

Quito, D.M., 11 de enero de 2023.

CASO No. 1193-17-EP

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

SENTENCIA No. 1193-17-EP/23

Tema: Esta sentencia analiza el derecho al debido proceso en la garantía de motivación en una sentencia que negó un recurso de apelación dentro de una acción de protección. Luego del análisis correspondiente, la Corte desestima la acción por no encontrar vulneración al derecho constitucional alegado.

I. Antecedentes procesales

1. El 13 de diciembre de 2016, Alexandra del Cisne Jiménez Torres y otros¹ presentaron una acción de protección en contra de la Universidad Nacional de Loja (“UNL”)² por considerar que se vulneraron sus derechos constitucionales al no haber entregado los nombramientos obtenidos en el marco de un concurso de méritos y oposición para ocupar los cargos de docentes a tiempo completo. El proceso fue signado con el No. 11571-2016-00663.
2. El 30 de diciembre de 2016, la Unidad Judicial Especializada de Violencia contra la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar e Infracciones contra la Integridad Sexual y Reproductiva del cantón Loja (“Unidad Judicial”) aceptó la demanda, declaró la

¹ Los nombres completos de los accionantes son: Ana Catalina Puertas Azanza, Antonio Israel Salazar Ortega, Ana María Grand Loayza, Ángel Polivio Chalán Chalán, Celia Beatriz Campoverde Vivanco, Gloria Alexandra Carrión Figueroa, Gretty del Pilar Salinas, Inés Catalina Villamagua Jiménez, Ignacio de Jesús Luzuriaga Granda, Jhoanna Alexandra Riofrío Herrera, Edgar Mauricio Burneo Álvarez, Juan Gabriel Ochoa Aldean, Karina Gabriela Rojas Carrión, Katusca Janet Valarezo Aguilar, Mirian Irene Capa Morocho, Nohemí del Carmen Jumbo Benítez, Óscar Rodrigo Ordóñez Gutiérrez, Patria Alexandra Guerrero Ochoa, Paulina Vanesa Fernández Guarnizo, Rosario Paulina Moncayo Cuenca, Ramiro Ernesto Villamagua Vergara, Zhenia Maritza Muñoz Vines, Darlen Díaz Pérez, Sandra del Cisne Jimbo Paute, Nuvia Ludeña Mesquero, Deisy Patricia Saraguro Ortega, Zulema de la Nube Castillo Guarnizo, Tanya Valarezo Bravo, Luis Fernando Ludeña Jaramillo y Celia Isabel Jara Galdeman.

² En el marco de un concurso de méritos y oposición para ocupar los cargos de docentes, la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional de la UNL intervino los procesos internos de la UNL. En tal sentido, alegan que la omisión de entregar sus nombramientos definitivos, dar aviso al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de su ingreso y la falta de asignación de carga horaria vulneró sus derechos constitucionales al trabajo, a la estabilidad laboral, a la seguridad jurídica, a la participación, el derecho a la igualdad de oportunidades para acceder al trabajo, el derecho al libre desarrollo de la personalidad y el precepto sobre el ingreso al sector público previsto en el artículo 228 de la Constitución. En su pretensión, solicitaron al rector de la UNL, al presidente de la Comisión Interventora de la UNL y al presidente del Consejo de Educación Superior la entrega inmediata de los nombramientos y que se permita el ejercicio de sus cargos con los beneficios que por ley corresponden.

vulneración de derechos constitucionales y, como medida de reparación, dispuso que *“la Autoridad competente de la Universidad Nacional de Loja emita los nombramientos a los señores accionantes que ganaron el concurso de méritos y oposición”*. Frente a esta decisión, el presidente de la Comisión Interventora y Fortalecimiento Institucional para la UNL presentó recurso de aclaración³, mismo que fue rechazado el 13 de enero de 2017⁴.

3. El rector de la UNL y el presidente de la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional de la UNL y el presidente del Consejo de Educación Superior (“**CES**”) - por separado- interpusieron recursos de apelación. El 10 de abril de 2017, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“**Sala Provincial**”) resolvió rechazar los recursos de apelación, pero modificó la medida de reparación y dispuso que el rector y la Comisión interventora de la UNL *“en el plazo de 15 días de notificada esta sentencia, instrumenten las acciones o medidas necesarias para la ejecución de todos los nombramientos expedidos, aceptados por los beneficiarios y debidamente registrados”*. Frente a esta decisión, el rector de la UNL presentó recurso de aclaración, mismo que fue rechazado el 24 de abril de 2017⁵.
4. El 03 de mayo de 2017, Gustavo Enrique Villacís Rivas, en calidad de rector de la UNL (“**entidad accionante**”), presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia expedida el 10 de abril de 2017 por la Sala Provincial.
5. El 21 de junio de 2017, el Tribunal de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador admitió a trámite la demanda y por sorteo de 05 de julio de 2017, su sustanciación correspondió a la entonces jueza constitucional Marien Segura Reascos.
6. Posteriormente, una vez posesionada la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, por sorteo realizado el 12 de noviembre de 2019, le correspondió el conocimiento del presente caso. Por lo que, en auto de 29 de abril de 2022, avocó conocimiento y solicitó el informe de descargo a la autoridad judicial accionada.

³ En específico, solicitó que la judicatura *“especifique el acto jurídico a través del cual se declaró ganadores a los accionantes y la autoridad que emitió dicha resolución”*.

⁴ En dicha providencia se argumentó que, “[r]especto de lo solicitado en el escrito de aclaración no se ha planteado la presente acción sobre el acto jurídico a través del cual se declaró ganadores a los accionantes y la autoridad que emitió dicha resolución la acción de protección es propuesta porque se han vulnerado derechos Constitucionales al no emitir los nombramientos correspondientes a los ganadores lo cual se dispuso mediante sentencia que otorgue los nombramientos la Autoridad Universitaria correspondiente [...]”.

⁵ En dicho auto se explicó que, *“el accionado, pretende desvirtuar el carácter subsanador y esclarecedor que tienen los recursos horizontales de ampliación y aclaración; por lo tanto la Sala considera que la sentencia dictada con fecha 10 de abril de 2017, es totalmente clara e inteligible; y, que en el presente caso el recurso de aclaración carece de fundamento en virtud que el asunto sometido al conocimiento de la Sala, ha sido resuelto en su totalidad y en un lenguaje de fácil comprensión para su cabal entendimiento; y, se considera que es tan clara y entendible la sentencia que la CIFI-UNL, ha dictado ya una resolución para cumplir el fallo como consta de la documentación agregada a esta instancia. Por lo expuesto se debe cumplir con lo dispuesto en sentencia”*.

7. Con fechas 10 de mayo, 16 de mayo y 07 junio de 2022, Gustavo Enrique Villacís Rivas, por sus propios derechos, y el CES ingresaron escritos para la mejor resolución de la causa.

II. Competencia

8. La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República (“**CRE**”); en concordancia con el artículo 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

III. Fundamentos y pretensiones

3.1 Pretensión y fundamentos de la acción

9. La entidad accionante alega que se vulneraron sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva (art. 75), a la seguridad jurídica (art. 82) y al debido proceso en las garantías de cumplimiento de derechos y normas de las partes y de motivación (art. 76.1 y 7.1). Además, estima infringidos los principios de: desarrollo progresivo de los derechos (art.11.8), de la administración pública (art. 227), al ingreso al servicio público (art. 228) y a la responsabilidad de los servidores públicos (art. 233).
10. Respecto de la garantía de motivación, señala que la sentencia impugnada

[...] emite conclusiones sin que se evidencian (sic) las realidad de los hechos (sic) ya que los tan denominados concursos no fueron concluidos con la expedición de nombramiento ya que los mismos fueron suscritos por funcionarios que no tiene competencias para ello, evidenciándose una flagrante abrogación de función por lo que estamos ante una ilegitimidad de un acto administrativo que causa un daño al bien público como es la Universidad Nacional de Loja, donde existen una gran diferencia entre ilegitimidad con la necesidad de declararlo lesivo.
11. Señala que a consecuencia de la insuficiente motivación de la sentencia se vulneró la seguridad jurídica, pues la sentencia impugnada, a más de ser confusa, “*ordena que se ejecute todos los nombramientos, violentando flagrantemente la seguridad jurídica ya que los actores son diez y seis personas y la sentencia se determina a todos los nombramientos que son más de doscientas personas que inclusive tiene (sic) demandada acciones de protección en otros cuerpos jurídicos (...)*”.
12. Arguye, sobre la motivación también que en el proceso se evidencia que

[...] los documentos que se hacen pasar como nombramiento no tienen la mencionada calidad y sin mayores argumentos la Sala considera que los concursos han terminado cuando esta (sic) frente a un tema de mera legalidad y no de constitucionalidad por lo que la acción de protección debió ser rechazada por existir otros medios jurídicos para reclamar la pretensión de los actores; medios que son rápidos con el actual Código

General de Procesos; tanto es así que es de mera legalidad que la Sala, para disimular su fundamentación ha tenido que recurrir sentencia en juicios contenciosos administrativos, desorientado sus competencias como jueces constitucionales que sustancia un proceso no de control de legalidad [...].

13. Por último manifiesta que, la Sala Provincial para disimular la fundamentación de la sentencia:

[...] ha tenido que recurrir a una sentencia en el proceso 2007-00014 donde cito (sic) doctrina colombiana, nos hemos referido debió en esa ocasión a que los Jueces pueden citar cuando no exista disposiciones claras en nuestro País; la República de Colombia mantiene su ordenamiento jurídico, anterior al neoconstitucionalismo ecuatoriano, por lo que la motivación de jurisprudencia colombiana es impertinente; más aún cuando en el Ecuador se ha emitido la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, como también la misma Corte Constitucional ecuatoriana, ha emitido jurisprudencia vinculante; que se refieren a las acciones de protección y que debe hacer los jueces cuando se les presenta una acción de protección.

14. Por todo lo expuesto, solicita que, se acepte la presente acción extraordinaria de protección, se declare la vulneración de los derechos constitucionales alegados; y, se deje sin efecto la decisión judicial impugnada.

3.2 Fundamentos de la judicatura accionada

15. Esta Corte deja constancia que, pese a que la autoridad jurisdiccional fue legalmente notificada con el auto de 29 de abril de 2022⁶, no presentó el informe de descargo solicitado.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

Análisis constitucional

16. En las acciones extraordinarias de protección los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante; es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho⁷. En esa línea, del texto de la demanda no se identifica la existencia de argumentos completos sobre las presuntas vulneraciones al derecho a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica y a la garantía de cumplimiento de normas, por lo que, pese a realizar un esfuerzo razonable⁸ este Organismo no cuenta con elementos suficientes para pronunciarse al respecto y descarta su análisis.
17. Por otra parte, sobre los argumentos referentes a la transgresión de los principios enumerados en el párrafo 9 *ut supra* este Organismo Constitucional considera que, por regla general, no le corresponde en el marco de la acción extraordinaria de protección

⁶ Foja 193 del expediente constitucional: razón de notificación de auto con fecha 04 de mayo de 2022.

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

⁸ *Ibíd.* Párrafo 21.

pronunciarse sobre cuestiones ajenas a la vulneración de derechos constitucionales. En ciertos casos, la Corte ha analizado la presunta inobservancia de normas o principios constitucionales si ésta pudo haber acarreado vulneraciones de derechos constitucionales⁹. No obstante, debido a que en el presente caso la entidad accionante únicamente menciona por sí solos los principios de: desarrollo progresivo de los derechos, de la administración pública, al ingreso al servicio público y a la responsabilidad de los servidores públicos, la Corte no emitirá pronunciamiento alguno con respecto a estas alegaciones.

18. En virtud de lo anterior, esta Corte analizará los cargos planteados, únicamente, a través del derecho al debido proceso en la garantía de motivación:

Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación

19. Respecto al contenido y alcance de la garantía de motivación prevista en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución, esta Corte, en su sentencia No. 1158-17-EP/21, sistematizó su jurisprudencia reciente¹⁰ y determinó que una decisión del poder público contiene una motivación suficiente, cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, dada por una fundamentación normativa suficiente que enuncia y justifica las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión y una justificación fáctica suficiente de su aplicación a los hechos dados por probados en el caso.
20. De manera particular, en las garantías jurisdiccionales, la Corte Constitucional ha establecido que la motivación de las resoluciones adoptadas en este tipo de procesos debe incluir un análisis de los derechos constitucionales presuntamente vulnerado¹¹. Así, en su jurisprudencia, la Corte ha reiterado que la motivación en garantías jurisdiccionales incluye la exigencia de verificar la vulneración de derechos constitucionales con base en la ocurrencia real de los hechos:

“[...]los jueces tienen las siguientes obligaciones:¹² i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto”¹³.

21. La entidad accionante alude que la decisión impugnada adolece de motivación insuficiente, puesto que, para arribar a la conclusión de que se violaron derechos constitucionales, “emite conclusiones sin que se evidencian la realidad de los hechos

⁹ Ver, por ejemplo: Corte Constitucional del Ecuador, Sentencias No. 838-14-EP/19 de 11 de diciembre de 2019; No. 756-15-EP/20 de 21 de octubre de 2020.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 54.

¹¹ Corte Constitucional. sentencia No. 1285-13-EP/19, de 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 098-SEP-CC, de 26 de noviembre de 2013.

¹³ Corte Constitucional, sentencia No. 1285-13-EP/19, de 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

ya que los tan denominados concursos no fueron concluidos con la expedición de nombramiento ya que los mismos fueron suscritos por funcionarios que no tiene competencias para ello”. Por lo que, corresponde a este Organismo Constitucional verificar, en función de los argumentos presentados por la entidad accionante, si la sentencia cumple con el criterio rector¹⁴.

22. Revisada la sentencia impugnada, tenemos que a partir del acápite noveno se describen los hechos probados del caso y de las razones por las que la Sala Provincial determinó que se vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica:

22.1. Que, luego de la realización del concurso de méritos y oposición y de la intervención de la Comisión Interventora de la UNL se desprende que la rectora subrogante no suscribió las acciones de personal de los accionantes.

22.2. Que, el proceso de concurso de méritos y oposición concluyó al punto de *“haberse extendido los correspondientes nombramientos”*; que *“los nombramientos fueron extendidos y firmados por el Director de Talento Humano de la Universidad”* y que por ello *“se tiene un acto administrativo declarativo de derechos, que ha generado derechos subjetivos en favor de todos y cada uno de los accionantes que lo suscribieron y aceptaron”*.

22.3. Que, los actos administrativos gozan de presunción de legitimidad y ejecutoriedad y por lo mismo deben ejecutarse de inmediato. En tal sentido, determina que *“[e]n la especie no consta que se haya recurrido a tal lesividad, ni tampoco hay constancia de un acto administrativo que declare la nulidad de los nombramientos por razones de legitimidad, esto es por nulidad de pleno derecho, lo cual ocurre cuando el acto es contrario al ordenamiento jurídico y es manifiesto que se ha dado prescindiendo de un requisito esencial, que es aquel que se traduce en un presupuesto inherente a la estructura definitoria del acto, pero un presupuesto que este previsto con antelación en la normativa que se aplica para un determinado procedimiento previo a la expedición del acto, que en este caso sería el reglamento aprobado para llevar a cabo el concurso mencionado, que por cierto tiene que ser respetado por la misma presunción de validez y eficacia, dado que tampoco hay constancia de haber sido revocado o anulado”* (sic).

23. A partir de ello, la Corte Provincial llega a las siguientes conclusiones:

“A).- Que el concurso de merecimientos y oposición terminó conforme la normativa aprobada para el efecto. Se alega que en el Reglamento aprobado y aplicado se prescindió de hacer constar una prueba oral para el caso de los docentes, conforme

¹⁴ Esta Corte, ha señalado que *“el criterio rector para examinar un cargo de vulneración de la garantía de motivación establece que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa”*, es decir, integrada por: (i) una fundamentación normativa suficiente; y, (ii) una fundamentación fáctica suficiente. Ver Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 61.

prevé el Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior. Mas debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que el Reglamento con el cual se llevó a cabo el concurso, igual goza de la presunción de validez y eficacia; luego, que el mismo no ha sido reformado, revocado o anulado, por tanto al haberse aplicado dicha norma reglamentaria a este concurso lo que se hizo es respetar la seguridad jurídica y por el contrario pretender que a este concurso se le aplique una normativa diferente equivaldría a vulnerarse el derecho constitucional.- B).- Que, concluido el concurso, se extendieron los correspondientes nombramientos, que fueron aceptados por los beneficiarios del acto declarativo del derecho, y registrados por la Recursos Humanos de la Universidad; por lo cual se generó un derecho subjetivo; C).- Que no existe constancia de que dichos actos (nombramientos) hayan sido revocados o anulados por autoridad competente; D).- Que, gozando tales actos de la presunción de validez y eficacia, los mismos deben cumplirse inmediatamente, por seguridad jurídica; E).- Que, la falta de ejecución inmediata del acto administrativo se traduce en una clara omisión que vulnera el derecho a la seguridad jurídica consagrado en el Art. 82 de la Constitución; F).- Que, habiéndose determinar (sic) la violación de tal derecho, es procedente la presente acción como mecanismo de defensa adecuado y eficaz para proteger el derecho violado”.

24. De lo anteriormente citado, se observa que existe una motivación normativa suficiente, por cuanto se enuncia la normativa referente al derecho a la seguridad jurídica que se estimó aplicable al caso. De igual forma, se desprende motivación fáctica suficiente dado que se aplica el contenido del derecho a la seguridad jurídica a los hechos del caso probados y se determina que, por la omisión de ejecutar los nombramientos que habrían ganado los accionantes, se vulneró este derecho.
25. En función de las consideraciones expuestas, se concluye que la sentencia impugnada contiene una motivación suficiente acorde a la Constitución y a la jurisprudencia constitucional. Finalmente, esta Corte Constitucional recuerda que en el marco del análisis de la acción extraordinaria de protección, *prima facie* no corresponde a este Organismo pronunciarse sobre la correcta o incorrecta motivación por parte de la justicia ordinaria o de los hechos probados que fueron análisis del proceso de origen¹⁵. Esto sin perjuicio de los casos en los que se configure la procedencia de un examen de mérito de conformidad con los requisitos establecidos en la sentencia N° 176-14-EP/19.

V. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección.

¹⁵ La Corte Constitucional en la sentencia 1158-17-EP/21 estableció que: “En lo que concierne a la incorrección de la motivación conforme a los hechos, esta Corte ha señalado que a ella no le corresponde examinar si las apreciaciones fácticas de los jueces ordinarios son correctas o incorrectas, sino únicamente verificar que ellas se encuentren suficientemente motivadas (sentencia No. 999-12-EP/19, de 26 de noviembre de 2019, párr. 37)”.

2. Disponer la devolución del expediente al juzgador de origen.
3. 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 nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, 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 miércoles 11 de enero de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL