

Quito, D.M. 11 de mayo de 2022

CASO No. 2387-16-EP

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

SENTENCIA No. 2387-16-EP/22

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de 5 de septiembre de 2016, dictada por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, por no constatar vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación.

I. Antecedentes

1. El 30 de agosto de 2011, Galo Jacinto Quijije Medina (el accionante) presentó una acción de protección en contra del director general del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE) y la Procuraduría General del Estado (PGE). En su demanda, argumentó la vulneración de derechos constitucionales¹, y solicitó que se deje sin efecto el sumario administrativo sustanciado en su contra y la resolución con la que se le destituyó de su cargo de conductor administrativo de la Dirección Distrital de Guayaquil del SENAE.²
2. El 4 de mayo de 2012, el Juzgado Décimo Noveno de Garantías Penales aceptó la acción de protección y dejó sin efecto la resolución administrativa de destitución

¹ Acción de protección No. 09269-2011-1529. El accionante alegó la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía de la proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones, a la defensa, a contar con el tiempo y los medios adecuados para la preparación de su defensa, a ser escuchado en el momento oportuno y replicar los argumentos de la otra parte, a la motivación y al trabajo. Además, el accionante solicitó la reparación integral del daño causado, el reintegro a sus funciones de trabajo y el pago de los valores dejados de percibir.

² El director general del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE), mediante resolución de 22 de agosto de 2011, destituyó de su cargo a Galo Jacinto Quijije Medina, por incumplir las obligaciones determinadas en la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP), artículo 22 deberes de los servidores públicos “f) *Cumplir en forma permanente, en el ejercicio de sus funciones, con atención debida al público y asistirlo con la información oportuna y pertinente*”, artículo 24 prohibiciones de los servidores públicos “d) *Privilegiar en la prestación de servicios a familiares y personas recomendadas por superiores; n) Suspender el trabajo, salvo el caso de huelga declarada de conformidad con las causales, requisitos, procedimiento y las condiciones previstas en la Constitución de la República y esta Ley.*”

contenida en la acción de personal No. 3530³. El director general del SENAЕ interpuso recurso de apelación.

3. El 5 de septiembre de 2016, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (la Sala) rechazó el recurso de apelación y confirmó en todas sus partes la sentencia inferior.⁴
4. El 26 de septiembre de 2016, Luis Villavicencio Franco, director general subrogante del SENAЕ (la entidad accionante), presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 5 de septiembre de 2016.
5. El 5 de diciembre de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.
6. El 5 de enero de 2017, el caso fue sorteado al ex juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán, quien avocó conocimiento el 13 de julio de 2017 y solicitó el informe de descargo a la Sala. El 27 de noviembre de 2019, el caso fue resorteado al ex juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, quien avocó conocimiento el 21 de mayo de 2021 y solicitó el informe de descargo a la Sala. El 29 de junio de 2021, el ex juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez solicitó un informe actualizado a los jueces de la Unidad Penal y de la Sala.
7. El 27 de mayo de 2021, la Sala presentó su informe motivado.
8. El 3 de septiembre de 2021, la jueza de la Unidad Penal presentó un informe de descargo⁵.
9. El 10 de febrero de 2022, se posesionaron la jueza y los jueces de la renovación parcial de la Corte Constitucional.
10. El 17 de febrero de 2022 se realizó el resorteo de la causa. La sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 19 de abril de 2022.

II. Competencia

11. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver acciones extraordinarias de protección, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la

³ El Juzgado declaró la vulneración de los derechos al trabajo y al debido proceso, ordenó la reparación integral por el daño material e inmaterial a favor del accionante y la restitución al cargo.

⁴ La causa, en apelación, fue signada con el No. 09122-2012-0530.

⁵ La jueza de Unidad Penal no presentó un informe motivado porque no sustanció la sentencia de primera instancia de ese entonces e identifica la sentencia de segunda instancia como la decisión impugnada presentada por el SENAЕ en su demanda de acción extraordinaria de protección.

Constitución y 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

III. Pretensión y sus fundamentos

A. De la entidad accionante

12. La entidad accionante solicita que se acepte su demanda, alega la vulneración de los derechos al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes, la motivación y la defensa.
13. Para sustentar las pretensiones, la entidad accionante expresa los siguientes cargos en contra de la sentencia dictada el 5 de septiembre de 2016.

13.1 Sobre el debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, la entidad accionante afirma que *“el debido proceso se desenvuelve en diferentes mecanismos de garantías entre los que se destaca la garantía del cumplimiento estricto de las normas y los derechos de las partes en un proceso sea este administrando judicial”*.

13.2 Sobre el debido proceso en la garantía de la motivación, en lo principal, afirma que la sentencia impugnada no consideró sus argumentos en el recurso de apelación, sobre la justificación de los requisitos que acreditaron la procedencia de la acción de protección. Así afirma: *“El asunto de controversia en la Acción de Protección presentada fue la destitución de la que fue objeto el Sr. Galo Jacinto Quijije Medina, el cual se debió haber litigado como en derecho procede en los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo [...]”*.

13.3 La entidad accionante agrega que la *“inmotivada resolución obvio (sic) los argumentos del SENAE, no evaluó la resolución venida en grado, ni justificó la vulneración de derechos constitucionales que acreditaran los requisitos de procedencia de la Acción de Protección”*, y que no se consideró *“el hecho de que el artículo 42 de la ley orgánica de garantías jurisdiccionales y control constitucional (sic) Establece claramente cuáles son las causales de improcedencia de la acción de protección”*.

13.4 Sobre el derecho a la defensa, la entidad accionante afirma que la sentencia impugnada vulneró su derecho al negar su recurso de apelación *“[...] la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, resuelve negar el recurso de apelación violenta los derechos constitucionales del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, ocasionando su indefensión en esta causa y provocándole graves perjuicios institucionales”*.

14. Finalmente, la entidad accionante solicita que se admita a trámite la acción extraordinaria de protección, que se declare que la sentencia impugnada vulnera derechos constitucionales y se la deje sin efecto.

B. De la entidad accionada

15. El juez de la Sala, en su informe de descargo, indicó que la sentencia se encuentra motivada con base en normas y principios constitucionales y doctrinarios, que garantizaron el ejercicio de la defensa a las partes.⁶

IV. Planteamiento de los problemas jurídicos

16. Esta Corte ha establecido que los problemas jurídicos surgen de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que se dirigen contra el acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental⁷. Además, la Corte ha señalado que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica⁸.
17. En el cargo mencionado en el párrafo 13.1 *supra*, se constata que la entidad accionante no ha ofrecido un argumento mínimamente completo sobre la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes en la sentencia impugnada⁹. En consecuencia, no es posible formular un problema jurídico ni aun realizando un esfuerzo razonable¹⁰.
18. En el cargo mencionado en el párrafo 13.2 *supra*, se formula el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró, la sentencia impugnada, el debido proceso en la garantía de la motivación porque la judicatura no habría considerado los argumentos del SENAE en el recurso de apelación?**
19. Respecto al cargo mencionado en el párrafo 13.3 *supra*, se analizará a través del derecho a la seguridad jurídica, en el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró, la sentencia impugnada, la seguridad jurídica al no considerar las causales de improcedencia de la acción de protección?**

⁶ Juan Paredes Fernández, juez de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, de 27 de mayo de 2021.

⁷ Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 16.

⁸ Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 28. La Corte estableció que: *la tesis* es la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró; *la base fáctica* es el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración; y, *la justificación jurídica* es una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata.

⁹ Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 21.

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 21. La Corte debe realizar un *esfuerzo razonable* para determinar si, la argumentación de los cargos formulados por la parte de la entidad accionante en su demanda, permite plantear problemas jurídicos para analizar la vulneración de los derechos invocados.

20. Respecto al cargo mencionado en el párrafo 13.4 *supra*, la entidad accionante alega que la Sala, al negar el recurso de apelación, la dejó en indefensión, sin llegar a establecer un argumento mínimamente completo y tampoco es posible formular un problema jurídico, ni aun realizando un esfuerzo razonable¹¹.

V. Resolución de los problemas jurídicos

A. ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el debido proceso en la garantía de la motivación porque la judicatura no habría considerado los argumentos del SENAE en el recurso de apelación?

21. La Corte Constitucional ha señalado que existe deficiencia motivacional, en las resoluciones, si se presenta alguno de los siguientes supuestos: (1) inexistencia, (2) insuficiencia y (3) apariencia¹².
22. La entidad accionante alegó la vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de motivación por una supuesta deficiencia de motivación por apariencia.
23. Esta Corte determinó que una argumentación jurídica es *aparente* cuando parece que contiene una fundamentación normativa y fáctica suficiente; pero que, en realidad, es inexistente o insuficiente. Entre los vicios motivacionales de la apariencia,¹³ figura la *incongruencia*, en la que se incurre cuando no se ha contestado algún argumento relevante de las partes (*incongruencia frente a las partes*), o no se ha analizado alguna norma legal o jurisprudencial determinante en la resolución de problemas jurídicos (*incongruencia frente al Derecho*).
24. La entidad accionante alega que no se consideraron los argumentos del recurso de apelación respecto a: que la sentencia de primera instancia era inmotivada, la improcedencia de la acción de protección y la no justificación de la vulneración de los derechos constitucionales. Le corresponde a la Corte verificar si este vicio constitucional constituiría una incongruencia frente a las partes, al no darse respuesta a un argumento relevante de la entidad accionante.
25. La Sala para resolver el recurso de apelación examinó los argumentos esgrimidos tanto por la entidad accionante en el recurso de apelación, como por el accionante y la PGE. Respecto al SENAE, se verifica que se transcribieron los argumentos de su abogado patrocinador. En los considerandos tercero, cuarto y quinto de la sentencia impugnada, se identificó la fundamentación normativa aplicable al caso, explicó la procedencia de

¹¹ Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 21.

¹² Corte Constitucional, sentencia No. 1158-17-EP/21, párrs. 65 y 66.

¹³ Corte Constitucional, sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 71, la Corte ha “*identificado los siguientes tipos de vicio motivacional, aunque esta enumeración no debe entenderse como una tipología estricta ni cerrada: (3.1) incoherencia; (3.2) inatención; (3.3) incongruencia; e, (3.4) incomprendibilidad*”.

la acción de protección¹⁴ y determinó de manera explícita que se vulneraron los derechos a la defensa, la garantía de presentar argumentos, pruebas y contradecirlas y el derecho al trabajo. La Sala expresó:

3.-) *Que de fojas 6697-707 consta la sentencia dictada por el Juez Décimo noveno de Garantías Penales del Guayas, en la Acción Constitucional de Protección N° 2011-1529, incoada en virtud de la demanda presentada por Galo Jacinto Quijije Medina en contra de la SENAE, en la que se declara la procedencia de la acción constitucional.*
4.-) *Como se ha dejado anotado en líneas anteriores, la acción constitucional de protección es esencialmente una institución de amparo de los derechos fundamentales de las personas, frente al abuso o arbitrariedad ejercido por el poder de los órganos y funcionarios del órgano estatal; consecuentemente, la normativa constitucional exige que, para que proceda la acción de protección, debe establecerse objetivamente la existencia de la vulneración no de derechos constitucionales; dentro de la presente causa se puede apreciar que la SENAE no respetó (sic) el debido proceso dentro del Sumario Administrativo abierto en contra del accionante Galo Jacinto Quijije Mejía (...) Por lo que de lo analizado se establece que no se cumplió con el debido proceso en sentido de no considerársele las pruebas introducidas dentro del expediente judicial, por lo que no se respetó lo establecido en el Art. 76 No. 7 literal h) (...) es decir que la SENAE al abrir un proceso sumario administrativo debió encargarse de que el ahora accionante presentara en igualdad de condiciones las pruebas de las cuales se sienta asistido para hacer uso efectivo de su derecho a la defensa (...) y resultado de esta serie de equivocaciones procesales se ha vulnerado su derecho al trabajo.*

26. Por lo expuesto, la Corte constata que la Sala analizó los argumentos principales esgrimidos por la administración aduanera en su recurso de apelación, justificó los requisitos que acreditaron la procedencia de la acción de protección de acuerdo con el artículo 40 de la LOGJCC y constató la vulneración específica de derechos constitucionales.
27. En consecuencia, la sentencia impugnada no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por el vicio motivacional de incongruencia frente a las partes.

B. ¿Vulneró, la sentencia impugnada, la seguridad jurídica al no considerar las causales de improcedencia de la acción de protección?

28. La Constitución, en el artículo 82, establece que: “*El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*”.
29. La Corte ha señalado que la seguridad jurídica permite a las personas contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le brinde una noción razonable de las reglas que le serán aplicadas. El ordenamiento jurídico

¹⁴ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículos 40 y 41.

debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada, sino por procedimientos regulares establecidos previamente por autoridad competente, para evitar la arbitrariedad.¹⁵

30. La Corte Constitucional al resolver sobre vulneraciones a la seguridad jurídica no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, sino verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado la afectación de preceptos constitucionales.¹⁶
31. La entidad accionante alegó que la Sala no consideró la causal 4, del artículo 42 de la LOGJCC, pues a su criterio debió conocerse en los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo.
32. En la sentencia impugnada, la Sala determinó su competencia y la validez del proceso conforme a los artículos 86, número 3 inciso segundo de la Constitución, el artículo 8 numeral 8 de la LOGJCC. En el considerando tercero, tramitó la causa según el artículo 40 de la LOGJCC. Además, realizó el análisis a la vulneración de derechos alegados, ver párrafo 25 *supra*, y concluyó que “*hubo violación de derecho constitucional a la parte accionante*”, por tanto, las normas aplicables al caso eran la Constitución y el artículo 40 de la LOGJCC.
33. La causal 4 del artículo 42 de la LOGJCC establece que la acción de protección no procede cuando los actos administrativos puedan impugnados en vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni ineficaz.
34. En el presente caso, la Corte observa que la Sala constató la vulneración de derechos constitucionales, en consecuencia, la acción de protección era la vía adecuada y eficaz para conocer el caso y no la jurisdicción contenciosa.
35. Por lo tanto, no existe vulneración al derecho a la seguridad jurídica en la sentencia impugnada.

C. Consideraciones finales

36. La entidad accionante ha sugerido que la sentencia impugnada, al no aceptar su recurso de apelación, no corrigió “yerros jurídicos” de primera instancia sobre el principio de inmediación y la mención a partes procesales ajenas a la causa.
37. La Corte considera que la sentencia de primera instancia no fue impugnada por la entidad accionante, en la demanda de acción extraordinaria de protección únicamente se ha impugnado la sentencia de segunda instancia. Ni siquiera, esas supuestas

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia No. 989-11-EP/19, párr. 20.

¹⁶ Corte Constitucional, sentencia No. 742-13-EP/19, párr. 29

vulneraciones, forman parte del recurso de apelación de la entidad accionante, por lo que, no se encuentra motivos para analizar supuestas violaciones, y más bien devienen en la demostración de su inconformidad.

- 38.** Por lo expuesto, se recuerda al SENA E que la Corte Constitucional en retiradas ocasiones ha mencionado que la sola inconformidad con la decisión impugnada no constituye razón suficiente para determinar la procedencia de una acción extraordinaria de protección. La justicia constitucional no puede ser considerada como una instancia adicional, caso contrario su innecesaria presentación podría constituir un abuso del derecho, conforme lo determina el artículo 23 de la LOGJCC.¹⁷

VI. 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 planteada.
2. Disponer la devolución del expediente.
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 mayo de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia No. 1348-17-EP/21, párrs. 35 y 36.