

Quito, D.M., 05 de julio de 2023

## CASO 3314-17-EP

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

#### SENTENCIA 3314-17-EP/23

**Resumen:** En la presente sentencia se resuelve aceptar la acción extraordinaria de protección, al verificar que el fallo emitido por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha no cuenta con una motivación suficiente. La Corte Constitucional no dispone el reenvío de la causa debido a que el acto administrativo impugnado fue dejado sin efecto jurídico por una sentencia ulterior dictada en el marco de un proceso contencioso administrativo.

#### 1. Antecedentes procesales

1. El 02 de agosto de 2017, María del Carmen Jácome Ordóñez presentó una demanda de acción de protección en contra del Consejo de la Judicatura y la Procuraduría General del Estado.<sup>1</sup> Dicha garantía jurisdiccional recayó por sorteo de ley en la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Unidad Judicial**”).<sup>2</sup>
2. Mediante sentencia de 15 de agosto de 2017, la Unidad Judicial rechazó por improcedente la acción de protección.<sup>3</sup> En contra de dicho fallo la legitimada activa interpuso recurso de apelación.

<sup>1</sup> En la demanda alegó que dentro de la sustanciación del sumario administrativo MOT-0328-SNCD-2017-LR, mediante el cual se le impuso la sanción de destitución de su cargo como jueza del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, se habrían vulnerado sus derechos constitucionales al debido proceso; libertad de trabajo y empleo; participación para el desempeño de empleos y funciones públicas; igualdad formal, material y no discriminación; y, seguridad jurídica.

<sup>2</sup> El proceso se signó con el número 17230-2017-10593.

<sup>3</sup> En la parte conclusiva del fallo se expuso que:

“[...] en el presente caso, no se evidencia que exista vulneración de derechos constitucionales, lo que encuadra la presente acción de protección en las causales de improcedencia de la acción establecida en el artículo 42 numerales 1), y 4) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que establece: ‘Art. 42.- La acción de protección no procede: 1.- Cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales (...) 4.- Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz’ [...]”.

3. El 16 de octubre de 2017, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Corte Provincial**”) resolvió desestimar el recurso de apelación y confirmar en todas sus partes la sentencia subida en grado.
4. El 20 de noviembre de 2017, María del Carmen Jácome Ordóñez (“**accionante**”) presentó la demanda de acción extraordinaria de protección materia de análisis, la cual se signó con el número 3314-17-EP y fue admitida a trámite en auto de 02 de enero de 2018.<sup>4</sup>
5. De conformidad con el resorteo de causas realizado en sesión ordinaria del Pleno del Organismo de 12 de noviembre de 2019, se asignó la sustanciación del proceso a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien avocó conocimiento el 22 de junio de 2021 y requirió a la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha que, en el término de cinco días, remita un informe motivado respecto a las alegaciones vertidas en la demanda de acción extraordinaria de protección.
6. El 15 y 16 de marzo de 2023, Martha Elena Cárdenas Fernández, Mercy Pamela Paccha Castillo y María Dolores Miño Buitrón, presentaron sus escritos de *amicus curiae*.
7. El 16 de marzo de 2023, se llevó a cabo la audiencia pública convocada mediante auto de 13 del mismo mes y año, dentro de la causa 3314-17-EP.<sup>5</sup>

## 2. Competencia de la Corte Constitucional

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”); y, 63 y 191.2 letra *d*) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

---

<sup>4</sup> La Sala de Admisión estuvo conformada por las ex juezas constitucionales Wendy Molina Andrade y Pamela Martínez Loayza; y, el ex juez constitucional Manuel Viteri Olvera.

<sup>5</sup> Dicha diligencia se desarrolló con las intervenciones de María del Carmen Jácome Ordóñez, en calidad de accionante; el Consejo de la Judicatura, en calidad de entidad accionada en el proceso de origen; y, María Palacios Ordóñez, como *amicus curiae*. Pese a ser debidamente notificadas las juezas accionadas Liz Mirella Barrera Espín, Katerine Muñoz Subía y María Mercedes Lema Otavalo, no comparecieron a la referida audiencia, al igual que la Procuraduría General del Estado.

### **3. Decisión impugnada**

9. La decisión judicial impugnada es la sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro del proceso 17230-2017-10593.

### **4. Alegaciones de las partes**

#### **4.1 Argumentos de la accionante:**

10. La accionante alega que el fallo impugnado habría vulnerado sus derechos constitucionales al debido proceso, igualdad y no discriminación, independencia judicial e imparcialidad, y seguridad jurídica.<sup>6</sup>
11. Para sustentar sus pretensiones, la accionante señala que se habría vulnerado su derecho al debido proceso por cuanto:

[...] las juezas que dictan el fallo de mayoría no reparan respecto de la falta de competencia de los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia para acusar a la Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Quito que yo presidía de ‘negligencia manifiesta’, por cuanto la norma del Art. 131 numeral 3 del Código Orgánico de la Función Judicial únicamente les otorga competencia para declarar ‘...la incorrección en la tramitación o el error inexcusable de servidoras y servidores judiciales’. Por lo tanto, en la Resolución de 11 de abril de 2017, se ha vulnerado el derecho al debido proceso constitucionalmente consagrado en la garantía de la motivación de los actos administrativos [...] lo que ocasionó que la Dirección Provincial de Control Disciplinario del Consejo de la Judicatura disponga la apertura del sumario administrativo en mi contra y de mis compañeros de Tribunal, con vicio de nulidad desde su origen. Por ese motivo, insisto en que de manera previa al inicio del sumario, se debió realizar una investigación, puesto que la información con la que contó el Director Provincial de Control Disciplinario de Pichincha no fue confiable, ya que la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo no tenía competencia para acusar de negligencia manifiesta a la Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Quito que yo presidía [...].

12. Acto seguido manifiesta:

El Consejo de la Judicatura violentó mi derecho de acceso a todos los documentos que tenían relación con el procedimiento administrativo sancionador instaurado en mi contra,

---

<sup>6</sup> Contemplados en los artículos 76.7 letras *a, b, c, y l*; 66.4; 168.1 y 75; y, 82 de la CRE, respectivamente.

por cuanto, a pesar de haber pedido copia certificada íntegra del expediente Expediente (sic) Disciplinario MOT-0328-SNCD-2017-LR, ante la Dirección Provincial de Control Disciplinario de Pichincha, se me entregaron mil cincuenta y cuatro fojas (1.054) dentro de las cuales no se encontraba el Informe Motivado que fuera remitido al pleno del Consejo de la Judicatura mediante Memorando No. 958- DP17-EFPM-2017, de 3 de abril de 2017. Informe motivado que sirvió de fundamento para imponerme la sanción disciplinaria de destitución de mis funciones [...] En este orden de ideas, es importante señalar que yo pedí copia certificada íntegra de todo el expediente administrativo instaurado en mi contra, pero dentro de las mil cincuenta y cuatro (1054) fojas que se me entregaron, no está el Informe motivado al que hago relación violentándose mi derecho a acceder a todos los documentos y actuaciones del procedimiento administrativo sancionador instaurado en mi contra, lo que vulnera mi derecho al debido proceso.

- 13.** En cuanto al derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación arguye que:

En la resolución adoptada por el pleno del Consejo de la Judicatura el 11 de abril de 2017, se violenta de manera flagrante el derecho a la igualdad, toda vez que se me impone sin sustento constitucional alguno una sanción mayor a la que se impuso a mis compañeros de Tribunal, quienes tenemos igual responsabilidad en el conocimiento y resolución de las causas asignadas a nuestro conocimiento [...] Lo que pretendo con esta acción es que se respete el derecho a la igualdad, toda vez que no existe justificación constitucional alguna para que se argumente que por ser ponente dentro de un juicio se me imponga una sanción mayor a la de mis compañeros [...] En la especie, el pleno del Consejo de la Judicatura no esgrime norma alguna del ordenamiento jurídico ecuatoriano que le permita imponer una sanción mayor al ponente de un juicio que al resto de miembros del Tribunal.

- 14.** Respecto a la independencia judicial e imparcialidad manifiesta que:

El respeto a la independencia judicial garantiza el normal desenvolvimiento de las actuaciones jurisdiccionales en un Estado Constitucional de Derechos y Justicia, que precautela el bienestar común de los ciudadanos, el cual puede ser satisfecho si se respetan y acatan las decisiones jurisdiccionales. En el presente caso, es necesario resaltar que la sanción que se me impone se debe a la emisión de un criterio eminentemente jurisdiccional, dentro de las funciones y competencias asignadas a mi persona en calidad de Jueza del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Quito, sin que el Consejo de la Judicatura haya logrado determinar el motivo por el cual se me acusa de negligencia manifiesta, cuando lo único que hice fue cumplir mis labores a cabalidad.

- 15.** Finalmente, con relación al derecho la seguridad jurídica expresa que:

La Resolución del Pleno del Consejo de la Judicatura de 11 de abril de 2017, me acusa de haber incurrido en ‘negligencia manifiesta’, concepto jurídico indeterminado en la legislación ecuatoriana, indeterminación que me ha causado un perjuicio muy grande pues ha provocado que de manera discrecional el pleno del Consejo de la Judicatura me

acuse de ‘negligencia manifiesta’ sin determinar de manera clara y precisa cómo con mi decisión jurisdiccional incurrí en dicha falta.

#### **4.2 Posición del órgano jurisdiccional que emitió la decisión judicial impugnada:**

16. Mediante oficio S/N de 29 de junio de 2021, Liz Mirella Barrera Espín, Katerine Muñoz Subía y María Mercedes Lema Otavalo, quienes suscribieron la sentencia de mayoría y voto salvado, respectivamente, remitieron su informe motivado al tenor de lo siguiente:

La recurrente en la demanda de acción de protección extraordinaria, refiere hechos y derechos vulnerados similares a los que consignó en la acción de protección, excepto el Derecho a la libertad de trabajo y empleo y derecho de participación para el desempeño de cargos públicos [...] En el libelo contentivo de la acción extraordinaria de protección, la parte accionante transcribe prácticamente lo manifestado en la acción de protección y acoge el criterio del voto salvado en lo referente al análisis del derecho a la igualdad y no discriminación [...].

Como ustedes pueden verificar señores, las juezas que emitimos el fallo de mayoría realizamos un examen exhaustivo de cada uno de los derechos alegados como vulnerados, y en forma expresa determinamos que la revisión del acto administrativo, no es objeto de la acción de protección [...] De modo que la impugnación del acto administrativo expedido por el Consejo de la Judicatura, solo podía ser revisado por los jueces ordinarios, como en efecto lo hicieron, pues tenemos conocimiento que la actora inició un juicio en la vía contenciosa administrativa y a la fecha existe sentencia judicial, en la que los jueces contencioso administrativos resuelven respecto del acto administrativo, dejándolo sin efecto y disponiendo el reintegro de la actora, debiendo resaltar que precisamente que solos (sic) jueces de justicia ordinaria los que precisamente analizan los hechos que ocasionaron la declaratoria de negligencia manifiesta, revisan el criterio de proporcionalidad aplicado por la autoridad administrativa [...].

#### **5. Planteamiento de los problemas jurídicos**

17. El artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador establece que la acción extraordinaria de protección es una garantía jurisdiccional que procede en contra de sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos fundamentales.
18. En este sentido, no se puede considerar a esta garantía como una instancia adicional de revisión de las decisiones judiciales, sino que, al ser una acción de carácter extraordinaria, su consecuencia procesal es la de activar un nuevo juicio destinado a satisfacer pretensiones autónomas y diversas a las controvertidas en el proceso de origen. Solo excepcionalmente y de oficio en este tipo de acciones se puede revisar lo

resuelto en el conflicto originario, siempre que el proceso derive de una garantía jurisdiccional y se cumplan los criterios desarrollados en la sentencia 176-14-EP/19, lo que la jurisprudencia de esta Corte ha denominado como *examen o control de mérito*.<sup>7</sup>

19. Asimismo, este Organismo ha indicado en reiteradas ocasiones que en una sentencia de acción extraordinaria 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 derecho fundamental.<sup>8</sup>
20. En ese contexto, es menester precisar que de la lectura integral de la demanda se observa que tales alegaciones tienen como único propósito cuestionar el accionar del Consejo de la Judicatura durante la sustanciación del sumario administrativo objeto de acusación constitucional en la garantía jurisdiccional de origen; con lo cual se pretende que esta Magistratura examine el *fondo* de lo decidido y determine la *procedencia de la acción de protección*. Al respecto, se aclara que en esta causa no se advierte que se cumpla alguno de los presupuestos de gravedad, novedad, relevancia o inobservancia de precedentes jurisprudenciales para que se estime necesario pasar a analizar el mérito del caso, por lo que no se formulará un problema jurídico en ese sentido.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> En los párrs. 55 y 56 de la sentencia 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, se estableció lo siguiente:

55. Considerando lo anterior y que esta Corte es el máximo Organismo de justicia constitucional, encargado de enmendar las vulneraciones de conocimiento, excepcionalmente y de oficio podrá revisar lo originario de una garantía jurisdiccional, es decir, realizar un control de méritos, cuando se cumplan 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; y, (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión. 56. Adicionalmente, como la ampliación del ámbito de actuación de la Corte en la acción extraordinaria de protección es excepcional, debe tenerse como cuarto presupuesto para el control de méritos 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 este Organismo [se han omitido las citas al pie de página del texto transcrito].

<sup>8</sup> Corte Constitucional, sentencia 748-16-EP/21, 20 de enero de 2021, párr. 12

<sup>9</sup> De los hechos planteados por la accionante esta Corte no observa la presencia de elementos para considerar la ocurrencia de una vulneración de derechos que pueda calificarse como grave en términos de intensidad o frecuencia. Asimismo, tampoco se aprecia que el caso por sus circunstancias específicas comporte un aspecto novedoso, de relevancia nacional o que evidencie el incumplimiento de precedentes jurisprudenciales de este Organismo.

21. Dicho lo anterior, es imperativo hacer notar que los cargos de la demanda no cuentan con una carga argumentativa clara o completa, en la que, con base en una proposición fáctica y su consecuente justificación jurídica, se pueda colegir con un mínimo de exactitud la relación directa entre la decisión judicial impugnada y la supuesta vulneración de sus derechos constitucionales,<sup>10</sup> por lo que este Organismo, en principio, se vería impedido de pronunciarse al respecto. No obstante, en observancia al precedente fijado en la sentencia 1967-14-EP/20, en el cual se establece que la falta de argumentación no puede implicar sin más la desestimación o rechazo de la acción, se procederá a realizar un esfuerzo razonable para verificar si es posible establecer la supuesta vulneración de un derecho constitucional -a partir de la principal alegación esgrimida por la accionante en la audiencia pública- con respecto a que la sentencia impugnada no contendría una argumentación fáctica y normativa suficiente.<sup>11</sup>
22. En consecuencia, se formula el siguiente problema jurídico: *¿la sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por no contener una fundamentación suficiente?*

### 6. Resolución del problema jurídico

23. El artículo 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución de la República prescribe que: “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”.
24. De la exégesis de la disposición constitucional expuesta *ut supra* se desprende que la motivación comprende la observancia de dos requisitos mínimos, a saber: **i)** la enunciación de las normas y principios en los que se funda la decisión; y, **ii)** el razonamiento sobre la pertinencia de su aplicación a los hechos del caso. Sin perjuicio de lo anterior, vale apuntar que en materia de garantías jurisdiccionales el esquema de

<sup>10</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

<sup>11</sup> En la referida diligencia la defensa técnica de la accionante expresó que:

[...] la costumbre de la Corte Provincial de Pichincha que consiste en repetir, transcribir y no ir, no hacer aquel ejercicio que ya ha determinado la última jurisprudencia sobre motivación que está en la sentencia 1158-17-EP [...] esta sentencia [refiriéndose a la de apelación] de entrada es un puro transcribir [...] repetir y nada de explicar la pertinencia de la aplicación de los preceptos jurídicos a los antecedentes de hecho, todo exactamente contrario a lo que ha dicho el precedente jurisprudencial de la Corte [Constitucional], que se debe argumentar de manera suficiente [...] esa argumentación suficiente consiste en una argumentación jurídica y una argumentación fáctica suficiente [...]

suficiencia motivacional es más riguroso que en otro tipo de procesos judiciales, en vista de que estas garantías se instruyen con la finalidad de tutelar y/o reparar la transgresión de derechos fundamentales, por lo que, a más de los dos elementos previamente identificados, la jurisprudencia de este Organismo también ha establecido como un deber de las autoridades jurisdiccionales el realizar un análisis motivado para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, y “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”.<sup>12</sup>

25. De igual manera, esta Corte Constitucional ha establecido 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 estos dos elementos: (i) **una fundamentación normativa suficiente**, y (ii) **una fundamentación fáctica suficiente**. Esto quiere decir lo siguiente [...] la fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso [...] la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso [...] <sup>13</sup> (énfasis en el texto original).

26. En tal virtud, se procederá a analizar si la sentencia impugnada cuenta con una argumentación fáctica y normativa suficiente para llegar a la conclusión de que el conflicto debía resolverse vía control de legalidad en la sede judicial ordinaria, o si, por el contrario, existen deficiencias motivacionales que afecten la validez constitucional de la misma.<sup>14</sup>

27. Dentro del presente caso se tiene que la sentencia de apelación de 16 de octubre de 2017, en lo concerniente e al derecho al debido proceso en la garantía de la defensa, luego de citar la norma constitucional y doctrina especializada, se expone lo siguiente:

En el presente caso frente al pronunciamiento de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia respecto de la actuación de los jueces dentro del proceso 17741-2016-1324 seguido por el Dr. Ufredo Rafael Sandoval Mindiola en contra del

<sup>12</sup> CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

<sup>13</sup> CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.

<sup>14</sup> *Ibidem*, párr. 66: “Hay tres tipos básicos de deficiencia motivacional: (1) la inexistencia; (2) la insuficiencia; y, (3) la apariencia. Por lo que todo cargo de vulneración de la garantía de motivación puede corresponder a alguno de estos tipos básicos”.

Consejo de la Judicatura y contándose con la Procuraduría General del Estado, dio inicio al sumario disciplinario, trámite administrativo dentro del cual la actora ejerció su derecho a la defensa, el que incluye el derecho a contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de la defensa; se cumplieron los términos establecidos en la ley y reglamento, dentro de los cuales la accionante y los dos miembros del tribunal, ejercieron sin limitación alguna el derecho a la defensa, anunciaron sus pruebas y las practicaron en el momento oportuno. Se aclara que no se ha justificado que la administración se negó a dar a conocer el informe motivado del expediente administrativo, pues, no existe prueba alguna que demuestre este hecho, debe considerarse en este punto que las autoridades están obligadas a cumplir las normas contempladas en los Arts. 117 del Código Orgánico de la Función Judicial y 40 del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura.

**28.** En referencia al derecho a la tutela judicial efectiva se manifiesta:

La accionante señala se ha violado el principio de imparcialidad, pues indica que el Pleno del Consejo de la Judicatura ha interferido en la labor netamente jurisdiccional. Debemos entender que derecho esencial del debido proceso, es la imparcialidad, en el presente caso la afirmación referida ha quedado en un enunciado, pues, se evidencia que la actuación del Pleno del Consejo de la Judicatura se inicia por un pronunciamiento efectuado por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, respecto de la actuación de los jueces dentro del proceso 17741-2016-1324 [...] sin que, se evidencia (sic) que existió interferencia alguna respecto del mismo; además, el Pleno del Consejo de la Judicatura en su resolución, no emite criterio alguno respecto de las actuaciones jurisdiccionales realizadas por el Tribunal en que interviene la accionante, simplemente recoge lo señalado por el máximo órgano de justicia para el análisis de la infracción disciplinaria. Todos los jueces, como parte inherente a la naturaleza de su cargo, son independientes, su actuación está limitada por la Constitución y la Ley para la resolución de las causas; y, también se encuentran sujetos a un régimen disciplinario conforme a los Arts. 102 y siguientes del Código Orgánico de la Función Judicial en concordancia con el Art. 131.3 del mismo código, sin que, esta normativa se contraponga al principio de independencia. En este sentido, nos encontramos frente a la decisión adoptada por un órgano administrativo de control y disciplina, que no ejerce atribuciones ni facultades jurisdiccionales sino eminentemente administrativas, por ende carece de motivación este argumento. Por otra parte debemos señalar que el principio de ‘tutela efectiva de derechos’ aplicable a los actos administrativos ha sido respetado íntegramente, considerando que el Consejo de la Judicatura como órgano de administración, disciplina y control de la Función Judicial tiene delimitadas sus competencias, cuya actuación obedece a las facultades otorgadas por la Constitución de la República, el Código Orgánico de la Función Judicial y más normas de menor jerarquía que se encuentran vigentes en el ordenamiento del Estado, como son los Arts. 178 y 181 de la Constitución; 264 del Código Orgánico de la Función Judicial; 4 del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura, contenido en la Resolución No. 029-2015, expedida por el Pleno del Consejo de la Judicatura. Por lo indicado no se encuentra que el Pleno del Consejo de la Judicatura haya vulnerado los derechos acusados y analizados en este numeral.

- 29.** En lo que atañe al derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación se indica:

Toda vez que la accionante no ha referido la existencia de distinción por alguna condición personal, específica o categoría sospechosa; y, peor aún ha explicado la forma en que alguna ha sido objeto de discriminación, concluimos su alegación hace referencia a la vulneración al derecho a la igualdad formal, pues los fundamentos de hecho referidos en la presente acción de protección, guardan relación directa con el contenido del Art. 66 numeral 4 de la Constitución de la República que garantiza la igualdad formal que tiene como fundamento la igualdad de todas la (sic) personas ante la ley y el derecho a tener igual protección de la misma. En este sentido corresponde analizar si dicho contenido ha sido vulnerado [...] El principio de igualdad, se traduce en la garantía de que no existan excepciones o privilegios que exceptúen a unos individuos de otros en idénticas circunstancias, de donde se concluye, que la real y efectiva igualdad consiste en aplicar la ley a cada uno de los acaecimientos según las diferencias constitutivas de ellos. En el caso sub júdice, tenemos el principio de proporcionalidad recogido en el Art. 76.6 de la Constitución de la República que dice: ‘En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: ‘(...) 6. La ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza’, mismo que se encuentra desarrollado en un cuerpo legal infraconstitucional, el Código Orgánico de la Función Judicial, que en su artículo 110 prescribe que, para ‘...la calificación de una infracción disciplinaria como susceptible de suspensión o destitución, [...] deberán considerarse las circunstancias constitutivas: ‘1. Naturaleza de la falta; 2. Grado de participación de la servidora o servidor; 3. Haberse cometido el hecho por primera vez o en forma reiterada; 4. Tratarse de hechos que constituyan una sola falta o una acumulación de faltas; 5. Los resultados dañosos que hubieran producido la acción u omisión; y, 6. Otros elementos atenuantes o agravantes que consten del sumario disciplinario [...]’. El principio de proporcionalidad en la sanción obedece principalmente a las variantes que sobre los hechos y las personas pueden ocurrir, por ejemplo, considerando los parámetros legales transcritos en líneas ut supra, no puede equipararse la responsabilidad del juez ponente con la de los revisores en caso de retraso en el despacho de la causa, peor aún, cuando los revisores retardan la revisión del proyecto de resolución que fue puesto a circular oportunamente por el juez ponente; tampoco es posible sancionar a todos los miembros del Tribunal, si uno o alguno de ellos no ha sido sancionado frente a quien reiteradamente ha incurrido en faltas disciplinarias y ha sido sancionado por ellas, en este sentido los miembros de un tribunal pese a ser jueces de un mismo nivel y con igual jerarquía, su ámbito competencial, sus actuaciones e incluso sus pronunciamientos no conllevan una situación de igualdad, de ahí que es necesario que se analice a cada uno como sujeto bien diferenciado, sin que aquello implique un trato desigual.

- 30.** Por su parte, en lo que respecta a la garantía de la motivación se puntualiza lo siguiente:

No cabe duda que la motivación es una garantía constitucional que permite al ciudadano conocer y entender los fundamentos que llevaron al juez o a cualquier autoridad administrativa a tomar una decisión, elementos que podemos encontrar en la resolución

del Pleno del Consejo de la Judicatura, pues, se determina el motivo, la falta y la sanción, menciona las normas legales, los hechos en que se fundamenta para tomar su resolución. Es necesario recalcar que no es competencia de los jueces constitucionales pronunciarse respecto de la sentencia expedida por la Corte Nacional de Justicia y de los criterios vertidos en ella.

**31.** Con relación al derecho a la seguridad jurídica se establece que:

[...] la seguridad jurídica es una certeza de respeto a los derechos, el entendimiento de que una situación jurídica no será cambiada sino de conformidad con los procedimientos establecidos, este derecho implica la seguridad en el orden jurídico y la sujeción de todos los poderes del Estado a la Constitución y la ley, sin quedar sujeto a arbitrariedades. En el presente caso, el órgano disciplinario, luego de que el máximo órgano jurisdiccional determinó la existencia de una infracción, el Pleno del Consejo de la Judicatura, inició y sustanció la acción disciplinaria en la forma como lo prescribe la ley.

**32.** Finalmente, sobre el derecho a la libertad de trabajo y empleo, y de participación para el desempeño de cargos públicos se concluye que:

Analizados los derechos anteriores, no se observa vulneración al derecho al trabajo y empleo de la accionada, ni tampoco su derecho a participación para el desempeño de cargos públicos, pues para ello existe un marco legal y reglamentario infraconstitucional al que deben sujetarse todos los ciudadanos, sin que su aplicación implique la afectación a estos derechos.

**33.** En ese orden de ideas, se constata que la sentencia impugnada no cuenta con una fundamentación fáctica y normativa suficiente de determinados cargos, de acuerdo al siguiente análisis:

- a.** Con relación a los tres primeros problemas jurídicos, esto es derecho a la defensa, igualdad y no discriminación y tutela judicial efectiva, se esgrime una argumentación suficiente que permite conocer las bases de la decisión al proporcionar una descripción de los elementos fácticos con relación al origen del sumario administrativo, se hace referencia a las normas constitucionales y legales aplicables a la potestad sancionadora del Consejo de la Judicatura, se descarta la existencia de pruebas que respalden una falta de acceso al informe motivado; así como el hecho de que la existencia de un régimen disciplinario no afecta a la independencia judicial, ni que se vulnera el derecho a la igualdad cuando las circunstancias particulares de cada tipo de infracción o niveles de reincidencia hacen que se gradúe de forma distinta las sanciones para cada juez que conforma un mismo tribunal.
- b.** En contrapartida se evidencia que los demás cargos relacionados a la supuesta vulneración de la garantía de la motivación, seguridad jurídica y libertad de trabajo y empleo, y derecho de participación para el desempeño de un cargo público, no cuentan

con ningún tipo de explicación o justificación fáctica y normativa, por lo que, respecto de estos cargos, puede catalogarse a dicha motivación como inexistente.

- c. Es así que, en el análisis de la garantía de la motivación y seguridad jurídica simplemente *se describe* la estructura del acto administrativo impugnado, limitándose a mencionar *de modo general* que la resolución de destitución detalla el motivo, la falta atribuible, así como las normas legales en las que se fundamenta la decisión; empero, en lo sustancial, no se brinda una explicación clara y concreta de cómo estos elementos fácticos y jurídicos fueron aplicados al caso en cuestión. Es decir, no se ofrecen argumentos que respalden la decisión ni se establece una conexión lógica entre los hechos y las normas que se estiman habrían sido aplicadas por la entidad accionada.
- d. Algo similar ocurre en el examen del derecho a la libertad de empleo y participación para el desempeño de cargos públicos, pues se concluye automáticamente que, al no existir vulneración de derechos en los cargos previamente analizados, tampoco se puede atribuir a la resolución administrativa la transgresión de estos dos derechos de manera independiente. En este punto cabe aclarar que, si bien la argumentación jurídica puede ser concreta<sup>15</sup> y un cargo puede estar interrelacionado con la conclusión de otro, aquello no exime a las autoridades judiciales de su obligación de justificar las razones mínimas por las que se analizan varios derechos en conjunto, se reconducen los argumentos hacia el examen de otros derechos<sup>16</sup>, o se descarta el análisis de un cargo, en virtud de que las simples afirmaciones en abstracto no permiten evaluar la racionalidad de la decisión judicial.
- 34.** Visto de modo general se evidencia que el fallo dictado por la Corte Provincial responde con un umbral de motivación suficiente de los cargos relacionados al derecho a la defensa, igualdad y no discriminación y tutela judicial efectiva; sin embargo, *denota una clara deficiencia motivacional* por la carencia de un análisis fáctico y jurídico de los cargos relativos a la motivación y seguridad jurídica, así como el descarte de los derechos a la libertad de empleo y participación para el desempeño de cargos públicos, lo que hace que en su conjunto la sentencia no cumpla con el art. 76, numeral 7, 1) de la CRE.
- 35.** En consecuencia, se declara que la sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

## 7. Reparación integral

<sup>15</sup> CCE, sentencia 1892-13-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 27.

<sup>16</sup> CCE, sentencia 751-15-EP/21, 17 de marzo de 2021, párr. 72.

36. Habiéndose evidenciado la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, corresponde dictar las respectivas medidas de reparación integral para de este modo restablecer los derechos constitucionales de la parte afectada.<sup>17</sup>
37. Conforme lo dispone el artículo 18 de la LOGJCC, la reparación integral tiene como finalidad que la persona o personas titulares del derecho violado gocen y disfruten del mismo de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la vulneración [*restitutio in integrum*], por lo que según la práctica constitucional, lo pertinente en este caso sería dejar sin efecto el fallo impugnado y disponer el reenvío de la causa para que otra conformación de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha resuelva el recurso de apelación y se pronuncie sobre los cargos detallados en el párrafo 33.b *supra*.
38. Ahora bien, en este caso en concreto se aprecia que disponer esta medida de reparación no tendría un efecto útil, puesto que por información suministrada en la audiencia pública por la parte accionante, así como del informe de descargo remitido por las juezas accionadas, se ha hecho conocer a esta Corte que el acto administrativo al cual se le atribuye la vulneración de derechos fue dejando sin efecto por una sentencia ulterior dictada el 17 de julio de 2019, en el marco de un proceso subjetivo o de plena jurisdicción dentro del juicio ordinario 17811-2017-00883.<sup>18</sup>
39. En el referido proceso contencioso administrativo se *declaró la nulidad* de la resolución de 11 de abril de 2017, expedida dentro del procedimiento disciplinario MOT-0328-SNCD-2017-LR y se ordenó la *restitución de la actora al cargo de jueza* del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, más el pago de las remuneraciones y todos los beneficios que dejó de percibir desde la fecha en que fue destituida.

---

<sup>17</sup> El art. 86.3 de la CRE, prescribe que “[...] La jueza o juez resolverá la causa mediante sentencia, y en caso de constatarse la vulneración de derechos, deberá declararla, ordenar la reparación integral, material e inmaterial, y especificar e individualizar las obligaciones, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial, y las circunstancias en que deban cumplirse”.

<sup>18</sup> De esta decisión se interpuso recurso extraordinario de casación y mediante sentencia de 20 de mayo de 2021, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia resolvió no casar la sentencia. Posteriormente, el Consejo de la Judicatura presentó una acción extraordinaria de protección, la misma que fue *inadmitida* por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional en auto de 23 de septiembre de 2022, dentro de la causa 2024-21-EP.

40. Así las cosas, en este caso en particular no se advierte que sea necesario ordenar que la causa se vuelva a sustanciar en la fase de apelación, debido a que la eventual sentencia de reemplazo no tendría la capacidad de producir los efectos que la parte accionante pretendía al momento de presentar la acción, considerando incluso que el reenvío de la sentencia podría ser más gravoso para la accionante, generándole nuevos gastos en litigio, lo que sería inoficioso.<sup>19</sup> Por tales razones se estima que la presente sentencia constituye en sí misma una forma de reparación.<sup>20</sup>

## 8. 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 3314-17-EP.
2. Declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por parte de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro del proceso 17230-2017-10593.
3. Disponer que esta sentencia constituye en sí misma una forma de reparación.
4. Ordenar la devolución del expediente al juzgado de origen.
5. Notifíquese y cúmplase.

Carmen Corral Ponce  
**PRESIDENTA (S)**

---

<sup>19</sup> CCE, sentencia 758-15-EP/20, 05 de agosto de 2020, párr. 42.

<sup>20</sup> En un contexto similar, véase la sentencia 1962-16-EP/22, 12 de enero de 2022.

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz (voto concurrente), Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria jurisdiccional de miércoles 05 de julio de 2023, sin contar con la presencia del Juez Constitucional Alí Lozada Prado, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA 3314-17-EP/23**

**VOTO CONCURRENTENTE**

**Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz**

**1. Antecedentes**

1. En sesión del Pleno de 5 de julio de 2023, la Corte Constitucional aprobó la sentencia correspondiente a la causa *3314-17-EP*, en la cual se analizó una acción extraordinaria de protección presentada por María del Carmen Jácome Ordóñez, contra la sentencia de apelación emitida por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, que rechazó la demanda de acción de protección.
2. Si bien estoy de acuerdo con la decisión adoptada por la mayoría de la Corte en esta causa, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respetuosamente presentamos el razonamiento de nuestro voto concurrente sobre los puntos que se exponen en el siguiente acápite.

**2. Análisis Constitucional**

3. En la sentencia aprobada se aceptó la acción extraordinaria de protección 3314-17-EP, porque la Corte arribó a la conclusión de que la sentencia venida en grado vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. Ello, en tanto la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (la “**Sala**”) habría incurrido en una falta de fundamentación fáctica y normativa suficiente al analizar la vulneración de: la garantía de la motivación, y los derechos a la seguridad jurídica, libertad de trabajo y empleo, y derecho de participación para el desempeño de un cargo público.
4. Si bien coincido en que efectivamente la Sala incurrió en dicha conducta judicial, estimo que se dejó por fuera el análisis del principio de la independencia interna de los órganos de la Función Judicial, en el contexto de la protección a juezas mujeres, que fue alegado por la accionante en la acción de protección.
5. Estimo que un pronunciamiento sobre dicho cargo era fundamental para denotar que si bien la accionante impugnó la resolución administrativa de destitución emitida por el Consejo de la Judicatura tanto a través de la acción de protección, como por la vía ordinaria, mediante la acción contencioso administrativa subjetiva o de plena jurisdicción, no existe identidad objetiva entre ambas acciones. Considero que la alegación relativa a la independencia judicial y a una presunta inobservancia del principio de igualdad y no discriminación, en función de su condición de mujer,

distinguía la identidad de pretensiones entre ambas vías, dotando de relevancia constitucional a la acción de protección. Ello, previene una superposición de vías que propende a una indeseable ordinarización de la referida garantía jurisdiccional.

6. La independencia judicial es un principio básico para el funcionamiento de un Estado constitucional de derechos, a la vez que se constituye en una garantía para los valores en los que se funda. Al respecto, en la sentencia *Quintana Coello y otros vs. Ecuador*, la Corte IDH señaló que “uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos es la garantía de la independencia judicial”,<sup>1</sup> y que:

[...] el objetivo de la protección [de la independencia judicial] radica en evitar que el sistema judicial en general y sus integrantes en particular se vean sometidos a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos al Poder Judicial o incluso por parte de aquellos magistrados que ejercen funciones de revisión o apelación.<sup>2</sup>

7. En línea con lo dicho, el principio de la independencia judicial asegura tanto el ámbito personal de los jueces para un pleno ejercicio de la función jurisdiccional, como el ámbito institucional, en la relación del juzgador con el Poder Judicial como sistema,<sup>3</sup> y, asimismo, asegura el derecho humano de los justiciables a ser juzgados por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones, conforme lo prescribe el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. De ello que una alegación de su quebranto necesariamente convoca al orden constitucional a su análisis, y, de ser el caso, su reparación a través de la acción de protección y la acción extraordinaria de protección que debieron haber sido consideradas en el voto de mayoría.
8. De otra parte, tanto esta Corte, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, han reconocido que las reparaciones deben tener un nexo causal con los hechos del caso. Así, considero que las afectaciones al principio de independencia judicial y a una presunta discriminación en razón del género de la accionante, no se resarcan únicamente con la medida de satisfacción dispuesta en el voto de mayoría, esto es, considerar a la decisión como medida de reparación en sí misma.
9. Por el contrario, considero que, en el presente caso, la afectación a los derechos alegados ameritaba de medidas reparatorias tales como garantías de no repetición, la obligación de investigación y sanción y disculpas públicas, entre otras, establecidas en

---

<sup>1</sup> Corte IDH, *Caso Quintana Coello y otros vs. Ecuador*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 de agosto de 2003, párr. 144.

<sup>2</sup> Corte IDH, *Caso Cordero Bernal vs. Perú*, Excepciones Preliminares y Fondo, Sentencia de 16 de febrero de 2021, párr. 71.

<sup>3</sup> Corte IDH, *Caso Quintana Coello y otros vs. Ecuador*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 de agosto de 2003, párr. 154.

el artículo 18 de la LOGJCC, y que tengan un nexo causal con la vulneración de derechos identificada. Por ello, me permito concurrir respetuosamente de la sentencia de mayoría.

Jhoel Escudero Soliz  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón.** - Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 3314-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 19 de julio de 2023, mediante correo electrónico a las 16:22; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia. - Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**