

Quito, D.M., 08 de febrero de 2024

CASO 561-20-EP

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

SENTENCIA 561-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección planteada en contra de una sentencia expedida por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Azuay, en el marco de una acción de protección. La Corte encuentra vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación al identificar que la Corte Provincial no se pronunció sobre un hecho relevante alegado en la demanda de origen.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 29 de noviembre de 2019, Sonia Patricia Rodal Arbito (“**accionante**” o “**Sonia Rodal**”) presentó una acción de protección en contra del Consejo de la Judicatura, con la cual impugnó una resolución del director general de dicha institución con la que se suspendió su jurisdicción sin remuneración ni beneficios para la seguridad social.¹ En el proceso de origen, como pretensión, solicitó: dejar sin efecto la resolución que dispuso la suspensión, el pago de remuneraciones, que se regularice su situación en el IESS y petición de disculpas públicas por haber sido suspendida de facto.
2. El 6 de diciembre de 2019, la jueza de la Unidad Judicial de Cuenca, provincia de Azuay (“**Unidad Judicial**”), aceptó la demanda de acción de protección, declaró la vulneración de derechos constitucionales y ordenó, entre otras cosas, dejar sin efecto la disposición de no recibir remuneración; así como que se regularice su situación

¹ El proceso fue signado con el número 01333-2019-07922. El caso se refiere a la Resolución CJ-DG-2019-64 de 10 de octubre de 2019, suscrita por el director general del Consejo de la Judicatura con el cual se suspendió la jurisdicción de la jueza Sonia Rodal por haber sido llamada a juicio en la causa 01100-2019-00003 por el presunto delito de prevaricato. La mencionada resolución dispuso la suspensión sin remuneración ni beneficios para la seguridad social. En este proceso, Sonia Rodal alegó la violación de los derechos a: la seguridad jurídica, el debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes, de defensa y de motivación; al trabajo y “al respeto de dignidad como servidora judicial”; a la seguridad social; y, a una vida digna, contenidos en los artículos 82, 76 numerales 1, 2 y 7, literal k; 33, 326, numeral 2 y 328; 34; y 66, numeral 2, respectivamente, de la Constitución de la República.

con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.² De esta decisión, el Consejo de la Judicatura interpuso un recurso de apelación.

3. El 10 de marzo de 2020, la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Azuay (“**Corte Provincial**”) aceptó parcialmente el recurso de apelación presentado por el Consejo de la Judicatura, revocó la sentencia de primer nivel y declaró la vulneración, exclusivamente, del derecho a la seguridad social.³

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

4. El 8 de junio de 2020, la accionante presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida por la Corte Provincial el 10 de marzo del 2020.⁴ La acción extraordinaria de protección fue signada como 561-20-EP.
5. El 9 de julio de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la causa a trámite, y solicitó el informe de descargo a la Corte Provincial.⁵
6. El 17 de febrero de 2022, por sorteo, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza Alejandra Cárdenas Reyes, quien, en atención al orden cronológico de resolución de causas, avocó conocimiento del caso el 1 de junio de 2023.

² En lo principal, la Unidad Judicial resolvió: “Dejar sin efecto la disposición de no recibir la remuneración a consecuencia de la suspensión de la jurisdicción, contenida en el Artículo Único de la Resolución No. CJ-DG-2019-64, de 10 de Octubre de 2019, suscrita por el director general del Consejo de la Judicatura. -Que, la Entidad Accionada, de forma inmediata, proceda con el pago regular de su remuneración. -Que, se regularice su situación en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. En caso de haberse dado un aviso de salida, se proceda de manera urgente a registrar el aviso de entrada y reconocer los aportes que no se hayan hecho ahora, y en lo posterior mientras dure la suspensión de la jurisdicción. -Que, la Entidad Demandada pague cancele [sic] las remuneraciones dejadas de percibir desde el 03 de octubre de 2019, fecha que fue removida de su cargo, hasta el mes en que se restituya regularmente la remuneración. -Montos que deberán liquidarse de conformidad al contenido del Art. 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ante la Sala Única del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo. -Se dispone además que en el término de 20 días se informe a esta Unidad Judicial si se ha dado cumplimiento a lo ordenado en la presente Resolución”. Descartó la emisión de disculpas públicas por considerar que no se actuó con dolo.

³ En lo principal, la Corte Provincial concluyó “[...] se acepta parcialmente el recurso de apelación de la parte accionada, se reforma la sentencia venida en grado, revocándola en cuanto no existe vulneración de los derechos: a la seguridad jurídica, al trabajo, a la presunción de inocencia, a la defensa, a la motivación razonable de las resoluciones, a una vida digna; y confirmándola en cuanto si existe una vulneración al derecho constitucional a la seguridad social consagrado en los artículos 34, 367, 370 de la Constitución de la República del Ecuador. En consecuencia, como medidas de reparación integral se dispone: 1.- Que, se regularice su situación en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.”

⁴ Mediante resolución 004-CCE-PLE-2020, la Corte Constitucional decidió suspender los plazos y términos previstos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional desde el 17 de marzo de 2020. Mediante resolución 005-CCE-PLE-2020, artículo 4, la Corte Constitucional resolvió reactivar los plazos para la presentación de acciones extraordinarias de protección a partir del 18 de mayo de 2020.

⁵ El tribunal que conoció la admisión de la causa estaba conformado por los ex jueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y Hernán Salgado Pesantes y el juez constitucional Alí Lozada Prado.

7. El 30 de julio de 2020 y el 8 de junio de 2023, la Procuraduría General del Estado presentó escritos dentro de la presente causa señalando casilleros para notificaciones. Por su parte, el 26 de agosto de 2020 y el 22 de enero de 2021, Sonia Rodal presentó escritos en los que acreditó a un nuevo abogado patrocinador y solicitó la priorización de su caso.

2. Competencia

8. De acuerdo con los artículos 94 y 437 de la Constitución; y, 191, numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.

3. Fundamentos de la acción

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

9. La accionante solicita que se declare la violación de los siguientes derechos constitucionales: la seguridad jurídica; el debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas y respeto de los derechos de las partes; al trabajo en su dimensión social, a una remuneración que garantice la subsistencia, derecho a una vida digna que asegure el acceso a bienes y servicios básicos y “aquellos otros derechos que la Corte advierta como vulnerados aplicando el principio *Iura Novit Curia*”.⁶
10. Como pretensión, solicita que se deje sin efecto la sentencia emitida el 10 de marzo de 2020 por la Corte Provincial y se disponga al Consejo de la Judicatura proceda con el pago de las remuneraciones que no fueron canceladas desde el momento que resolvió suspender su jurisdicción.
11. En cuanto a la presunta vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, la accionante señala que la Corte Provincial “[...] incurre en una grave omisión en su decisión: no analiza, no examina, no considera que fui cesada del cargo de facto de hecho [sic] [...] La sentencia ni siquiera aborde [sic] este tema. Asume que el hecho de tener una competencia por parte de la entidad para suspender la jurisdicción, bastaba”. Argumenta la Corte Provincial tenía la obligación de analizar cuáles eran las consecuencias jurídicas y

⁶ Estos derechos se encuentran consagrados en los artículos 82; 76 numeral 7 literal a; 33, 326, numeral 2 y 328; y 66 numeral 2, respectivamente.

constitucionales de haberla cesado de su cargo de jueza sin notificarle con esa decisión para luego ser notificada “27 días después de privarme del acceso a mi puesto de trabajo”. Señala que con esa omisión “se desvía de la exigencia propuesta por esta Corte e incumple con la regla jurisprudencial obligatoria en la sentencia 001-16-PJO-CC, que obliga identificar el *thema decidendum* como punto de partida indispensable para analizar las vulneraciones constitucionales en los hechos”.

12. Al referirse al derecho a la seguridad jurídica, la accionante considera que este derecho exige que “los ciudadanos tengamos la certeza de que la actuación administrativa estará respaldada por una norma previa, clara y pública”, y en ese sentido considera que al “privarme del goce de mi remuneración y los beneficios de la seguridad social, sin haber cesado definitivamente mi relación con la entidad, y sin una permisión u orden previa del derecho, suponía una indiscutible violación de éste (sic) derecho.”

13. Sobre la vulneración del derecho al trabajo en su dimensión social, a una remuneración y al derecho a una vida digna, alega que la Corte Provincial

considera que la remuneración no es nada más que un aspecto de la dimensión económica del derecho al trabajo, sin relacionarla con su dimensión social (...) [n]o considera que la privación de la remuneración, en mi caso, sin una norma previa, y de manera frontalmente arbitraria, implicó trastocar gravemente la dimensión social de mi derecho al trabajo y su contenido.

3.2. Posición de la parte accionada

14. Pese a haber sido requeridas y notificadas oportunamente, las autoridades judiciales de la Corte Provincial no remitieron su informe motivado de descargo.

4. Planteamiento del problema jurídico

15. Los problemas jurídicos de una acción extraordinaria de protección surgen en función de los cargos relacionados con la presunta vulneración de derechos constitucionales formulados en contra del acto procesal, objeto de la garantía jurisdiccional. Es decir, de las acusaciones que dirigen al acto procesal objeto de la acción, por considerarlo lesivo a un derecho fundamental.⁷
16. De ahí que los accionantes tienen la obligación de formular cargos mínimamente completos (tesis, base fáctica y justificación jurídica) que permitan a este Organismo

⁷ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

analizar la presunta violación de derechos. Solamente en el caso de no encontrar un argumento completo, se debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si es posible establecer una violación de un derecho fundamental.⁸

17. Respecto del párrafo 11 *supra*, si bien la accionante alega una presunta vulneración al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas, esta Corte observa que las alegaciones de la accionante se refieren, de forma general, a una falta de motivación en la sentencia de la Corte Provincial, pues señala que habría omitido pronunciarse sobre un cargo relevante alegado en su demanda de acción de protección. En ese orden de ideas, este Organismo reconducirá el cargo a la luz del siguiente problema jurídico: **La sentencia emitida el 10 de marzo de 2020 por la Corte Provincial ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, al incurrir en el vicio de incongruencia frente a las partes, por no pronunciarse sobre el cargo de la accionante respecto a una presunta vulneración por una suspensión de facto de su cargo de jueza y sin haber sido notificada previamente?**
18. En cuanto a los cargos respecto a las presuntas vulneraciones a los derechos de seguridad jurídica, al trabajo y vida digna, este Organismo observa que los argumentos presentados están dirigidos a que este Organismo se pronuncie sobre los hechos que dieron origen a la acción de protección. Sin embargo, en el marco de una acción extraordinaria de protección, a esta Corte no le compete valorar la corrección de las decisiones judiciales ni resolver el fondo de la controversia. Por tanto, no se planteará un problema jurídico sobre los cargos de los párrafos 12 y 13 *supra*.

5. Resolución del problema jurídico

5.1. La sentencia emitida el 10 de marzo de 2020 por la Corte Provincial ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, al incurrir en el vicio de incongruencia frente a las partes, por no pronunciarse sobre el cargo de la accionante respecto a una presunta vulneración por una supuesta suspensión de facto de su cargo de jueza y sin haber sido notificada previamente?

19. La Constitución reconoce en el artículo 76 las normas del debido proceso y, específicamente, el numeral 7 contiene las garantías que integran el derecho a la defensa. Así, establece que las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas y que:

⁸ *Ibid.*, párr. 21.

[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. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentran debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

20. En este sentido, la Corte Constitucional ha establecido que la motivación se satisface en tanto la decisión contenga una argumentación jurídica que cuente con una estructura “mínimamente completa,”⁹ es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente,¹⁰ y (ii) una fundamentación fáctica suficiente.”¹¹ En garantías jurisdiccionales, además, la garantía de motivación también requiere que las autoridades judiciales realicen “[...] un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos”, especialmente cuando la conclusión sea que no existe una vulneración y que el asunto corresponde a una vía judicial ordinaria.¹²
21. Esta Corte ha advertido que aunque una argumentación jurídica puede “aparentar” ser suficiente, puede estar viciada por ser incongruente con el debate judicial. En esa línea, este Organismo ha identificado que, cuando se deja de contestar aquellos argumentos que inciden significativamente en la resolución del correspondiente problema jurídico, existe un vicio de incongruencia frente a las partes;¹³ y ha especificado que los argumentos de las partes son especialmente relevantes cuando apuntan a resolver el problema jurídico en sentido opuesto a la respuesta dada por el juzgador.¹⁴
22. En el presente caso, la accionante argumentó que la Corte Provincial omitió pronunciarse sobre la presunta vulneración al derecho a la seguridad jurídica por la alegada “cesación de facto” de su cargo de jueza. La accionante señaló que, previo a la notificación de la Resolución CJ-DG-2019-64, habría sido separada de su cargo a través de “una vía de hecho”, a decir de la accionante, que se “subrogó su Judicatura, y se la puso a cargo de otra Jueza, sin informarle las razones, tanto de iure como de facto, por las que se tomó dicha decisión”. Por ello, alegó que “cualquier decisión presencial de trabajo, se adoptó y notificó luego de que fui separada del cargo”.

⁹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.

¹⁰ *Ibid.*, párr. 61.1: Una fundamentación normativa suficiente significa que la motivación no puede limitarse a citar normas, es decir, esta debe “[c]ontener 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”.

¹¹ *Ibid.*, párr. 61.2: La fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso.

¹² *Ibid.*, párr. 103. Ver también CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 04 de septiembre de 2019, párr. 28.

¹³ *Ibid.*, párr. 86.

¹⁴ *Ibid.*, párr. 87.

23. Consiguientemente, este Organismo debe verificar si la sentencia emitida por la Corte Provincial adolece de una deficiencia motivacional por apariencia respecto de una incongruencia frente a las partes, al no haber considerado en su decisión este argumento planteado por la accionante.
24. De la revisión de la demanda de acción de protección de la accionante, se observa que alegó que se habrían vulnerado los siguientes derechos: i) derecho a la seguridad jurídica; ii) derecho al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y respeto de los derechos de las partes, la presunción de inocencia, a la garantía de juez competente y a la motivación razonable; iii) derecho al trabajo y el respeto a su dignidad como servidora judicial; iv) derecho a la seguridad social; v) derecho a una vida digna.
25. Específicamente, respecto a la presunta suspensión de facto y la presunta notificación tardía, la accionante argumentó:

pese a que toda norma debe ser aplicado [sic] por un operador, sin que medie un acto decisorio, una resolución o la notificación de la decisión administrativa de suspender la jurisdicción, e incluso antes que el llamamiento a juicio notificado el 02 de octubre de 2019 esté ejecutoriado, el 03 de octubre fui separada de facto del cargo [...] Y no es sino hasta el día 30 de octubre de 2019 que [...] me entrega copia de la Resolución CJ-DG-2019-64 [...] Y es este acto, en esas circunstancias, ejecutado antes de su existencia en el derecho, mediante una vía de hecho, el acto que lesiona derecho.

26. Por ello, consideró que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica y a la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes “[...] tanto por cesada temporalmente mediante una vía de hecho, antes de que se disponga e informe sobre la suspensión de la jurisdicción”, y porque, luego, se suspendió también el pago y goce de la remuneración y aportes a la seguridad social sin que exista una norma previa, clara y pública que así lo posibilite.
27. Revisada la decisión de la Corte Provincial, se observa que en el apartado de antecedentes, específicamente en la viñeta 5, recoge lo señalado por la accionante, en relación a que:

[E]n un primer término la jurisdicción y la permanencia en su cargo, fueron suspendidas de facto, mediante una vía de hecho, sin un procedimiento reglado ni acto expreso de por medio. Y así lo expresó ante el Director Provincial [sic] del Consejo de la Judicatura en el Azuay, cuando en comunicación del 03 de octubre del 2019, ingresada a las 15H59, solicitando por ejercicio de su derecho de petición, se haga la resolución con la que se procedió a la suspensión.

28. Luego, al analizar el derecho a la seguridad jurídica, la Corte Provincial señala que la accionante “manifiesta que existe una vulneración a la seguridad jurídica, en la Resolución No. CJ-DG-2019-64, de 10 de octubre de 2019 [...] por la imposibilidad de justificar en derecho la decisión de suspender el goce de su remuneración”. Al respecto, tras citar doctrina y el Código Orgánico de la Función Judicial, razona que “[la] Constitución no ordena que sea remunerado por el servicio público que no está prestando sus servicios, siendo aplicable en este caso la máxima de interpretación restrictiva ‘Ningún privilegio sin norma’. La opción inversa tendría no sólo dificultades prácticas sino jurídicas”. Además, ratifica la competencia del director general del Consejo de la Judicatura. Por estas razones concluye que no se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica.
29. Sin embargo, no se observa que la Corte Provincial haya analizado, mucho menos brindado una respuesta al cargo de la accionante de su presunta suspensión de facto y de su presunta notificación días posteriores a su suspensión de facto. Este Organismo observa que, en el análisis del derecho a la seguridad jurídica, la Corte Provincial solo se pronunció sobre por qué considera que la Resolución CJ-DG-2019-64, que a decir de la accionante habría ocurrido posteriormente a su suspensión de hecho, no vulneró ningún derecho constitucional y ratificó la competencia del director general del Consejo de la Judicatura para emitir dicha resolución, sin emitir pronunciamiento alguno sobre la presunta remoción de facto.
30. Una vez que se ha constatado la falta de pronunciamiento de un cargo alegado por la accionante, corresponde determinar si resultaba relevante en razón de que “la incongruencia frente a las partes no surge cuando se deja de contestar cualquier argumento [...], sino solo los relevantes, es decir, aquellos argumentos que apuntan a resolver el problema jurídico en sentido opuesto a la respuesta dada por el juzgador”.¹⁵
31. En ese sentido, esta Corte considera que, al no analizar el cargo de la accionante sobre la presunta “remoción de facto” y la supuesta notificación posterior, la Corte Provincial dejó de brindar una respuesta relevante para la resolución de la acción de protección de origen. Esto, por cuanto se observa que es una alegación que cuestiona: el procedimiento mediante el cual fue suspendida, la forma en la que fue notificada con la resolución impugnada y, por tanto, la validez con la que fue emitido dicho acto administrativo. En consecuencia, la respuesta a esta alegación podría tener un impacto directo para considerar la vulneración de otros derechos y, de ser ese el caso, disponer otras medidas de reparación integral, a diferencia de únicamente disponer

¹⁵ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 86-87.

que se “regularice su situación en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social” como lo ordenó la Corte Provincial.¹⁶

32. En consecuencia, por cuanto el cargo sobre una potencial vulneración del derecho a la seguridad jurídica no fue atendido por la Corte Provincial y este resulta relevante para las pretensiones de la accionante, este Organismo verifica que existió vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación al constatar un vicio motivacional de apariencia por incongruencia frente a las partes.
33. Finalmente, es necesario señalar que la presente sentencia no constituye un pronunciamiento sobre el fondo de la causa ni pretende aceptar las pretensiones de la accionante en la acción de protección de origen, cuestión que corresponde ser dilucidada por las autoridades judiciales competentes de conformidad a lo establecido en la LOGJCC y en observancia a la jurisprudencia de este Organismo.

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. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección 561-20-EP.
2. **Declarar** que, la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Azuay vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la accionante dentro del proceso 01333-2019-07922.
3. Como medidas de reparación:
 - a) **Dejar** sin efecto la sentencia de 10 de marzo de 2020, expedida por Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Azuay en el proceso 01333-2019-07922.
 - b) **Ordenar** que, previo sorteo, una nueva conformación de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Azuay emita sentencia y resuelva el recurso de apelación de la accionante, tomando en cuenta los estándares fijados en la presente decisión.
4. **Disponer** la devolución del expediente del proceso a las judicaturas de origen.

¹⁶ Ver nota al pie 3 *supra*.

5. Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
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, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 08 de febrero de 2024, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL