

Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.- Quito, D.M., 27 de abril de 2022.

VISTOS.- El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín y el juez constitucional Alí Lozada Prado, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 30 de marzo de 2022, avoca conocimiento de la causa **No. 296-22-EP, acción extraordinaria de protección.**

1. Antecedentes procesales

1. El 23 de abril de 2021, Darwin Fernando Garzón Armas presentó demanda de acción de protección en contra de la Secretaría de Derechos Humanos (en adelante “la institución accionada”)¹. En su demanda, el accionante alegó que la institución accionada vulneró su derecho al trabajo con remuneración justa, así como el derecho a la libertad de trabajo, al no haber contestado un oficio presentado por éste el 8 de diciembre de 2020².
2. En sentencia de 15 de junio de 2021, la titular de la Unidad Judicial Penal con sede en la Parroquia de Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito negó la acción de protección por considerar que de los hechos no se desprende una vulneración a derechos constitucionales. Además, en virtud de la apelación formulada en audiencia por Darwin Fernando Garzón Armas, la jueza dispuso que el expediente se eleve al tribunal de alzada.
3. El 11 de agosto de 2021, el tribunal de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Policial, Penal Militar y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha negó el recurso de apelación y confirmó la sentencia de primera instancia³. Respecto de esta decisión, Darwin Fernando Garzón Armas solicitó la aclaración y ampliación, recursos que fueron negados mediante auto emitido y notificado el 24 de noviembre de 2021.
4. El 22 de diciembre de 2021⁴, Darwin Fernando Garzón Armas (en adelante “el accionante”) presentó acción extraordinaria de protección en contra de: (i) la sentencia de primera instancia de 15 de junio de 2021, ii) la sentencia de segunda instancia de 11 de agosto de 2021 y iii) el auto de 24 de noviembre de 2021 que negó los recursos horizontales respecto de la sentencia de segunda instancia.

2. Objeto

5. Las decisiones judiciales referidas en el párrafo que antecede son susceptibles de impugnación a través de acción extraordinaria de protección, conforme lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución y el artículo 58 de la LOGJCC.

¹ La causa fue signada con el No. 17297-2021-00718.

² Mediante el referido oficio, el accionante requirió el pago de valores pendientes con relación al contrato de entrega de material promocional mediante subasta inversa No. MJDHC-CGAJ-2013-000049, celebrado el 1 de octubre de 2013 entre el legitimado activo y el extinto Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. Entre las pretensiones de la acción de protección, el accionante solicitó que se disponga el pago de los valores que considera pendientes por parte de la institución accionada.

³ Además, el tribunal dispuso remitir copias del expediente a la Fiscalía General del Estado y al Consejo de la Judicatura con el fin de que se investigue al legitimado activo por un posible delito de fraude procesal y un presunto abuso del derecho, respectivamente.

⁴ El expediente judicial fue remitido a la Corte Constitucional el 11 de febrero de 2022 y recibido en la Corte Constitucional el 22 de febrero de 2022, conforme se desprende a fjs. 1 y 2 del expediente constitucional No. 296-22-EP. El expediente constitucional fue recibido en el despacho de la jueza sustanciadora el 8 de marzo de 2022.

3. Oportunidad

6. En vista de que la acción fue presentada el 22 de diciembre de 2021, y que la decisión que puso fin al proceso fue emitida y notificada el 24 de noviembre de 2021, se observa que la demanda ha sido presentada en el término establecido en el artículo 60, en concordancia con artículo 61, número 2 de la LOGJCC, y el artículo 46 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

4. Requisitos

7. En lo formal, de la lectura de la demanda se verifica que esta cumple con los requisitos para considerarla completa, establecidos en los artículos 59 y 61 de la LOGJCC.

5. Pretensión y sus fundamentos

8. El accionante alega que las sentencias de primera y segunda instancia impugnadas vulneraron sus derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica, reconocidos en los artículos 76 numeral 7 literal l) y 82 de la Constitución, respectivamente.
9. El accionante se refiere a los hechos que originaron su acción de protección, concretamente la existencia del contrato por subasta inversa No. MJDHC-CGAJ-2013-000049 y actuaciones relacionadas con su ejecución, así como lo que considera una falta de pago de USD \$30.266,12 por parte de la institución accionada. Al respecto, sostiene que los jueces accionados debieron aplicar la sentencia No. 262-16-SEP-CC en la cual se declaró la vulneración del derecho a que todo trabajo debe ser remunerado, reconocido en el artículo 66 numeral 17 de la Constitución.
10. Por otro lado, el accionante sostiene que los jueces provinciales desnaturalizaron la acción de protección “[...] *al oficiar a la Fiscalía por un supuesto fraude procesal, como el [sic] oficiar al Consejo de la Judicatura para que sancione a mi abogado patrocinador*”.
11. Para el accionante, se vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de motivación debido a que la sentencia de segunda instancia adolece de una deficiencia motivacional por contener una motivación aparente, por ser inatinerente e incongruente frente a las partes. El accionante describe la estructura de la sentencia de segunda instancia y sostiene que en el recuento de los hechos “[...] *con claridad se evidencia qué derechos constitucionales habían sido vulnerados, así como la pretensión [...]*”. En cuanto a la sección de la sentencia que resume los alegatos de las partes, el accionante sostiene que el tribunal accionado “[...] *señala descaradamente que, si no hay una respuesta del acto alegado como vulneratorio, se debió reclamar silencio administrativo, que la vía existe a pesar de estar prescrita la acción contencioso administrativa*”. El accionante agrega que la motivación de la sentencia es inatinerente, debido a que los jueces provinciales consideraron que ante la falta de respuesta al oficio reclamada por el accionante en acción de protección, existía la vía del silencio administrativo. Para el accionante, la controversia no se centró en asuntos de legalidad, como lo concluyó el tribunal de apelación, sino en la vulneración de su derecho a la libertad de trabajo y a gozar de una remuneración debido al mismo. Así, el accionante concluye que la sentencia también es “[...] *incongruente en el debate judicial*”. El accionante sostiene que la sentencia de primera instancia contiene los mismos vicios motivacionales y que la jueza de primera instancia adoptó una “[...] *actuación en extremo activista, desmedida, pues, el objetivo era verificar si el no pago de lo adeudado vulnera los derechos señalados [...]*” (el énfasis corresponde a la demanda).
12. Por otro lado, el accionante sostiene que existe un “[...] *razonamiento [...]* *desatinado [...]*” en las sentencias impugnadas pues considera que los jueces de primera y segunda instancia accionados

inobservaron los artículos 14 de la LOGJCC, 36 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (“LOSNCPP”), 10 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (“LOTAIP”) y la sentencia No. 262-16-SEP-CC. A criterio del accionante, esto ocurrió debido a que el tribunal de apelación señaló: “[...] *Ya en la apelación, el accionante ha indicado que su pretensión es sencilla y ‘simplemente’ se funda en que pese al cumplimiento del contrato (que dice ha probado), no se le paga por el trabajo efectuado [...]*” (el énfasis en la cita corresponde a la demanda). Según el accionante, este razonamiento del tribunal de apelación implicó que se le impuso la carga de la prueba acerca del pago de los valores correspondientes al contrato. Adicionalmente, el accionante considera que los jueces desnaturalizaron la acción de protección al revisar aspectos de justicia ordinaria y al aplicar de forma “*inverosímil*” el artículo 40 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

13. El accionante afirma que el tribunal de apelación realizó consideraciones incongruentes al sostener que los servidores públicos son responsables de la custodia de la información relativa a los procesos contractuales y que el accionante “[...] *conocía que el contrato debía cumplirse en un plazo determinado y que para su pago, debía entregarse a entera satisfacción de la entidad contratante, aceptación que consta en el acta de entrega recepción, que además constituye un documento indispensable para el pago y sin la cual no es pertinente la cancelación económica [...]*”. Para el accionante, esto constituye un cuestionamiento a su actuación por parte del tribunal de apelación, en lugar de analizar la actuación de la institución accionada, lo que a su criterio, además, se realizó sin valorar ni comprender la prueba aportada dentro del proceso. Con relación a este punto, el accionante expone que “[...] *en la práctica, las Instituciones públicas [sic], nos hacen realizar actas, para luego firmarlas [...] entonces, tal acta es la mía, más [sic] no la del entonces Ministerio, puesto que esa misma acta, es uno de los documentos que no tuvieron la debida diligencia de custodiar como se debe [...]*” (el énfasis corresponde a la demanda) e incluye fotos de la prueba documental que considera no fue valorada de forma adecuada por el tribunal de apelación. Adicionalmente, el accionante sostiene que el tribunal tampoco valoró que no existe ninguna prueba que constituya una certeza del pago y que, por esa falta de pago, se dio la vulneración de sus derechos constitucionales.
14. Por otro lado, el accionante sostiene que la sentencia de segunda instancia adolece de una motivación insuficiente en la justificación fáctica y jurídica dado que el tipo penal de fraude procesal se refiere a “[...] *procesos civiles, administrativos o penales*”, por lo que el tribunal de apelación no podía oficiar a la fiscalía que se investigue tal delito que, a su criterio, es imposible cometer en un proceso constitucional. Así, el accionante afirma que “[...] *mal razonado está, que yo tenga una intención de causar confusión al Juez cuando más bien, eso lo realizó el Accionado para justificar la falta de la debida diligencia en el custodio [sic] del expediente*”. El accionante agrega que esta reacción desmedida se dio debido a que los jueces que resolvieron su acción de protección pertenecen a una sala con competencia material en materia penal y considera que frente a la ausencia de constancia documental, éstos debieron reparar sus derechos constitucionales vulnerados. Asimismo, considera contradictorio, por incoherencia lógica, que los jueces hayan considerado un posible abuso del derecho por parte de su abogado patrocinador, cuando la contraparte en el proceso es una institución pública.
15. Con relación a la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica, el accionante manifiesta que ésta es una consecuencia de la vulneración a la garantía de motivación, por la deficiencia de motivación aparente. Al respecto, el accionante agrega consideraciones acerca del contenido del derecho a la seguridad jurídica y transcribe el contenido de los artículos 76 numeral 1 y 436 numeral 6 de la Constitución. Asimismo, cita la definición de precedentes judiciales y horizontales contenidos en la sentencia No. 1035-12-EP/20 y sostiene que la sentencia constitucional No. 262-16-SEP-CC debió ser aplicada por los jueces accionados, al referirse a la prohibición constitucional

de trabajo sin remuneración. Agrega que esta omisión por parte de los jueces accionados vulneró su derecho a la seguridad jurídica y, además, constituye una regresión de derechos.

16. Adicionalmente, el accionante expone los motivos por los que considera que en la presente causa se cumplen los requisitos para el control de mérito contenidos en la sentencia No. 176-14-EP/19. En cuanto a la relevancia constitucional, el accionante considera que la admisión de esta causa permitiría a la Corte desarrollar precedentes acerca de si cabe ordenar una investigación por fraude procesal en una acción extraordinaria de protección, acerca de: la prohibición constitucional de trabajo gratuito y los sustentos que las instituciones públicas exigen para los pagos a sus contratistas, la posible desnaturalización de la acción de protección cuando los jueces realizan consideraciones de índole legal y la aplicación de precedentes jurisprudenciales.
17. La pretensión del accionante consiste en que se acepte la acción extraordinaria de protección, que se dejen sin efecto las sentencias impugnadas y que se realice un control de mérito de lo resuelto por las judicaturas accionadas en la acción de protección. Además, el accionante solicita que se dé tratamiento prioritario a la causa, porque considera que la investigación por el presunto delito de fraude procesal vulnera su presunción de inocencia.

6. Admisibilidad

18. La LOGJCC, en su artículo 62, establece los requisitos de admisibilidad para la acción extraordinaria de protección. El cumplimiento de estos requisitos se examina en los párrafos siguientes.
19. Según el cargo expuesto en el párrafo 11 *supra*, el accionante considera que las sentencias impugnadas contienen una motivación inatinerente e incongruente frente a las partes, lo que vulnera dicha garantía. En lo principal, el accionante sustenta dicha conclusión señalando que los jueces no se centraron en su pretensión relacionada con la reparación de derechos constitucionales y consideraron que existían vías legales como el silencio administrativo para solventar la alegada falta de respuesta por parte de la institución accionada. Tampoco se desprende de la demanda ningún argumento con relación al auto impugnado que negó los recursos horizontales respecto de la sentencia de segundo nivel. De lo expuesto, se observa que el accionante no ofrece una explicación clara acerca de las razones fácticas y jurídicas por las que considera que la actuación de los jueces accionados ocasionó de forma directa e inmediata las vulneraciones alegadas⁵, por lo que se incumple el requisito contemplado en el numeral 1 del artículo 62 de la LOGJCC⁶. Adicionalmente, se observa que el fundamento ofrecido por el accionante con relación se agota en su inconformidad con el análisis de los jueces en lo relativo a su identificación de vías legales disponibles y su conclusión de negar la acción de protección. Así, se verifica que también se incurre en el supuesto previsto en el numeral 3 del artículo 62 de la LOGJCC⁷.

⁵ En la sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, la Corte determinó que un cargo contiene una argumentación mínimamente completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos: “18. [...] la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica)”.

⁶ Que consiste en: “1. Que exista un argumento claro sobre el derecho violado y la relación directa e inmediata, por acción u omisión de la autoridad judicial, con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso”.

⁷ Que establece: “3. Que el fundamento de la acción no se agote solamente en la consideración de lo injusto o equivocado de la sentencia”.

20. En cuanto al cargo sintetizado en el párrafo 12 *supra*, relativo a una supuesta inatención en la motivación, se observa que el accionante sustenta sus argumentos en la presunta inobservancia de distintas disposiciones legales. Además, califica la aplicación de dichas disposiciones por parte de los jueces accionados como “desatinada” e “inverosímil”. En consecuencia, se observa que la demanda incurre en el supuesto previsto en el numeral 4⁸ del artículo 62 de la LOGJCC.
21. Sobre el cargo resumido en el párrafo 13 *supra*, el accionante entiende que existe una incongruencia en la motivación de las sentencias impugnadas relacionada con las actas de entrega recepción y otra documentación relativa al cumplimiento y ejecución del contrato que originó la acción de protección. En particular, el accionante cuestiona el razonamiento de los jueces con relación a la valoración de dichos elementos, por lo que este Tribunal considera que se incurre en el supuesto contemplado en el numeral 5⁹ del artículo 62 de la LOGJCC.
22. Acerca de la supuesta deficiencia fáctica y jurídica en la motivación, sustentada en la interpretación del accionante del tipo penal de fraude procesal y su inaplicabilidad a los procesos constitucionales, cargo expuesto en el párrafo 14 *supra*, este Tribunal observa que el accionante no realiza un argumento claro que señale los motivos jurídicos por los que considera que la remisión del expediente a la fiscalía vulnera sus derechos. Además, se observa que este cargo se agota en la mera inconformidad del accionante acerca de la resolución del tribunal de apelación. En consecuencia, se incumple el requisito contenido en el numeral 1 y se incurre en el supuesto previsto en el numeral 3 del artículo 62 de la LOGJCC.
23. Respecto del cargo contenido en el párrafo 15 *supra*, el accionante identifica una supuesta falta de aplicación de un precedente por parte de los jueces accionados y la alegada vulneración de la garantía de motivación como base fáctica de la presunta vulneración a su derecho a la seguridad jurídica. Sin embargo, de la demanda no se desprende que el accionante identifique con claridad la fundamentación jurídica para sustentar cómo esa base fáctica alegada derivó en la vulneración de dicho derecho, más allá de la afirmación de que la sentencia inaplicada era de obligatorio cumplimiento. Tampoco se identifica que la demanda señale, al menos, (i) la regla de precedente que consideraba aplicable, ni (ii) la explicación acerca de los motivos por los que dicha regla es aplicable a la causa concreta¹⁰. Así, se observa que no se cumple con el requisito del numeral 1 del artículo 62 de la LOGJCC.
24. Además, a pesar de que el accionante menciona los motivos por los que considera que existe relevancia constitucional, tras la revisión integral de la demanda, este Tribunal de la Sala de Admisión no cuenta con elementos para concluir que la admisión de esta acción extraordinaria de protección “[...] permita solventar una violación grave de derechos, establecer precedentes judiciales, corregir la inobservancia de precedentes establecidos por la Corte Constitucional y sentenciar sobre asuntos de relevancia y trascendencia nacional”. Por lo expuesto, se concluye que la demanda incumple el requisito previsto en el numeral 8 del artículo 62 de la LOGJCC.
25. Este Tribunal de la Sala de Admisión considera preciso reiterar el carácter excepcional de la acción extraordinaria de protección, que exige que sus requisitos y causales de admisión sean interpretados de forma estricta, evitando así que la Corte Constitucional actúe como una instancia adicional. La

⁸ Que prescribe: “4. *Que el fundamento de la acción no se sustente en la falta de aplicación o errónea aplicación de la ley*”.

⁹ Que prescribe: “5. *Que el fundamento de la acción no se refiera a la apreciación de la prueba por parte de la jueza o juez*”.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1943-15-EP/21 de 13 de enero de 2021, párr. 42.

acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, mediante el control que realiza la Corte Constitucional a la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional. La revisión de la Corte tiene por objeto identificar presuntas violaciones a los derechos, mas no pronunciarse respecto de lo correcto o incorrecto de la sentencia en su apreciación de los hechos, la prueba o del derecho ordinario a aplicar.

26. Dado que la demanda incumple el requisito previsto en los numerales 1 y 8 e incurre en los supuestos contemplados por los numerales 3, 4 y 5 del artículo 62 de la LOGJCC, el Tribunal se abstiene de realizar otras consideraciones.

7. Decisión

27. Sobre la base de los antecedentes y consideraciones que preceden, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve **INADMITIR** a trámite la acción extraordinaria de protección **No. 296-22-EP**.
28. Esta decisión, de conformidad a lo dispuesto en el antepenúltimo inciso del artículo 62 de la LOGJCC y del artículo 23 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, no es susceptible de recurso alguno y causa ejecutoria.
29. En consecuencia, se dispone notificar este auto, archivar la causa y devolver el proceso al juzgado de origen.

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

RAZÓN. - Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Segundo Tribunal de Sala de Admisión de 27 de abril de 2022.- **LO CERTIFICO.**-

Documento firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN