se declare la vulneración de estos derechos y se ordene la reparación integral. Al respecto, se plantean los siguientes cargos:
 - 15.1. Que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica dado que, al negar la acción de protección tanto en la sentencia de primera como de segunda instancia, se ratificó “*el criterio de que el Consejo de la Judicatura podía abrogarse funciones exclusivas de los jueces*”. A su vez, que se vulneraron los derechos al debido proceso y a la defensa al no tomar en cuenta la falta de competencia del Consejo de la Judicatura.

- 15.2. Que se vulneró el debido proceso, en particular, la garantía de motivación ya que en las sentencias de primera y segunda instancia no se analizaron los argumentos de las vulneraciones de derechos constitucionales. Por ejemplo, lo alegado sobre falta de competencia del Consejo de la Judicatura.
- 15.3. Que se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva al violarse la garantía de motivación.

3.2. Posición de las autoridades judiciales accionadas

16. Saby Dinorat Hinojosa Copete, jueza de la Unidad Judicial Penal de Esmeraldas, en su informe de descargo describe los antecedentes del caso y señala que sus *“actuaciones siempre estuvieron enmarcadas en lo que dispone la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”*.
17. Efraín Iván Guerrero Drouet, juez de la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, en su informe de descargo sostiene que lo alegado en la acción de protección *“corresponde ser establecido en la revisión de legalidad del acto administrativo, en la vía contenciosa, iniciada, dentro del ámbito de legalidad”*, y que por esta razón se negó la acción. Agrega que *“este proceso corresponde al año 2018 y es por tanto anterior a la sentencia de la Corte Constitucional N° 3-19-CN/20 de 29 de julio del 2020 y del auto de aclaración y ampliación de la referida sentencia, emitido por la Corte Constitucional de 04 de septiembre de 2020”*.
18. Juan Agustín Jaramillo Salinas, juez de la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, en su informe de descargo describe los antecedentes del proceso, así como lo analizado en el voto salvado en cuanto, a su criterio, sí existió una vulneración de derechos por parte del Consejo de la Judicatura.

4. Análisis constitucional

19. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas surgen, en lo principal, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto impugnado por considerarlo lesivo de derechos constitucionales⁷.
20. Si bien los accionantes impugnan expresamente la decisión de segunda instancia, esta Corte observa que los argumentos de la demanda también hacen referencia a la sentencia de primera instancia dictada el 13 de noviembre de 2018, por lo que se considerará a esta sentencia también como impugnada.
21. En lo que se refiere al cargo planteado en el párrafo 15.1 *supra*, los accionantes argumentan la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica, debido proceso y defensa en relación con los hechos de la controversia de origen. Emitir un

⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 16.

pronunciamiento al respecto implicaría exceder las competencias de la Corte Constitucional en una acción extraordinaria de protección, cuyo objeto son las sentencias impugnadas. Solo en casos excepcionales y una vez que la Corte, de oficio, verifique el cumplimiento de ciertos presupuestos establecidos en la sentencia No. 176-14-EP/19, se podría realizar un control de mérito del caso, es decir, revisar lo decidido en el proceso originario de una garantía jurisdiccional⁸. En esa línea, no se formulará un problema jurídico al respecto, a menos que, luego del análisis de la vulneración de derechos de la decisión impugnada, la Corte de oficio así lo considere y siempre que se cumplan los presupuestos de la referida sentencia.

22. Respecto de los cargos expuestos en los párrafos 15.2 y 15.3 *supra*, la Corte observa que ambos se sostienen en la alegada vulneración de la garantía de motivación, por lo que el análisis constitucional se realizará a la luz del siguiente problema jurídico:

¿Las sentencias de primera y segunda instancia vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de motivación por la supuesta falta de análisis de las vulneraciones de derechos alegadas?

