

Quito, D.M., 18 de abril de 2024

CASO 3243-19-EP

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

SENTENCIA 3243-19-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra la sentencia de mayoría emitida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Napo. La pretensión se centró en declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. Luego del análisis respectivo, se concluye que la sentencia no vulneró este derecho, puesto que cumple con el estándar de suficiencia motivacional.

1. Antecedentes procesales

1. El 27 de noviembre de 2019, Sofía Loren Tenemaza Vera (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de mayoría emitida el 30 de octubre de 2019 por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Napo (“**Sala**”), dentro de un proceso de acción de protección, cuyos antecedentes se detallan a continuación.¹
2. El 2 de mayo de 2019, la accionante presentó una acción de protección con medidas cautelares en contra del Consejo de la Judicatura. La accionante consideró que se vulneraron sus derechos constitucionales, especialmente el derecho a la tutela judicial efectiva, debido proceso y derecho a la defensa, al haber sido destituida como jueza

¹ La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada en aquel entonces por el exjuez constitucional Ramiro Avila Santamaría; y los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet, mediante auto de 09 de julio de 2020, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección 3243-19-EP. El 10 de febrero de 2022, se posesionaron los nuevos jueces y jueza de la renovación parcial de la Corte Constitucional. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 17 de febrero de 2022, la sustanciación de la mencionada causa correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento de la presente causa mediante providencia de 20 de octubre de 2023 y solicitó a la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Napo que presente un informe motivado sobre los argumentos de la presente acción extraordinaria de protección.

adjunta de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Tena, por error inexcusable.² El proceso fue signado con el número 15301-2019-00413.

3. El 7 de junio de 2019, la jueza de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Tena, provincia de Napo (“**Unidad Judicial**”) negó la acción de protección con medidas cautelares,³ señalando que no advierte violación de derecho constitucional alguno. Inconforme con la decisión, la accionante interpuso recurso de apelación.
4. El 30 de octubre de 2019, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Napo, por voto de mayoría, rechazó el recurso de apelación interpuesto.
5. El 09 de julio de 2020, el Segundo Tribunal de Sala de Admisión de este Organismo resolvió admitir a trámite la demanda.

2. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador (“**CRE**”) es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador, 58 y siguientes,

² En lo principal sostuvo que el Consejo de la Judicatura vulneró sus derechos al debido proceso, numerales 1, 3, 7 en los literales a, k, l, tutela judicial efectiva y seguridad jurídica al haber dictado una resolución administrativa que la destituyó por error inexcusable, sin que exista sentencia judicial previa ni informe motivado. De acuerdo con lo sostenido por el Consejo de la Judicatura, la accionante fue destituida por no haberse excusado dentro de la causa 127-2003-G, juicio de alimentos, ya que cuando estuvo en libre ejercicio actuó como abogada patrocinadora de la señora Teresa de Jesús Villacrés, parte actora en el juicio de alimentos; y posteriormente cuando fue designada como jueza, recayó en su conocimiento la causa 127-2003-G y avocó conocimiento, actuando en contra de norma expresa, determinada en el numeral 7 del Art. 856 del Código de Procedimiento Civil y del numeral 4 del Art. 128 del Código Orgánico de la Función Judicial que prohíbe, ser parte o conocer causa en la que haya actuado como patrocinadora. Además, a juicio del Consejo de la Judicatura, existieron agravantes dentro de la sentencia de recusación: i) La accionante ordenó mediante providencia, de fecha 4 de agosto del 2014 el allanamiento en donde se encontraba la señora Edith Alexandra Caicedo, quien fue la persona que presentó la denuncia de recusación, y fue recluida en el Centro de Rehabilitación Social por 7 días hasta que presentó recurso de habeas corpus. ii) La señora Edith Caicedo le solicitó a la accionante que se excuse de conocer la causa de acuerdo con el art.128 numeral 4 del COFJ; sin embargo, la accionante respondió a fojas 449 del expediente disciplinario no encontrarse incurso en las causales dispuestas por el Art. 856 del Código de Procedimiento Civil.

³ La Unidad Judicial consideró “que la resolución que determinó la destitución de la accionante, fue realizadas con apego a la normativa vigente pertinente para el efecto. En este punto es importante recordar que la acción de protección no constituye un mecanismo de superposición o reemplazo de las instancias judiciales ordinarias, pues ello ocasionaría el desconocimiento de la estructura jurisdiccional estatal establecida por la Constitución”, y añadió que “en la especie, se ha determinado que no existe violación a derecho constitucional alguno, por lo tanto, mal podría aplicarse una medida cautelar”.

así como el 191 numeral 2.d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Fundamentos y pretensión de la accionante

7. La accionante alega que la sentencia de mayoría emitida por la Sala vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva, debido proceso en la garantía de la motivación y seguridad jurídica. Por ello, solicita a este Organismo que acepte la acción extraordinaria de protección y: (i) declare la vulneración de los derechos alegados, (ii) declare la nulidad o ilegalidad de la resolución de destitución emitida por el Consejo de la Judicatura, (iii) reintegra a la accionante a su puesto de trabajo, y (iv) ordene el pago de todos los haberes dejados de percibir.
8. Sobre el derecho a la presunta vulneración a la tutela judicial efectiva, la accionante alega que la Sala no se pronunció respecto a la Resolución emitida por el CPCCS ni al informe motivado que recomiende la desvinculación de su cargo, así, señala que:

La Sala de la Corte provincial en el voto de mayoría no acogió la Resolución del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (“**CPCCS**”) de 4 de junio (sic) del 2018 específicamente el punto 428 -sobre la existencia de una sentencia judicial previa para sancionar a un juez de error inexcusable- (...) no tengo sentencia de juez competente que declare el error inexcusable, más aun no tengo un informe motivado que haya solicitado mi destitución.

9. Sobre el debido proceso en la garantía de la motivación, señala que la sentencia impugnada no cumple con los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad. Indica que las normas jurídicas utilizadas no son pertinentes porque se ha inobservado la resolución del CPCCS. Seguidamente, sostiene que la decisión de la Sala ha vulnerado este derecho debido a que de acuerdo a su criterio “los jueces de alzada no hacen un análisis constitucional, y; sin resolver los temas de fondo a pesar de existir varias vulneraciones de derechos”. Finalmente, manifiesta que “la sentencia contiene errores que hacen la sentencia incomprensible”.
10. Sobre el derecho a la seguridad jurídica, al referirse a las normas que se debían tener en cuenta en su caso, menciona:

[...] la decisión del Consejo de Participación Ciudadana, responde a un mandato vinculante de fiel cumplimiento por los jueces de la República, por cuanto está conformado por la voluntad soberana del pueblo en la Consulta popular (...) De lo transcrito entendemos que el papel de los jueces es acoger la decisión del Consejo de Participación Ciudadana Transitorio, por cuanto ha emitido un mandato supraconstitucional de fiel cumplimiento o acatamiento por todos los jueces. (...) Tanto los jueces del tribunal de apelación perteneciente a Sala Multicompetente de la Corte Provincial del Napo, como la sentencia emitida por la jueza constitucional de primer nivel con sede en el cantón Tena, Dra. Mercedes Jumbo Jumbo, no han acatado esta decisión pese haberla alegado a mi favor incluso la resolución se encuentra adjunta al expediente en clara violación de la Tutela Judicial Efectiva, la Seguridad Jurídica y el Debido Proceso.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

- 11.** Pese a haber sido debidamente notificada, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Napo no remitió su informe de descargo.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

- 12.** Conforme lo resumido en el párrafo 9, el planteamiento central de la accionante consiste en señalar que no existe una motivación suficiente por parte de la autoridad judicial accionada, porque a su juicio la Sala no se pronunció sobre todas sus alegaciones, particularmente en cuanto a lo sostenido respecto a la aplicación de la resolución del CPCCS de 04 de junio de 2018 ni sobre la real existencia de vulneraciones a sus derechos constitucionales en el proceso disciplinario iniciado en su contra. Es decir, estas alegaciones se dirigen a señalar la inobservancia de los elementos mínimos del examen de suficiencia motivacional de las garantías jurisdiccionales.
- 13.** Sobre la presunta vulneración de derechos a la tutela judicial efectiva y seguridad jurídica, esta Corte estima que la accionante reitera el mismo argumento que sirve de base para sostener la vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, ya que a su criterio, la Sala “no hace un análisis constitucional, [ni] res[uelve] los temas de fondo a pesar de existir varias vulneraciones de derechos”, además de omitir pronunciarse sobre la aplicabilidad de la resolución del CPCCS de 04 de junio de 2018.
- 14.** Toda vez que estos cargos se relacionan con el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, con base en el principio *iura novit curia*, el análisis se reconducirá a este derecho.

15. En ese sentido, para atender los cargos y propuestos, la Corte formula el siguiente problema jurídico:

¿La Sala accionada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque habría omitido su deber de analizar los hechos y las normas aplicables, así como las vulneraciones a derechos constitucionales?

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1 ¿La Sala accionada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque habría omitido su deber de analizar los hechos y las normas aplicables, así como las vulneraciones a derechos constitucionales?

16. En el siguiente apartado, la Corte sostendrá que la Sala no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, ya que se verifica que la sentencia satisface el estándar de suficiencia motivacional. Por cuanto cumplió con su obligación de 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. De tal manera, la decisión impugnada está compuesta por los estándares de motivación suficiente en el caso de las garantías jurisdiccionales.
17. El punto de partida del análisis será el artículo 76.7.1) de la Constitución, que prevé la garantía de la motivación, en los siguientes términos:
- l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.
18. Además, según la sentencia 1158-17-EP/21, que sistematiza la jurisprudencia reciente de esta Corte sobre la referida garantía, una decisión del poder público debe contener una motivación suficiente tanto en la fundamentación normativa, como en la fundamentación fáctica. Por otra parte, la Corte reiteró que la motivación en materia de garantías jurisdiccionales incluye la exigencia de verificar la vulneración de derechos constitucionales, lo cual implica:

[...] 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 infra constitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.⁴

19. De acuerdo a los párrafos 7, 8 y 9 *ut supra* la decisión de la Sala no se pronunció sobre 1) la emisión del informe motivado que haya solicitado su destitución, 2) la pertinencia de la aplicación del párrafo 428 de la Resolución del CPCCS durante el procedimiento administrativo sancionatorio y por ende, habría omitido “resolver los temas de fondo a pesar de existir varias vulneraciones de derechos”.

20. Por ello, la Corte evaluará si en la sentencia impugnada existe una estructura mínimamente completa, y por tanto cumple con dar respuesta los cargos formulados en la acción de protección, por lo cual también se debe analizar si la Sala de la Corte Provincial realizó un examen sobre la existencia de la vulneración de derechos constitucionales.

21. De la revisión de la sentencia impugnada, la Corte Constitucional observa lo siguiente:

21.1 La accionante, en su demanda de acción de protección, indicó que se vulneraron sus derechos al debido proceso en las garantías de la motivación, defensa, seguridad jurídica a la luz del principio de legalidad, debido a que el Pleno del Consejo de la Judicatura la destituyó sin haber un informe motivado dentro del sumario administrativo en su contra.

21.2 En el sexto y séptimo acápite, la sentencia impugnada señala la procedencia de la acción de protección conforme la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), citando las normas regulatorias de dicha garantía jurisdiccional y analiza las alegaciones de las partes para determinar si existieron o no las presuntas vulneraciones de derechos señaladas por la accionante.

21.3 La Sala, en su análisis del caso concreto, señaló:

De las constancias procesales que obran del expediente administrativo se observa que el sumario implementado a la Dra. Sofía Loren Tenemaza Vera, por el Consejo de la Judicatura, fue conforme a la Constitución, el Código Orgánico de la Función

⁴ CCE, sentencias 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28; y 185-17-EP/22, 22 de junio de 2022, párr.39.

Judicial y al procedimiento contemplado en el Reglamento Ejercicio Potestad Disciplinario del Consejo de la Judicatura, publicado en el Registro Oficial No. 455 de 10 de marzo de 2015, de las que se observa que desde el inicio el sumariado la hoy accionante fue notificada por presuntamente haber actuado en su calidad de jueza, con manifiesta negligencia o error inexcusable en el proceso de alimentos Nro. 2003-0127, del cual se desprende, que actuó como Abogada de Defensora de una de las partes procesales (Teresa de Jesús Villacres), cuando se hallaba en el libre ejercicio de la profesión; y, que luego de haber asumido el cargo de Jueza Adjunta del Juzgado de la Familia, Niñez, y Adolescencia de Napo, le correspondió conocer dicho proceso (Familia, Niñez, y Adolescencia de Napo).

21.4 En esa misma línea, señaló:

La hoy accionante, conoció y se defendió de los cargos constantes en el auto de apertura del sumario, del cual fue absuelta por el Director Provincial de la Judicatura de Napo; pero ante la imposición del recurso de apelación por parte de la denunciante, Edith Alexandra Caicedo Olvera, fue sancionada por el Pleno del Consejo de la Judicatura por los cargos atribuidos. Del proceso se observa asimismo que la accionante, tuvo acceso oportuno y efectivo a cuanta diligencia procesal fue practicada, lo que le permitió ejercitar el derecho de contradicción en forma efectiva tanto en el ámbito administrativo como jurisdiccional, haciendo valer sus derechos garantizados en la Constitución y en las leyes aplicables a la materia, salvaguardándose así el derecho a la seguridad jurídica y la tutela efectiva de sus derechos que a su vez permite el cumplimiento y vigencia efectiva de otros derechos y garantías constitucionales; en tal razón no existe vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, ya que existe la suficiente motivación por parte del Pleno del Consejo de la Judicatura, al haber calificado la conducta de la accionante como error inexcusable de conformidad a lo dispuesto en el Art. 109.7 del Código Orgánico de la Función Judicial, imponiéndole la sanción de destitución.

21.5 Posteriormente, sobre el derecho a la defensa y la falta de notificación con el informe motivado, la Sala manifestó:

[...] no es aceptable alegar indefensión por falta de notificación con la investigación, puesto que, la accionante tenía pleno conocimiento que el sumario implementado en su contra se inició en base de una denuncia, de conformidad a lo establecido en el Art. 22 del Reglamento (...) tuvo la oportunidad de contradecir cada una de las providencias recaídas en el sumario, puesto que fue notificada oportunamente en su domicilio judicial, por cuanto del proceso consta (ref. fs. 24 a 2/) que la accionante, compareció en el proceso disciplinario ejerciendo su defensa, y señalando domicilio judicial.

21.6 En el acápite quinto de la sentencia impugnada, la Sala señaló que no existió un informe que pueda ser notificado a la accionante ya que conforme se observa

dentro de la primera instancia del proceso sumario administrativo la accionante fue declarada inocente y por tanto, no correspondió emitir un informe, ya que según se observa en el artículo 40 del Reglamento⁵, la conclusión del sumario administrativo se pudo dar a través de una resolución o un informe motivado, y en el caso concreto, se emitió directamente una resolución que ratificó su estado de inocencia.

22. Así mismo, la accionante alega que la Sala no consideró lo establecido en el párrafo 428 de la Resolución Nro. PLE-CPCCS-T-O-037-04-06-2018 de fecha 04 de junio del 2018 emitida por el Consejo Transitorio de Participación Ciudadana y Control Social (CTPCCS). Sin embargo, de la sentencia impugnada se observa en el numeral 7.2.3, que la Sala sí consideró la referida resolución. Al respecto, señaló:

Esta resolución no es aplicable al presente proceso, por cuanto las decisiones judiciales o administrativas no tienen efecto retroactivo. Art. 7.- La ley no dispone sino para lo venidero: no tiene efecto retroactivo; y en conflicto de una ley posterior con otra anterior, se observarán las reglas siguientes (...)"

23. En ese sentido, se observa que la Sala analizó el cargo respecto a la presunta inaplicación de la resolución del CPCCS en cuanto al derecho a la seguridad jurídica, y concluyó que era inaplicable en virtud del principio de irretroactividad de la ley, ya que su emisión fue posterior a los hechos que dieron lugar al proceso, y además subrayó que:

Las reglas a las que se refiere la norma legal citada, en ninguna de aquellas hace mención que, en los asuntos administrativos (sic) la ley se aplicará con efecto retroactivo (...)
De la revisión del expediente y de la prueba actuada se obtiene que la legitimada activa Dra. Sofía Loren Tenemaza Vera, accionó la presente garantía luego de haber transcurrido tres años cuatro meses (02 de mayo del 2019), contados desde la resolución de su destitución, dictada por el Consejo de la Judicatura (04 de enero del 2016)

⁵ Art. 40.- Resolución o informe.- Concluida la etapa de prueba, la autoridad competente en el término de quince días expedirá de manera motivada la resolución o el informe que corresponde en el ámbito de sus competencias.

En los sumarios disciplinarios iniciados por las infracciones tipificadas en el artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial, el Pleno del Consejo de la Judicatura valorará los elementos establecidos en los artículos 109.4 y 110 ibídem, con excepción de los contemplados en el inciso final del mencionado artículo.

Art. 41.- Informe motivado.- Dentro del término de quince (15) días, la autoridad competente del Consejo de la Judicatura expedirá el informe motivado, **cuando considere que las o los servidores judiciales sumariados son responsables del cometimiento de una infracción grave o gravísima**, (...). Consejo de la Judicatura, Resolución 038-2021, Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria, 08 de abril de 2021.

24. Por tanto, este Organismo evidencia que la Sala analizó la aplicación de la resolución alegada como inobservada y concluyó que era inaplicable por cuanto la accionante fue destituida el 04 de enero de 2016 y la resolución fue emitida dos años después de su destitución, el 04 de junio de 2018.
25. De lo expuesto se observa que la Sala accionada realizó un análisis sobre la presunta vulneración de derechos constitucionales, tras lo cual concluyó que estos no fueron vulnerados.⁶
26. Este Organismo concluye que la sentencia dictada por la Sala cumplió con los estándares de motivación suficiente en el caso de las garantías jurisdiccionales, por lo que no existió vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación establecido en el artículo 76.7.1) de la Constitución, ya que la sentencia citó normas, explicó la aplicación de las mismas a los antecedentes de hecho y realizó un análisis de los derechos constitucionales alegados como vulnerados por la accionante.
27. Por lo tanto, este Organismo no evidencia una conducta judicial que cause una violación del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación (artículo 76.7.1 de la CRE) ya que la decisión impugnada cumple con los elementos mínimos del examen de suficiencia motivacional de las garantías jurisdiccionales.

6. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección 3243-19-EP.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.

⁶ En ese sentido, se advierte que en el considerando 7.1.3 de la sentencia impugnada, la Sala menciona que aunque el Director Provincial del Consejo de la Judicatura de Napo en un primer momento emitió directamente una resolución favorable a la accionante –sin que exista un informe de por medio, ya que ratificó su estado de inocencia-, por efecto de la interposición oportuna del recurso de apelación a esta resolución por parte de la denunciante, Edith Alexandra Caicedo Olvera, el proceso fue enviado al Pleno del Consejo de la Judicatura, el cual resolvió aceptar el recurso de apelación, revocar la resolución de 12 de octubre de 2015 y declarar a la accionante responsable de error inexcusable, imponiéndole la sanción de destitución. Concluyendo que “la accionante tuvo acceso oportuno y efectivo a cuanta diligencia procesal fue practicada, lo que le permitió ejercer el derecho de contradicción en forma efectiva tanto en el ámbito administrativo como en el ámbito jurisdiccional”.

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 jurisdiccional ordinaria de jueves 18 de abril de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL