

Quito, D.M., 18 de agosto de 2021

CASO No. 83-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: Esta sentencia resuelve la acción extraordinaria de protección presentada por Mercy Leonor Romero Benavides en contra de la sentencia emitida el 21 de octubre de 2016 por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de una acción de protección. La Corte Constitucional acepta la acción por encontrar vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

I. Antecedentes procesales

1. El 21 de marzo de 2016, Mercy Leonor Romero Benavides presentó una acción de protección en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (en adelante "IESS"), por considerar que sus derechos fueron vulnerados con la emisión de la resolución¹, mediante la cual se resolvió su destitución del cargo de oficinista de la Procuraduría General del IESS.² El proceso fue signado con el No. 17230-2016-05398.

¹ Resolución No. IESS-CGSC-2015-0000002-FDQ emitida el 23 de septiembre de 2015 por el coordinador general de Servicios Corporativos del IESS, dentro del sumario administrativo No. 001-2015-MAL-DNGTH iniciado mediante auto de 6 de agosto de 2015 "por cuanto presumiblemente [la accionante] ha abandonado injustificadamente por más de tres días consecutivos su lugar de trabajo desde el 21 de julio al 3 de agosto de 2015...".

² En la demanda, la accionante alegó: "[s]olicité durante la prueba que se envíen oficios a la Fiscalía y Unidad de Garantías Penales de Guayaquil, a fin de que remitan a esta entidad copias certificadas de las notificaciones que se realizaron al IESS-Procuraduría- en Quito, para evidenciar que la institución sí tenía conocimiento de las notificaciones de la vinculación penal en contra de mi persona. Los oficios fueron entregados por el IESS el 28, 30 de agosto y 7 de septiembre de 2015, cuando la audiencia estuvo fijada para el día 8 de septiembre de 2015, pedí diferimiento y apenas se extendió 3 días para la audiencia oral, sin permitirme acceder a dicha información justificada, pese a que al expediente agregué copias con aquellos hechos y notificaciones a un correo electrónico institucional. La Ab. Carrillo manifestó que había precluido la etapa probatoria por el simple hecho de haber emitido los oficios, sin conceder el tiempo suficiente para que se agregue dicha información. (Violación del Art. 76 numeral 7 literales a, b y c CRE). Mediante providencia de 8 de septiembre de 2015 a las 16h05 que aparece en autos a fojas 144 del expediente, en el numeral primero literal a) motivan la negativa "no a lugar" de concederme el término para que sean respondidos los oficios, amparándose en el principio de oportunidad, la observancia del debido proceso y no violentar ni alterar la seguridad jurídica. Ésta (sic) providencia es una expresión de violación del derecho a la defensa. (Arts. 75 y 76 numeral 7 literales a, b, c y h CRE). Además, señaló que "[c]on la lectura del acta de audiencia para la legitimación de la

2. El 1 de julio de 2016, la Unidad Judicial Civil con sede en el Distrito Metropolitano de Quito rechazó la acción de protección presentada por improcedente. De la decisión, Mercy Leonor Romero Benavides interpuso recurso de apelación.
3. El 21 de octubre de 2016, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha desechó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado.
4. El 26 de octubre de 2016, Mercy Leonor Romero Benavides solicitó aclaración y ampliación de la sentencia dictada el 21 de octubre de 2016. El 14 de noviembre de 2016, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha señaló que la sentencia *“es clara, inteligible, motivada, de fácil comprensión y decide todo lo que fue materia del recurso de apelación, razón por la cual éste (sic) Tribunal no puede alterar su sentido, por tanto no procede el petitório de aclaración y ampliación”*.
5. El 15 de diciembre de 2016, Mercy Leonor Romero Benavides presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 21 de octubre de 2016 y del auto emitido el 14 de noviembre de 2016 por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.
6. El 30 de enero de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. 83-17-EP.
7. El 13 de junio de 2017, el IESS presentó un escrito para solicitar *“se...rechac[e] la acción extraordinaria de protección”*.
8. El 15 de febrero de 2017 se sorteó la presente causa al ex juez constitucional Francisco Butiñá Martínez.
9. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, se efectuó un nuevo sorteo de la causa el 12 de noviembre de 2019. La sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 11 de junio de 2021 y dispuso que la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha presente un informe de descargo sobre el contenido de la acción.
10. El 21 de junio de 2021, Álvaro Mauricio Galarza Rodríguez, procurador judicial de la directora general del IESS, presentó un escrito.

intervención de mi Abogado transcurrían 72 horas, que se cumplían el día jueves 24 de septiembre de 2015, pero sorprendentemente para el día miércoles 23 de septiembre de 2015 ya tenía redactada la resolución de destitución y el día jueves 24 de septiembre de 2015 que me entregó la ab. Diana Carrillo, sin notificarme a mi casillero judicial, (la falta de notificación da lugar a la nulidad) sin respetar el procedimiento establecido en el Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público en los Arts. 97 y 98”.

II. Alegaciones de las partes

a. De la parte accionante.

11. La accionante alega que las decisiones judiciales impugnadas vulneraron sus derechos constitucionales “*al debido proceso Art. 76 numerales 1, 2, 3, 4, 7 literales a, b, c, d, h; tutela efectiva imparcial y efectiva...Art. 75; seguridad jurídica Art. 82; Art. 11 numeral 4; Art. 426*”.
12. Para fundamentar su demanda, la accionante señala: “[i]nterpuse recurso de apelación, a fin de que el superior se pronuncie a favor de mis derechos violados...sin embargo, la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia, conjuga nuevamente, para concluir en la teoría que se trata de actos administrativos que deben ser impugnados en la vía administrativa por los órganos de la Función judicial...”.
13. Además, menciona que “...la sentencia subida en grado no hace otra cosa que hacerse eco de la resolución de primera instancia, atribuyéndole al Sumario Administrativo tal cual acto administrativo impugnado en vía judicial, sin considerar por lo menos que este acto administrativo fue adecuado a la ilegalidad del proceso administrativo en toda su tramitación, hecho que fue advertido a la autoridad que llevaba el trámite como tal, desde mi comparecencia y la etapa probatoria hasta su terminación”.
14. En ese sentido, arguye que la Sala “[e]n la resolución, no hace otra cosa que concluir que se trata de un acto administrativo exclusivamente sin darse cuenta que en el proceso no existe notificación de la resolución que termina el acto administrativo, hecho significativo que no permite ejercer los derechos para judicializar...”.
15. Finalmente, solicita que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales, se acepte la acción extraordinaria de protección, se ordene las medidas de reparación integral y se retrotraiga el proceso “a la instancia del recurso de apelación”.

b. Del órgano jurisdiccional accionado.

16. A pesar de haber sido debidamente notificada la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha hasta la presente fecha no ha presentado el informe de descargo.

c. Del tercero con interés.

17. En el escrito, el IESS señaló que “[d]e una lectura sesuda del escrito atinente a la Acción Extraordinaria de Protección, se puede evidenciar que la accionante realiza un alegato de instancia, narrando todos los hechos que acontecieron en la vía administrativa; sin embargo, omite de manera frontal, realizar el análisis o la

acusación de los derechos constitucionales que supuestamente fueron violentados en dicha sentencia, únicamente manifiesta que la sentencia de apelación se hace eco de la sentencia dictada por la Jueza de Primera instancia”.

18. En ese sentido, afirmó que “...esta acción se debe interponer en contra de sentencias o similares por violación de derechos constitucionales, y no debe ser utilizado como una tercera instancia que conozca los pormenores y detalles de las actuaciones administrativas y de primera instancia de la Acción de Protección... Por lo tanto, ha desnaturalizado la acción pretendiendo que la Corte Constitucional haga las veces de una tercera instancia, asunto sobre el cual ya se ha pronunciado la Corte que es improcedente”.

III. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

a. Competencia.

19. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con los artículos 94 de la Constitución y 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

b. Análisis constitucional.

20. Si bien la accionante identifica como decisiones impugnadas la sentencia dictada el 21 de octubre de 2016 y el auto emitido el 14 de noviembre de 2016 por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, de los argumentos vertidos en la demanda, se observa que estos solo se dirigen a la sentencia de apelación, por tanto, el análisis se circunscribirá a esta decisión.
21. Además, se observa que la alegación de la accionante gira en torno a que los jueces habrían limitado su análisis a señalar que el acto administrativo, presuntamente vulneratorio de derechos, podía ser impugnado en la vía judicial ordinaria, de ahí que esta Corte considera que si bien la accionante no realizó una argumentación de cada derecho, de acuerdo a lo esgrimido en la demanda, se identifica que los argumentos están relacionados con el derecho al debido proceso en la garantía a la motivación.
22. En virtud de ello, le corresponde a la Corte Constitucional analizar si ha existido o no vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en la decisión impugnada.
23. La Constitución de la República consagra en el artículo 76 numeral 7 literal l) que “[n]o 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. Así, los juzgadores, en ejercicio de su potestad jurisdiccional al momento de emitir una decisión, tienen la obligación de motivarla, enunciando las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron y realizando una explicación de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho y a las circunstancias concretas puestas en su conocimiento.
25. Además, en garantías constitucionales, existe la obligación de 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.³
26. En el presente caso, la accionante arguye que la Sala habría limitado el análisis de la acción de protección a señalar que el acto administrativo podía ser impugnado mediante la vía judicial ordinaria.
27. De la revisión de la sentencia impugnada, se identifica que en el primer considerando, la Sala señaló su competencia para conocer el recurso de apelación y declaró la validez del proceso. En el segundo considerando, realizó una exposición de los antecedentes que originaron la acción de protección y transcribió los alegatos vertidos por las partes en la audiencia pública.
28. En el tercer considerando, expuso la argumentación jurídica. En primer lugar, citó el artículo 88 de la Constitución y los artículos 39 y 41 de la LOGJCC, y un extracto de la sentencia No. 001-010-PJO-CC de la Corte Constitucional. Además, señaló que el artículo 42 numeral 4 de la LOGJCC establece la improcedencia de la acción de protección cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz.
29. En ese sentido, indicó la pretensión de la accionante en la acción de protección, respecto a que se deje sin efecto la resolución administrativa expedida por el IESS y se declare la nulidad del sumario administrativo sancionatorio por considerar que es violatorio de derechos. Posteriormente, invocando los artículos 173 de la Constitución⁴ y 31 del Código Orgánico de la Función Judicial⁵, arguyó:

[e]n la especie, tratándose de un acto administrativo expedido por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, institución de derecho público, dicho acto, en caso de

³ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1285-13-EP/19, párr. 28.

⁴ Constitución, artículo 173.- “Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial”.

⁵ Código Orgánico de la Función Judicial, artículo 31.- PRINCIPIO DE IMPUGNABILIDAD EN SEDE JUDICIAL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.- “Las resoluciones dictadas dentro de un procedimiento por otras autoridades e instituciones del Estado, distintas de las expedidas por quienes ejercen jurisdicción, en que se reconozcan, declaren, establezcan, restrinjan o supriman derechos, no son decisiones jurisdiccionales; constituyen actos de la Administración Pública o Tributaria, impugnables en sede jurisdiccional”.

vulnerar derechos, debe impugnarse ante la jurisdicción ordinaria, puesto que conforme dispone el Art. 40 c de la LOGJCC la accionante no ha demostrado la “Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado” o como señala el Art. Ibídem, numeral 4, “Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz”. En definitiva, como nos enseña la doctrina y manda la ley, el Juez constitucional (o Tribunal) no puede suplir la competencia de los jueces ordinarios, por tanto la vía intentada es improcedente. Es decir, siendo que el asunto que nos ocupa es un tema de mera legalidad, la accionante podría hacer valer sus derechos en la vía procedimental correspondiente, bajo el principio de seguridad jurídica establecido en el Art. 82 de la Constitución de la República.

- 30.** Con base en lo expuesto, se verifica que la Sala fundamentó su decisión exclusivamente en que los actos administrativos pueden ser impugnados en la vía contencioso administrativa, señalando que se trataba de una tema de “*mera legalidad*”.
- 31.** En el presente caso, por tratarse de una acción de protección, la Sala tenía la obligación de justificar y argumentar si se verificó o no la existencia de una violación constitucional en atención: (i) al objeto de la garantía jurisdiccional recogido en el artículo 88 de la Constitución y (ii) al principio procesal de motivación establecido en el numeral 9 del artículo 4 de la LOGJCC. Sólo luego de ese ejercicio argumentativo y razonado, y en caso de no encontrar vulneraciones de índole constitucional, podía haber establecido la vía que consideraban adecuada y eficaz para satisfacer la pretensión de la accionante.⁶
- 32.** Por tanto, la falta de argumentación de la Sala sobre la verificación de la vulneración de derechos constitucionales previo a negar la acción de protección por la existencia de otra vía de reclamación, constituye una violación del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

IV. 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 y declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.
- 2.** Dejar sin efecto la sentencia emitida el 21 de octubre de 2016 por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.
- 3.** Retrotraer el proceso hasta antes de la emisión de la sentencia de apelación.

⁶ Corte Constitucional, Sentencia No. 621-12-EP/20, párr. 19.

4. Disponer que mediante un nuevo sorteo una Sala de la Corte Provincial de Pichincha conozca el recurso de apelación presentado por Mercy Leonor Romero Benavides, considerando lo dispuesto en esta sentencia y en la jurisprudencia emitida por este Organismo sobre la resolución de garantías jurisdiccionales.
5. Notifíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

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, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto en contra del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría; en sesión ordinaria de miércoles 18 de agosto de 2021.- Lo certifico.

Dra. Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)