23. La Constitución de la República, en su artículo 76 numeral 7 literal 1), reconoce el derecho al debido proceso en la garantía de motivación. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que la motivación puede “*estar viciada por ser incongruente con el debate judicial y, por tanto, la suficiencia motivacional podría ser solo aparente, pues las respuestas incongruentes a los problemas jurídicos del caso no sirven para fundamentar una decisión*”⁹. La incongruencia puede ser tanto frente a las partes como frente al Derecho.
24. La incongruencia frente a las partes ocurre cuando no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales; y, la incongruencia frente al Derecho cuando “*no se ha contestado alguna cuestión que el sistema jurídico –ley o la jurisprudencia– impone abordar en la resolución de los problemas jurídicos conectados con cierto tipo de decisiones [...] generalmente, con miras a tutelar de manera reforzada un derecho fundamental*”¹⁰. La incongruencia frente el Derecho apunta “*en general, a reforzar la tutela de derechos fundamentales a través de la exigencia de que, al resolver un determinado problema jurídico, el juez conteste a determinadas cuestiones*”¹¹. Así, en garantías jurisdiccionales, la motivación incluye la obligación de “*realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración*

⁸ Este control es excepcional, dado que solo se activa en los procesos de garantías jurisdiccionales constitucionales que cumplen los siguientes presupuestos: “(i) que la autoridad judicial inferior haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio, lo cual es propio del objeto de la acción extraordinaria de protección; (ii) que prima facie, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para revisión; (iv) ello debe añadirse, como cuarto presupuesto, que el caso al menos cumpla con uno de los criterios que a continuación se indican: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes establecidos por la Corte Constitucional”. Ver, Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párr. 55.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 85.

¹⁰ *Ibid.*, párr. 86.

¹¹ *Ibid.*, párr. 103.2.

a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto”¹².

25. Dado que los accionantes alegan que no se contestaron los argumentos en relación con las vulneraciones de derechos que debían ser analizadas en el marco de la acción de protección, la Corte identifica que es suficiente que el cargo se analice bajo el criterio de incongruencia frente al Derecho.
26. De la revisión de la sentencia de primera instancia, se observa que en esta se describen las alegaciones de las partes, entre ellas, los argumentos de los accionantes sobre la supuesta vulneración del debido proceso por la falta de notificación del informe motivado y por la falta de competencia del Consejo de la Judicatura para declarar error inexcusable. El análisis de la jueza de primer nivel consistió en lo siguiente:

De la prueba presentada por los accionados durante la audiencia se advierte que los accionantes han escogido acudir a la vía idónea, es decir en lo contencioso administrativo, para impugnar el procedimiento administrativo disciplinario No.Q-0270-CDDPE-2016-KMV constante a fojas 21 a 28 del proceso.- [...] Por lo que la suscrita jueza constitucional en el presente caso realiza las siguientes reflexiones que la acción de protección no procede cuando se trate de una cuestión inherente a la legalidad de un acto administrativo por tanto la acción de protección no es un mecanismo aceptado para reclamar cuestiones laborales por esta vía, si bien es cierto los accionantes han impugnado supuestas violaciones constitucionales, los accionantes han demostrado que la vía judicial no es adecuada ni eficaz, ya que de acuerdo al art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional es en su núm. 1, 3 y 4, dispone que no procede la acción de protección de derechos, cuando el acto administrativo puede ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuado ni eficaz, esta disposición tiene concordancia con el art. 40 núm. 3 ibídem, ya que la acción de protección solo procede cuando no existe otro mecanismo de defensa adecuado y eficaz para proteger el derecho violado. Debiendo haberlo planteado como en efecto lo ha hecho ante la sala de lo contencioso administrativo correspondiente, es decir que tenía un mecanismo de defensa judicial para reclamar su derecho violado. Por lo que no se advierte violación de derechos, ni se ha demostrado que al impugnar por otra vía la misma sea inadecuada o ineficaz. Por lo expuesto se INADMITE la Acción de Protección.

27. Al respecto, se verifica que la jueza de primera instancia se limitó a señalar que existía la vía contencioso administrativa que fue activada previamente y, sin análisis alguno, afirmó que no se advierte violación de derechos¹³. De esta manera, la Corte encuentra que no hubo un análisis de la vulneración de derechos lo cual correspondía dentro de una acción de protección, existiendo así una incongruencia frente al Derecho. Por lo

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 1285-13-EP/19 de 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

¹³ Incluso en la sentencia se hace referencia a que se “inadmite” la acción de protección, cuando el análisis sobre la existencia de una vulneración de derechos constitucionales es un requisito de *procedencia* de la acción de protección que debe ser objeto de pronunciamiento en sentencia, más no un requisito de *admisión* que debe ser verificado al momento de calificar la demanda. Ver, Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 102-13-SEP-CC de 4 de diciembre de 2013, pág. 6-13; y, No. 2864-17-EP/22 de 21 de septiembre de 2022, párr. 40.

que la sentencia de primer nivel vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

28. En cuanto a la sentencia de segunda instancia, se observa que la Sala de apelación, en el numeral tercero del voto de mayoría, describe los argumentos de las partes, entre los cuales, señala los argumentos de los accionantes relacionados con las vulneraciones de derechos en el procedimiento disciplinario, tales como la supuesta falta de notificación del informe motivado, así como la alegada falta de competencia del Consejo de la Judicatura en la determinación de error inexcusable. En el numeral cuarto del voto de mayoría, la Sala cita criterios doctrinarios y jurisprudenciales sobre la procedencia de la acción de protección. Con base en ello, señala:

El acto administrativo, resuelto por el Pleno del Consejo de la Judicatura, de destitución del cargo de Jueces Provinciales [...] incide en el ámbito de legalidad, al invocar en su origen el incumplimiento de lo dispuesto en el Código Orgánico de la Función Judicial, artículo 133 número 3.- donde corresponde a las juezas y jueces, ‘Declarar en las sentencias y providencias respectivas (...) el error inexcusable de servidoras y servidores judiciales y comunicar al Consejo de la Judicatura a fin de que dicho órgano sustancie el procedimiento administrativo para la imposición de sanciones’.- El incumplimiento de la norma infra constitucional y los efectos que produce, corresponde al ámbito de legalidad donde debe, (como se la ha iniciado), ser tramitado.-

29. Posteriormente, cita definiciones de un acto administrativo y determina:

Los derechos fundamentales que los accionantes afirman se les ha vulnerado: al debido proceso, a la tutela judicial efectiva, a la dignidad, a la seguridad jurídica, a la defensa, al derecho al trabajo, a la vida decorosa, al poder resultar del proceso administrativo seguido y acto administrativo impugnado, lo que corresponde ser establecido en la revisión de legalidad del acto administrativo, en la vía contenciosa, iniciada, dentro del ámbito de legalidad.-

30. Después, describe la facultad sancionadora de la Corte Constitucional y cita una sentencia en relación con la referida facultad en el marco de la inejecutabilidad de sentencias. Como numeral quinto reitera criterios sobre la procedencia de la acción de protección y repite lo citado en el párrafo 29 *supra*. Posteriormente, cita criterios de lo que implican los derechos a la tutela judicial efectiva, debido proceso y la garantía de motivación, y concluye: “*al tratarse de un tema de legalidad y no de constitucionalidad, [se] resuelve NO ACEPTAR el recurso de apelación, ni la Acción de Protección*”.
31. En esa línea, esta Corte observa que la Sala se limitó a señalar que el acto administrativo impugnado corresponde a un tema de legalidad y que los derechos alegados deben ser analizados a través de la revisión de la legalidad del acto en la vía ordinaria, sin que previamente se haya realizado una verificación de la existencia o no de vulneración a los derechos. Solo después de determinar que no existen vulneraciones a los derechos sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, correspondía a la Sala determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto. En la especie, pese a que la Sala reconoció que se alegó

la vulneración de varios derechos constitucionales, no analizó si en efecto ocurrió tal vulneración, por lo que no se respondió lo planteado en la acción de protección.

32. A la luz de lo anterior, esta Corte concluye que, tanto en la sentencia de primera como de segunda instancia, al no existir un análisis sobre los derechos que se alegaron vulnerados dentro del proceso de acción de protección, se produjo una incongruencia frente al Derecho, y en consecuencia las sentencias vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, reconocido en el artículo 76, número 7, letra l de la Constitución. En tal virtud, como reparación, esta Corte estima pertinente que se retrotraigan los efectos hasta antes de la vulneración de derechos identificada, para que una nueva jueza o juez de primer nivel conozca y resuelva la acción de protección emitiendo una decisión motivada.

5. Análisis de la solicitud de declaratoria jurisdiccional previa

33. Conforme lo referido en el párrafo 8 *supra*, el Consejo de la Judicatura solicitó a esta Corte Constitucional que se declare la manifiesta negligencia de las autoridades judiciales de primera y segunda instancia, en virtud de la denuncia basada en la demora en la tramitación de la causa referida en el pie de página 6 *supra*. Esta solicitud la realizó a la luz del artículo 10 del Reglamento para la Regulación de la Declaratoria Jurisdiccional Previa en Casos de Dolo, Manifiesta Negligencia o Error Inexcusable dentro de la Jurisdicción Constitucional (en adelante, “**Reglamento**”)¹⁴.
34. De acuerdo con el actual artículo 109.1 del COFJ¹⁵, la manifiesta negligencia requiere de una declaración jurisdiccional previa. En procesos de garantías jurisdiccionales constitucionales, “*la declaratoria jurisdiccional deberá realizarla el tribunal del nivel inmediato superior que conoce el recurso de apelación y, en el caso de las autoridades judiciales de última instancia, la Corte Constitucional*”¹⁶.
35. A su vez, el artículo 7 del Reglamento establece que “*el Pleno de la Corte Constitucional será competente para la declaratoria jurisdiccional previa en los*

¹⁴ “Art. 10.- Solicitud del Consejo de la Judicatura por queja o denuncia.- Durante las 48 horas siguientes a la recepción de la queja o denuncia, el Consejo de la Judicatura verificará el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 113 del Código Orgánico de la Función Judicial.

Cumplidos los requisitos, remitirá la solicitud al órgano jurisdiccional competente que se halle en conocimiento de la acción o recurso que corresponda junto con la queja o denuncia y todos los documentos que la acompañen.

En su solicitud, el Consejo de la Judicatura se limitará a requerir la declaración jurisdiccional sobre la existencia de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable sin expresar por sí mismo criterio alguno sobre la real existencia o naturaleza de la falta por parte del juez o jueza, fiscal o defensor público.

Las solicitudes presentadas por el Consejo de la Judicatura por queja o denuncia podrán ser remitidas al órgano jurisdiccional competente en cualquier momento antes de la resolución de la acción o recurso [...]”.

¹⁵ Regulación establecida por la Ley Reformatoria del COFJ de 8 de diciembre de 2020, publicada en el Registro Oficial No. 345, la cual se expidió como consecuencia de la sentencia No. 3-19-CN/20 de 29 de julio de 2020. En el párrafo 113.11 de esta sentencia, la Corte Constitucional ordenó: “*La Corte Constitucional exhorta a la Asamblea Nacional para que, garantizando la independencia judicial, reforme el Código Orgánico de la Función Judicial considerando tanto las actuales limitaciones del artículo 109 numeral 7 como los parámetros jurisprudenciales desarrollados en esta sentencia*”.

¹⁶ Artículo 109.2 del COFJ.

casos en que los actos u omisiones de las juezas, jueces, fiscales, defensores o defensoras públicas sean objeto de control por medio de las acciones extraordinarias de protección y de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, así como en los procesos de selección y revisión de sentencias y resoluciones de garantía jurisdiccional”.

36. En tal virtud, el Pleno de esta Corte Constitucional, en el marco del proceso de garantías jurisdiccionales en análisis, es competente para declarar la manifiesta negligencia respecto de la actuación de la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas que conoció en última instancia el proceso No. 08282-2018-01222. Por lo expuesto, ante la solicitud del Consejo de la Judicatura, este Organismo plantea el siguiente problema jurídico:

¿La alegada demora en la tramitación del recurso de apelación, por quienes fueron parte de la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas que conoció la acción de protección, constituye manifiesta negligencia?

37. En la denuncia presentada por los accionantes ante el Consejo de la Judicatura se describe que, en la tramitación del recurso, el entonces juez ponente Luis Otoy Delgado se había excusado “*con el PRETEXTO ABSURDO de que como venía desempeñando labores de carácter administrativo [...], al ser [...] Director del Consejo de la Judicatura en la providencia de Esmeraldas, no le es permitido conocer ni pronunciarse como Juez ya que actuar como Juez y parte al mismo tiempo, sería incurrir en el delito de prevaricato*”. A su vez, en la denuncia se menciona que luego de que se aceptó esa excusa, el nuevo juez ponente Efraín Guerrero Drouet “*no atendió los constantes pedidos verbales y por escrito que se realizaron desde el 30 de noviembre de 2018 hasta el 22 de febrero de 2019, a efectos de que emita la resolución que en derecho corresponda*”. Así, la denuncia señala que transcurrieron cinco meses desde que el proceso llegó a la Corte Provincial, por lo que el actuar de los jueces provinciales se adecuaba a la manifiesta negligencia.

38. Al respecto, en los informes de descargo presentados por algunos de los jueces que fueron parte de la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas en la acción de protección que corresponde a esta causa (párr. 12 *supra*), se señala lo siguiente:

38.1. Luis Fernando Otoy Delgado, quien en un inicio fue el juez ponente de la causa hasta la aceptación de la excusa, menciona que no intervino en la sustanciación dado que presentó su excusa al desempeñarse como presidente de la Corte Provincial y, a su vez, como director provincial del Consejo de la Judicatura, “*siendo así no podía ser juez, ni parte a la vez*”. Agrega que, dado que la excusa fue aceptada, no puede dar mayor detalle sobre la causa.

38.2. El juez Efraín Iván Guerrero Drouet, quien fue el juez ponente tras el resorteo de la causa, señala que presentó un escrito con el fin “*de asegurar mi competencia para conocer del recurso de apelación interpuesto por los*

accionantes en la acción de protección”. Agrega que en ese escrito expresó “la competencia del juez ponente inicialmente sorteado para que conozca de la causa constitucional; y es solo ante el silencio; que, debido a la necesidad de atender la acción constitucional; luego de mi reclamo insatisfecho (a falta de contestación), ante la insistencia de los accionantes, conocí de la causa”. Agrega que, tal como lo reconocen los denunciados, estuvo suspendido sin sueldo por treinta días, y que ese término no debe ser atribuible a una demora.

38.3. El juez Juan Agustín Jaramillo Salinas, quien conformó parte del Tribunal de apelación, describe que la excusa del juez Luis Otoyá Delgado se aceptó con fundamento en su cargo de director provincial del Consejo de la Judicatura. Además, menciona que luego del sorteo, fue el nuevo juez ponente Efraín Iván Guerrero Drouet, quien *“no atendió los constantes pedidos que se realizaron desde el 30 de noviembre del 2018, hasta que después de tres meses, el 22 de febrero del 2019, emitieron la sentencia en voto de mayoría [...]”*. Así, sostiene que el retardo es *“atribuible sola y exclusivamente al señor Dr. Efraín Iván Guerrero Drouet”* y que en la denuncia de los accionantes no existe un señalamiento específico de su actuar judicial.

38.4. Finalmente, el juez Carlos Vinicio Aguirre Tobar, quien conformó parte del Tribunal de apelación, sostiene que con base en el artículo 141 del COFJ es el juez ponente el *“encargado de sustanciar todo el trámite correspondiente, hasta la elaboración del proyecto de resolución que es remitido a los despachos de los otros jueces que integran el tribunal para su aprobación”*. En esa línea, menciona que *“en la práctica es poco viable que los miembros de un tribunal, estén pendientes de un proceso específico, para presionar al juez ponente que elabore un proyecto de resolución, pues estamos sumidos en nuestra propia carga laboral, lo cual nos impiden [sic] llevar el control de juicios en los que no somos ponentes”*.

38.5. A su vez, describe que el proyecto de resolución de la acción de protección fue remitido a su despacho el 15 de abril de 2019, y devuelto al juez ponente horas después del mismo día para que continúe con el trámite pertinente. Agrega que en la denuncia no se presentan cargos contra el juez Juan Agustín Jaramillo Salinas, quien hizo su voto salvado, y que el emitir *“una resolución en contra de los intereses de una de las partes de un proceso judicial, no es actuar con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable”*. Señala, además, que:

[...] la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, posee una gran carga procesal antigua, que no ha sido resuelta, dejando cientos de procesos pendientes, los cuales nos ha tocado conocer en estos años. Todos los días realizamos más de cuatro audiencias pero debido a que somos pocos, los Tribunales siempre están conformados por las mismas personas; esto da como resultado que nuestro día laboral sea demasiado corto o que termine con estas actividades, es decir, no tenemos el tiempo necesario para realizar las resoluciones de todos los juicios resueltos oralmente, menos aun de las herencias recibidas, sin embargo de lo cual conforme nuestro deber tratamos de resolver todos los juicios de manera oportuna. A esto debemos sumar la presentación desmedida de habeas corpus, que ha

generado, que nuestro horario de trabajo se extienda hasta las 19:00, para tratar de cumplir con nuestras responsabilidades. A lo cual se ha sumado actualmente las declaratorias jurisdiccionales previas.

39. Con base en la denuncia y los argumentos de descargo, esta Corte analizará si existen elementos para declarar la manifiesta negligencia. El artículo 20.1 de la Ley Reformatoria del COFJ regula a la manifiesta negligencia como una infracción gravísima sancionada con destitución. Esta falta, en los términos del numeral 3 del mismo artículo, *“acarrea la responsabilidad administrativa de estos servidores judiciales por ignorancia, desatención o violación de normas, el incumplimiento de este deber constitucional de diligencia y de deberes legales que personalmente les corresponden al actuar en una causa y como efecto de lo cual se produce siempre un daño a la administración de justicia y, eventualmente, a los justiciables y a terceros”*¹⁷.
40. La manifiesta negligencia se verifica cuando la conducta judicial implica *“un marcado descuido, una falta de atención y cuidado [...] el incumplimiento del deber, que se expresa en una acción u omisión contraria a la debida diligencia, por tanto, generalmente referida al trámite o actuación procesal requerida en una causa”*. No basta con afirmar que la negligencia es evidente y, por tanto, prescindir de demostrarla, *“pues el desvanecimiento de la presunción de inocencia requiere siempre de una adecuada argumentación y acervo probatorio”*¹⁸.
41. De la revisión del expediente se verifica que luego del sorteo realizado el 21 de noviembre de 2018 para designar los jueces que resolverían el recurso de apelación¹⁹, el entonces juez ponente Luis Fernando Otoyá Delgado presentó su excusa el 28 de noviembre de 2018 con base en el artículo 22 numeral 1 del Código Orgánico General de Procesos (en adelante, **“COGEP”**)²⁰, al haber sido director provincial del Consejo de la Judicatura. El 30 de noviembre de 2018, los otros dos miembros del tribunal, esto es, los jueces Carlos Vinicio Aguirre Tobar y Juan Agustín Jaramillo, aceptaron la excusa.
42. Tras el resorteo de la causa realizado el mismo 30 de noviembre de 2018, el 14 de diciembre de 2018, el juez ponente Efraín Iván Guerrero Drouet señaló que declina su competencia pues la excusa del anterior juez ponente fue, a su juicio, infundada. El 15 de abril de 2019, el juez Carlos Vinicio Aguirre Tobar, miembro de la Sala, presentó su excusa con base en el artículo 22 numeral 1 del COGEP²¹ por ser

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 3-19-CN/20 de 29 de julio de 2020, párr. 67. Además, en la sentencia 3-19-CN/20 (párr. 62) se establece que *“tanto en la declaración jurisdiccional como en el sumario administrativo se deberá además recurrir al examen de los principales deberes, prohibiciones y facultades de los jueces y juezas, fiscales y defensores públicos”*.

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 3-19-CN/20 de 29 de julio de 2020, párr. 63.

¹⁹ En el sorteo se designó como jueces de la Sala a Luis Fernando Otoyá Delgado (juez ponente), Carlos Vinicio Aguirre Tobar y Juan Agustín Jaramillo.

²⁰ Art. 22.- *“Causas de excusa o recusación. Son causas de excusa o recusación de la o del juzgador: [...] 1. Ser parte en el proceso [...]”*.

²¹ Art. 22.- *“Causas de excusa o recusación. Son causas de excusa o recusación de la o del juzgador: [...] 4. Haber conocido o fallado en otra instancia y en el mismo proceso la cuestión que se ventila u otra conexa con ella [...]”*.

“integrante del tribunal de la causa que es la base de este proceso, según la demanda presentada”, la cual fue negada el 16 de abril de 2019, a las 08h47. Ese día, a las 14h05, se dictó la sentencia de apelación dentro de la acción de protección²².

43. Este Organismo constata que, entre el primer sorteo, la primera excusa y su resolución transcurrió menos de un mes. Además, luego del resorteo, transcurrieron alrededor de diez días término en que el nuevo juez ponente Efraín Iván Guerrero Drouet presentó su escrito en el cual *“declina competencia”*. Desde ese momento, transcurrieron alrededor de cuatro meses sin que haya actuación judicial alguna. Según se describe en la denuncia y en uno de los informes de descargo, el juez Efraín Iván Guerrero Drouet estuvo suspendido durante treinta días; sin embargo, aquello no se refleja en el expediente. El 15 de abril de 2019, el juez Carlos Vinicio Aguirre Tobar presentó su excusa, negada el 16 de mismo mes y fecha en la cual se dictó la sentencia de segunda instancia.
44. Con base en lo anterior, se identifica que sí hubo una demora en la tramitación de la causa²³. Esto se muestra, sobre todo, en la actuación del juez Efraín Iván Guerrero Drouet quien, a costa de su inconformidad con la aceptación de la excusa del primer juez ponente, no continuó con la tramitación de la causa, pese a que por sorteo fue designado como juez ponente. La Corte constata que lo pretendido por Efraín Iván Guerrero Drouet no tuvo ningún fundamento legal, pues una vez que la excusa fue aceptada por los otros miembros del tribunal y, tras el resorteo, le correspondía la tramitación de la causa. Así, la actuación del juez ponente Efraín Iván Guerrero Drouet retardó en mayor medida la emisión de la sentencia.
45. A la luz de los antecedentes expuestos, la Corte observa que existió una demora de alrededor de tres meses por parte del juez Efraín Iván Guerrero Drouet que no se encuentra justificada. Respecto de la demora injustificada, el artículo 103 numeral 3 del COFJ establece, como prohibición de los servidores de la función judicial, el *“[r]etardar o denegar injustificadamente el despacho de los asuntos o la prestación del servicio a que esté obligado”*. Lo que es más, el artículo 86 numeral 2 literal a de la CRE y el artículo 4 numeral 11, literal b) de la LOGJCC contienen normas específicas sobre la rapidez, celeridad y eficacia con la que deberían sustanciarse los procesos de garantías jurisdiccionales.
46. Ahora bien, aún cuando este Organismo identifica que la conducta judicial constituyó una desatención a las normas de trámite, es necesario aclarar que el numeral 5 del artículo 107 del COFJ establece como una infracción leve el *“[i]ncurrir en negativa o retardo injustificado leve en la prestación del servicio al que está obligado u obligada”*. Así, no cualquier retardo debe asimilarse automáticamente a una manifiesta negligencia como infracción gravísima que exige una declaratoria

²² fs. 1-65 del expediente de segunda instancia.

²³ Considerando a su vez la regulación procesal, art. 24 de la LOGJCC: *“[...] La apelación será conocida por la Corte Provincial [...]. La Corte Provincial avocará conocimiento y resolverá por el mérito del expediente en el término de ocho días. De considerarlo necesario, la jueza o juez podrá ordenar la práctica de elementos probatorios y convocar a audiencia, que deberá realizarse dentro de los siguientes ocho días hábiles; en estos casos, el término se suspende y corre a partir de la audiencia”*.

jurisdiccional previa, sino que, en virtud del citado artículo 107 del COJF, el retardo puede constituir una infracción leve a ser analizada por el Consejo de la Judicatura de conformidad con sus facultades. En esa línea, para que la demora de alrededor de cinco meses en la tramitación del recurso de apelación y, en particular, la demora de tres meses a causa de la actuación del juez ponente Efraín Iván Guerrero Drouet constituya manifiesta negligencia, es preciso que se configure un marcado descuido, un daño a la administración de justicia y, eventualmente, una afectación a los justiciables y a terceros. Un daño a la administración de justicia implica una afectación trascendente a los fines que percibe la referida administración, por ejemplo, cuando se produce una desnaturalización de la garantía jurisdiccional²⁴.

47. Considerando los antecedentes procesales del caso bajo análisis, esta Corte no encuentra elementos para determinar que la demora haya sido excesiva al punto de generar un daño a la administración de justicia. Siendo así, correspondería al Consejo de la Judicatura analizar, con fundamento en el artículo 107 del COFJ, si la conducta se configura como un retardo injustificado leve y amerita o no una sanción.
48. Ahora bien, en la denuncia también se sostuvo que las excusas de los jueces Luis Fernando Otoya Delgado y Carlos Vinicio Aguirre Tobar fueron infundadas. Sobre ello, se resalta que a través de una solicitud de manifiesta negligencia y considerando los elementos del caso en concreto, no se puede pretender que el órgano jurisdiccional correspondiente evalúe si existían o no elementos para la procedencia de una excusa, sino que corresponde revisar si existió un marcado descuido, desatención y violación de las normas del trámite o ritualidad del proceso que genere un daño en la administración de justicia. En el caso, como se indicó, esta Corte no encuentra que exista un marcado descuido en la tramitación en relación con las excusas presentadas que refleje un daño en la administración de justicia como puede ser la excesiva demora, por lo que no se reflejan elementos para declarar manifiesta negligencia.
49. Pese a que en el caso concreto no se declara la manifiesta negligencia, esta Corte reconoce que lo analizado no obsta para que el Consejo de la Judicatura analice otras posibles infracciones disciplinarias en uso de sus facultades, por lo que se pone en conocimiento el análisis realizado en la causa a la referida entidad.

6. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección **No. 1534-19-EP**.
2. **Declarar** que la sentencia de 13 de noviembre de 2018 dictada por la jueza de la Unidad Judicial Penal de Esmeraldas y la sentencia de mayoría dictada el 16 de abril de 2019 por la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia

²⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencias No. 964-17-EP/22 de 22 de junio de 2022, párr. 104.

de Esmeraldas vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

3. Disponer como medidas de reparación integral:

- i. Dejar sin efecto la sentencia de 13 de noviembre de 2018 dictada por la jueza de la Unidad Judicial Penal de Esmeraldas y la sentencia dictada el 16 de abril de 2019 por la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas.
- ii. Devolver el expediente a la Unidad Judicial Penal de Esmeraldas para que, previo sorteo, una nueva jueza o juez conozca y resuelva la acción de protección en consideración de los criterios de motivación establecidos en la presente sentencia.

4. Poner en conocimiento del Consejo de la Judicatura lo resuelto en esta sentencia.

50. 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 siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de jueves 08 de diciembre de 2022; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo, por uso de una licencia por vacaciones; y, de la Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL