

Quito, D.M., 11 de enero de 2023

CASO No. 1740-17-EP

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

SENTENCIA No. 1740-17-EP/23

Tema: En esta sentencia, se analiza la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Mario Enrique Gómez Nicola por sus propios derechos y los que representa de su hijo M.G., en contra de la sentencia dictada el 11 de mayo de 2017 por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha y la sentencia dictada el 5 de abril de 2017 por una jueza de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, dentro de la acción de protección N°. 17460-2017-00371, por la supuesta vulneración a la garantía de la motivación. La Corte Constitucional concluye que la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación y resuelve que, a la vista de las circunstancias actuales y la información aportada por las partes, la sentencia constituye una forma de reparación y no corresponde pronunciarse sobre el mérito del caso, al no verificarse los requisitos para el efecto.

I. Antecedentes

1.1. El proceso originario

1. El 3 de marzo de 2017, Mario Enrique Gómez Nicola, por sus propios derechos y los que representa por su hijo M.G., presentó una acción de protección¹ con medida cautelar en contra del Director Nacional de Salud de la Policía Nacional y la Procuraduría General del Estado, causa que fue sorteada en la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha y signada con el No. 17460-2017-00371 (“**Unidad Judicial**”).

¹ El accionante acusó la vulneración a su derecho al debido proceso en la garantía de motivación y a los derechos a la atención prioritaria y el interés superior de su hijo M.G. (a fin de precautar los derechos del niño se mantendrán exclusivamente sus iniciales a lo largo de la sentencia). Como antecedentes, el señor Gómez Nicola alegó que a través de Memorando No. 2017-01857-DNS-PN de 21 de febrero de 2017, se le notificó con el traslado de funciones del Hospital No. 1 de la Policía Nacional de Quito, a dos establecimientos de salud ubicados en el centro de la capital que estaban alejados de su domicilio, lo cual impedía que regrese a tiempo para dar cuidado a su hijo con discapacidad (por tener un trastorno de espectro autista). En particular, alegó que producto del acto impugnado no podía recibirlo al llegar del colegio, alimentarlo, acompañarlo en sus actividades psicopedagógicas de la tarde, asearlo y, en general, brindarle la atención requerida, pues M.G. debía estar acompañado permanentemente. Finalmente, argumentó que el órgano accionado tenía conocimiento de la condición de su hijo y, que a pesar de ello, lo trasladaron de lugar de trabajo y aunque realizó peticiones a los órganos superiores, sus derechos no fueron tutelados.

2. El 10 de marzo de 2017, la jueza encargada de la Unidad Judicial, aceptó la medida cautelar propuesta por el accionante y ordenó que: *“siga prestando sus servicios como médico ginecológico en el Hospital Nro. 1 de la Policía Nacional, en horario habitual al como [sic] lo ha venido haciendo hasta antes de ser trasladado a otro trabajo; hasta que se resuelva el asunto principal de la acción de protección propuesta”*.
3. El 5 de abril de 2017, a través de sentencia, la jueza de Unidad Judicial aceptó parcialmente la acción de protección y ordenó medidas de reparación.² En contra de esta decisión, la Dirección Nacional de Salud de la Policía presentó recurso de ampliación, que fue aceptado a través de auto de 11 de abril de 2017.³
4. Sobre la decisión de primer nivel, ambas partes interpusieron recurso de apelación, respectivamente.
5. El 11 de mayo de 2017, la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Pichincha (“**Sala Provincial**”) aceptó el recurso de apelación interpuesto por la parte accionada y desechó la demanda.⁴ Ante esta decisión, el señor Mario Enrique Gómez Nicola interpuso recurso de aclaración, el cual fue negado mediante auto de 9 de junio de 2017.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

6. El 4 de julio de 2017, el señor Mario Enrique Gómez Nicola (“**accionante**”) presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa contra la sentencia de 11 de mayo de 2017 y la sentencia de 5 de abril de 2017.

² La autoridad judicial resolvió declarar la vulneración al derecho a la atención prioritaria por la condición de doble vulnerabilidad del niño M.G. y dispuso “[...] *que el accionante colabor[e] como médico ginecólogo [...], en los centros de Salud del Distrito Manuelita Sáenz; los días martes y jueves en el Centro de Salud del Primer Distrito, en el área de Ginecología, en el horario de 07H00 hasta 13H00; con el fin de que a partir de este horario, pueda trasladarse hasta su domicilio, para cuidar de su hijo durante toda la tarde del día. La colaboración, en estos Centros de Salud, tal como señala el memorando, deberá ser por un tiempo determinado; recomendando a las autoridades correspondientes de la Dirección de Salud de la Policía Nacional, que en el menor tiempo posible, se establezca el tiempo prudente de esta colaboración, con el fin de no angustiar más al Dr. Mario Gómez, quien necesita tener estabilidad emocional y un lugar de trabajo estable y cerca del lugar de su domicilio con el fin de atender de manera oportuna y eficiente a su hijo. [...] Se levantan las medidas cautelares dispuestas de fecha 10 de marzo del 2017, a las 09H05.*”

³ La jueza de Unidad Judicial aclaró la sentencia en el siguiente sentido: “(...) *lo único que se aceptado [sic] como parte de la demanda de acción de protección, es el horario que cumplirá el accionante Dr. Edwin Gómez, en lo demás, se ha respetado la disposición del Director Nacional de Salud de la Policía Nacional, como es el lugar y las funciones que deberá cumplir, ya que no es facultad de la suscrita, inmiscuirse en las necesidades laborales de dicha institución) En lo que se refiere a los turnos rotativos y llamadas de emergencia, que se hace alusión en el escrito, no ha sido parte de la demanda del accionante, por lo que la suscrita no puede pronunciarse sobre esto, por lo que tampoco ha sido parte del análisis de la sentencia*”.

⁴ La autoridad judicial resolvió que no existía vulneración de derechos, pues el órgano accionado actuó dentro del marco de sus competencias y no se había probado la discapacidad del accionante, por lo que, desestimó la demanda.

7. El 19 de septiembre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la presente causa.⁵
8. En sesión de 12 de noviembre de 2019, la causa fue sorteada y la sustanciación le correspondió al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
9. El 24 de agosto de 2022, el juez ponente avocó conocimiento de la causa.⁶
10. El 30 de agosto de 2022, el señor Carlo Carranza Barona y María de los Ángeles Montalvo Escobar, parte de los jueces que conformaron la Sala y emitieron la sentencia de segunda instancia comparecieron al proceso constitucional y presentaron su informe de descargo.
11. El 2 de septiembre de 2022, el juez ponente, mediante auto, resolvió diferir la audiencia previamente convocada, para el 15 de septiembre de 2022, a las 10h00 y notificó a las partes debidamente.
12. El 14 de septiembre de 2022, la jueza de Unidad Judicial presentó su informe de descargo.
13. El 15 de septiembre de 2022 a las 10h00, se celebró la audiencia pública telemática dentro de la presente causa.
14. Los días 28 y 29 de septiembre de 2022, las partes procesales presentaron información para mejor resolver.

II. Competencia

15. De conformidad con el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”), en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

III. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

16. El accionante alega que la decisión impugnada vulnera sus derechos constitucionales:
(i) a la aplicación directa e inmediata de la Constitución y los instrumentos

⁵ Sala conformada por las ex juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Wendy Molina Andrade.

⁶ El juez ponente dispuso: 1. Que las autoridades judiciales demandadas presenten un informe de descargo sobre la demanda de acción extraordinaria de protección incoada en su contra, y 2. Convocar a las partes a audiencia telemática a efectuarse el 8 de septiembre de 2022 a las 10h00, previniendo a los sujetos procesales que, de conformidad con la sentencia N°. 176-14-EP/19, era posible que la Corte Constitucional realice un examen de mérito al caso.

internacionales por parte de la autoridad judicial (arts. 11 numerales 2 y 3 de la CRE); (ii) a recibir atención prioritaria y especializada por parte del Estado (arts. 35 de la CRE); (iii) al interés superior del niño (art. 44 de la CRE); (iv) a recibir políticas de prevención de las discapacidades (art. 47 numerales 2, 6, 7, 8 y 9 de la CRE); (v) a la tutela judicial efectiva (art. 75 de la CRE); (vi) debido proceso en la garantía de la motivación; (vii) a la seguridad jurídica; (viii) al buen vivir y protección integral en especial a aquellos grupos que requieran consideración especial (art. 314 de la CRE); (ix) al principio de fuerza normativa y supremacía de la Constitución (arts. 424 y 425 de la CRE) y (x) la violación a instrumentos internacionales de derechos humanos.⁷

17. De inicio, indica los antecedentes que dieron origen a la acción de protección. Refiere que tiene el rango de teniente de la Policía del Ecuador y como profesión trabaja como médico ginecológico en el Hospital Quito No. 1 de la Policía Nacional de Quito, desde hace siete años, en un horario en la mañana desde 07h00 hasta las 13h00, con turnos rotativos de emergencias de primera llamada y turnos de Jefatura de Control de 24 horas, de acuerdo al cronograma respectivo dispuesto por sus superiores.
18. Afirma que es padre de dos hijos y que el menor de ellos de 14 años de edad, padece un trastorno de espectro autista con una discapacidad del 60%, conforme al carnet del CONADIS, y que él se encarga de brindar los cuidados necesarios a su hijo, puesto que *“le recibo a mi hijo de su llegada del colegio, lo alimento, lo visto, y le ayudo con las terapias que por su condición tiene que recibir, frente a esta situación de vulnerabilidad de mi hijo, conocida por todos mis superiores jerárquicos, desde que llegue [sic] a la ciudad de Quito, que el Hospital de Quito No. 1 de la Policía Nacional es el lugar más cercano a mi domicilio, permitiéndome así cuidar en debida forma a mi hijo, ya que mi esposa la Teniente doctora Ana Ramos, quien es médico anesthesióloga de la mencionada institución hospitalaria, tiene un horario en la tarde, resultando imposible el que me pueda ayudar y colaborar para el cuidado de mi hijo menor (...)”*.
19. Por otra parte, afirma que mediante memorando No. 2017-01857-DNS-PN de 21 de febrero de 2017, emitido por el Director Nacional de Salud de la Policía Nacional, sin motivación alguna, se dispuso que labore en lugares *“extremadamente lejos de mi lugar de domicilio”*, lo cual imposibilitó que pueda cuidar y atender a su hijo.
20. En referencia a la **sentencia de primera instancia**, indica que *“si bien se señala que se acepta mi acción constitucional”* de forma contradictoria *“se ratifica el memorando en el cual me trasladaban a trabajar en otros lugares alejados de mi domicilio, vulnerando así derechos y garantías constitucionales”*.

⁷ El accionante también alegó la violación a la igualdad y no discriminación (art. 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos), a interponer un recurso efectivo (literales a y b del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), al Convenio sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad o su Protocolo Facultativo, a la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con Discapacidad, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, entre otras.

21. En cuanto a la **sentencia de segunda instancia** afirma que: *“sin la acuciosidad debida, ni tampoco la ponderación constitucional adecuada, sin analizar las pruebas señaladas, vulnerando derechos y empeorando mi situación y la de mi hijo con discapacidad, indican que no he demostrado que seamos personas que nos encontremos dentro del grupo de atención prioritaria (discapacitados)”*. En el mismo sentido, indica que la sentencia de segunda instancia no analizó los argumentos de la apelación, lo que llevó a que presente un recurso de aclaración que fue negado.
22. Sobre la (i) **vulneración a los artículos 11 numerales 2 y 3 de la CRE**, afirma que las autoridades judiciales accionadas: *“no aplicaron la Constitución de la República, en debida forma, ni tampoco ponderaron frente a decisiones administrativas que vulneraban derechos, ya que permitieron que se me traslade a otro lugar de trabajo, sabiendo que dicho lugar es lejano a mi domicilio, imposibilitándome el que pueda cuidar y atenderle mi hijo con discapacidad [sic] y dejarlo desamparado”*.
23. Respecto de una potencial (ii) **vulneración al derecho a la atención prioritaria** arguye que, las sentencias impugnadas *“vulneraron el artículo 35 de la Constitución, ya que al tener un hijo discapacitado debían cuidar y saber que se debe prestar atención de forma prioritaria a una persona discapacitada como es mi hijo, a través de los cuidados de mi persona que soy su padre y lo atiende, le da de comer, le recibe del colegio y lo asiste a sus terapias”*.
24. El accionante, por su parte, alega que las sentencias impugnadas (iii) **vulneraron el derecho al interés superior del niño**:

[Y]a que frente a cualquier disposición administrativa y sabiendo que mi hijo es menor de edad, que se encuentra en una edad bastante difícil que son los 14 años, con una discapacidad de trastorno de “espectro autista”, por lo tanto se debe tener más cuidado de lo normal y para eso a través de los administradores de justicia debían analizar su condición y más que nada evitar que se vulneren derechos.

25. Seguidamente, el accionante arguye que las sentencias impugnadas (iv) **vulneraron el derecho a recibir políticas de prevención de las personas con discapacidad** (artículos 47 y 48 de la CRE), pues considera que:

[C]on el cambio de lugar de trabajo y al estar lejos de mi domicilio, mi hijo no va a tener quien lo recoja y le ayude en todas sus necesidades, limitándole en la ayuda para su educación, tener fácil acceso y condiciones necesarias para cuidar su discapacidad y con esto no poder asistirle con sus terapias psicológicas. Desde el centro histórico de Quito hasta mi domicilio ubicado en la calle Ignacio Asín No. 51-09 y Vicente Heredia, en el Sector de San Fernando me hago más de una hora, con lo cual se imposibilita dar el debido cuidado a mi hijo. Así mismo se vulneró la asistencia permanente que le doy a mi hijo después del colegio, pues tengo que cuidar de él con mucha acuciosidad.

[Las sentencias impugnadas han] permitido que se patentice el abuso realizado en el memorando No. 2017-01857-DNS-PN de 21 de febrero de 2017 [...]

26. Igualmente, sobre una (v) **supuesta afectación al derecho a la tutela judicial efectiva**, argumenta que *“existiendo elementos suficientes para que se reparen mis derechos y se deje sin efecto el memorando [impugnado] se permitió mi traslado a otro lugar de trabajo, lejano a mi domicilio, el mismo que por la distancia impide que cuide y proteja a mi hijo con discapacidad”*.
27. En lo que respecta a una supuesta violación al derecho al (vi) **debido proceso en la garantía de la motivación**, la sentencia de segunda instancia, no habrían explicado *“porque las pruebas no se adecuan [sic] a los hechos alegados y cuáles son los principios en que se fundan”*, pues a juicio del accionante *“mi hijo con una discapacidad del 60 %, según el propio CONADIS, hace que la situación del menor no se desarrolle en debida forma y decaiga en su trastorno que presenta, vulnerando así el debido proceso establecido en el literal l) numeral 7 del artículo 76 de la Constitución”*.
28. Referente a la potencial (vii) **vulneración a la seguridad jurídica por parte de las sentencias impugnadas**, el accionante esgrime que *“no se cumplió y tuteló con efectividad lo que establece la ley y se ante puso antes que la Constitución, normas y decisiones de autoridades públicas, que vulneraban derechos”*.
29. Finalmente, sobre la potencial afectación a la protección integral en especial a aquellos grupos que requieren consideración especial (art. 314 de la CRE) y a los principios de fuerza normativa y supremacía de la Constitución (arts. 424 y 425 de la CRE), el accionante determina que las sentencias impugnadas habrían afectado dichos preceptos fundamentales: *“al excluir como grupo prioritario a una persona discapacitada como es mi hijo y que necesita que se garantice las condiciones de protección integral para asegurar los derechos”*.
30. Con base en dichos argumentos, señala como pretensión que (i) se acepte la acción extraordinaria de protección, (ii) se declare la vulneración a los derechos, (iii) se deje sin efecto la decisión impugnada y se retrotraigan los efectos de la decisión y (iv) se ordene la reparación integral que corresponda.

3.2. De la parte accionada

3.2.1. Informe de descargo por parte de la Sala

31. El 30 de agosto de 2022, el señor Carlo Carranza Barona y María de los Ángeles Montalvo Escobar, jueces de la Sala, comparecieron al proceso constitucional y presentaron su informe de descargo. En lo principal, sostienen que el razonamiento para aceptar el recurso de apelación y desestimar la acción de protección de origen se debió a que el accionante habría tenido:

[L]a oportunidad de presentar su reclamo por la vía administrativa y /o contenciosa administrativa, para solicitar la revisión de la orden contenida en el Memorando No. 2017- 01857-DNS-PN, de fecha 21 de febrero del 2017, emitida por parte del señor director nacional de Salud de la Policía Nacional (...) este es un acto administrativo que

podía haber sido impugnado tanto en sede administrativa como en la vía contencioso administrativo, pero como se revisa en el presente caso no se lo hizo y de esta manera se dejó sentado en la sentencia impugnada (...)

32. Adicionalmente, indican que el accionante habría presentado la acción de protección “*siempre poniendo en primer lugar la supuesta vulneración de sus derechos constitucionales, y de manera indirecta una posible vulneración a los derechos de su hijo con discapacidad*”. De forma que “*la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha formó el criterio de que al accionante de manera principal no se vulneraron sus derechos constitucionales ya que al encontrarse en un régimen Policial está obligado a seguir las órdenes de sus superiores, sobre todo relacionadas con el ámbito laboral y en general con las leyes y reglamentos que rigen a la Policía Nacional [...]*”.
33. En cuanto al argumento de que “*no se tomó en cuenta la discapacidad de su hijo*” los jueces sostienen que “*la Sala consideró que el accionante; así como, su cónyuge al ser médicos de la Policía Nacional y al tener un trabajo de índole profesional, tienen y tenían las condiciones para proporcionarle del cuidado necesario a su hijo [sic], independientemente de los cuidados excepcionales que puede haberse dado con su padre de primera mano; además, considerando que en informe psicológico indicaba que necesitaba el cuidado de familiar, que daba a entender a la Sala que podían o no ser sus padres, por lo que proporcionalmente se decidió que el servicio de salud que iba a prestar en su calidad de médico a otras personas, en base a sus traslado, [sic] efectivamente, tenían un peso mayor en las circunstancias descritas [...]*”.
34. Finalmente indican que, en el año 2017 cuando se resolvió la causa “*dentro de la justicia constitucional ecuatoriana, no existían lineamientos claros, en relación al tratamiento de los casos que involucraban violaciones de derechos constitucionales de manera indirecta*”, por lo que, resolvieron con base en la sana crítica y razonamiento judicial.
35. A pesar de haber sido debidamente notificada⁸, la señora Nancy Ximena López Caicedo, que en su momento formó parte de la Sala y suscribió la sentencia emitida en segunda instancia, no presentó su informe de descargo.

3.2.2. Informe de descargo por parte de la Unidad Judicial

36. El 14 de septiembre de 2022, la jueza de Unidad Judicial presentó su informe de descargo. En el mismo, hace un recuento de las diligencias efectuadas en la causa e indica que emitió la sentencia de 5 de abril de 2017 a través de un análisis de las pruebas presentadas y los argumentos de las partes, por lo que decidió aceptar la

⁸ Oficio No. CC-JPH-2022-80, 24 de agosto de 2022 notificado a la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia, a través de la ventanilla electrónica del Consejo de la Judicatura.

acción y disponer las medidas de reparación, en consideración a la situación del niño M.G.⁹

3.3. Audiencia

37. El 15 de septiembre de 2022 a las 10h00 se celebró la audiencia pública telemática dentro de la presente causa. A esta diligencia comparecieron: 1) Por la parte accionante de la causa No. 1740-17-EP y No. 17460-2017-00371, el señor Mario Enrique Gómez Nicola en compañía de su abogado defensor; 2) Por la parte accionada del proceso subyacente, el señor Diego Armando Segura Calderón, abogado y representante de la Comandancia General y de la Dirección Nacional de Atención Integral en Salud de la Policía Nacional del Ecuador.¹⁰
38. Posteriormente, las partes anexaron al expediente procesal alegatos e información para mejor resolver.¹¹

IV. Análisis

39. En la acción extraordinaria de protección los *problemas jurídicos* surgen principalmente de los *cargos* formulados por la parte accionante en la demanda, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto o actos procesales objeto de la acción por considerarlo violatorio de un derecho constitucional.¹²
40. Teniendo en cuenta lo anterior, de los cargos sintetizados en los párrafos 17, 18, 19, 22, 23, 24, 25, 26, 28 y 29 *supra* se verifica que el accionante pretende que se revean

⁹ Informe de descargo presentado por la jueza Yolanda del Rocío Portilla Ruiz: “*En este contexto, realizando el análisis correspondiente y motivando mi sentencia en base a la atención prioritaria que tienen los adolescentes y las personas con discapacidad, acepte la Acción de protección de manera parcial, con respecto al horario de trabajo, que se le imponía cumplir de 08H00 a 16H00; lo cual alteraba su actividades habituales con respecto al cuidado del menor (su hijo), esto es brindarle el cuidado especial que necesita. En tal razón, se aceptó en el sentido de que el que el accionante colaborará como médico [sic] ginecólogo según constaba del memorando Nro. 2017-01857-DNS-PN, de fecha 21 de febrero del 2017, en los centros de Salud del Distrito Manuelita Sáenz; los días martes y jueves en el Centro de Salud del Primer Distrito, en el área de Ginecología, en el horario de 07H00 hasta 13H00; con el fin de que a partir de este horario, pueda trasladarse hasta su domicilio, para cuidar de su hijo durante toda la tarde. Además, se dispuso que la colaboración, en estos Centros de Salud, debía ser en el menor tiempo posible, para no afectar los derechos del menor de edad, lo cual debió ser atendido por las autoridades correspondientes de la Dirección de Salud de la Policía Nacional*”.

¹⁰ Pese a ser debidamente notificados no comparecieron a la audiencia las autoridades judiciales que emitieron las decisiones impugnadas en la causa, *i.e.* la señora Yolanda del Rocío Portilla Ruiz, jueza de la Unidad Judicial y los señores Carlo Carranza Barona, María de los Ángeles Montalvo Escobar y Nancy Ximena López Caicedo, jueces de la Sala.

¹¹ Escrito de 29 de septiembre de 2022, por parte del señor Mario Enrique Gómez de la Torre. En este caso el accionante solicitó que se acepte la acción y solicitó: “*lo adecuado sería que mis labores sigan en el Centro Integral de Especialidades Centro (CIEC), CentSalud de segundo nivel [sic] (de especialidades) de la Policía Nacional, donde actualmente trabajo, que está a pocos minutos de mi domicilio cerca del propio Hospital Quito No. 1, y de ser pertinente se dicten medidas positivas a favor de mi hijo discapacitado*”. Además, se presentó el escrito de 28 de septiembre de 2022, por parte del señor Fausto Lenin Salinas Samaniego, Comandante General de la Policía Nacional.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N°. 1967-14-EP de 13 de febrero de 2020, párr. 16.

las sentencias emitidas en la acción de protección de origen, por cuanto considera que estas decisiones serían incorrectas y mantendrían un supuesto estado de vulneración. Al respecto, cabe señalar que, según lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución y 58 de la LOGJCC, las acciones extraordinarias de protección tienen por objeto determinar si una actuación judicial adoptada en el proceso de origen vulneró directamente algún derecho constitucional, pues esta Corte no constituye una tercera instancia a los procesos de garantías constitucionales.¹³ Sólo excepcionalmente y, de oficio, la Corte puede revisar el fondo de las decisiones adoptadas en el proceso de origen, lo que ha sido denominado por la jurisprudencia de esta Corte como “*examen de mérito*”.

41. En relación con este examen, la sentencia N.º 176-14-EP/19 de este Organismo, estableció que el control de mérito **se realiza exclusivamente de oficio**, es decir, por decisión de la Corte y con independencia de los argumentos formulados en la demanda de acción extraordinaria de protección.¹⁴ En consecuencia, y ateniendo al análisis de la presente garantía, en principio, no se formularán problemas jurídicos a partir de los cargos contenidos en los párrafos 17, 18, 19, 22, 23, 24, 25, 26, 28 y 29 *supra*, relacionados con el mérito.
42. Respecto a los cargos formulados en los párrafos 20, 21 y 27 esta Corte observa, a través de un esfuerzo razonable¹⁵, que el accionante alega:
 - (i) Una supuesta transgresión a la garantía de motivación por incoherencia decisional¹⁶ por parte de la sentencia de primera instancia (párr. 20 *supra*), al afirmar que pese a que se aceptó su acción, no se dejó sin efecto el acto impugnado;
 - (ii) Una supuesta afectación a la garantía de motivación por parte de la sentencia de segunda instancia, al no haber analizado los argumentos del recurso de apelación interpuesto por el accionante en el proceso de origen (párr. 21 *supra*); y
 - (iii) Una supuesta insuficiencia de motivación en la sentencia de segunda instancia, al no haberse analizado, “*porque las pruebas no se adecuan [sic] a los hechos alegados y cuáles son los principios en que se fundan*” (párr. 27 *supra*).
43. En razón de lo indicado, se plantean los siguientes problemas jurídicos:

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º. 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 55.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º. 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 55.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º. 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 21.

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º. 1158-17-EP/20, 20 de octubre de 2021, párr. 74. “*Hay incoherencia cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica se verifica: o bien, una contradicción entre los enunciados que las componen –sus premisas y conclusiones– (incoherencia lógica), o bien, una inconsistencia entre la conclusión final de la argumentación y la decisión (incoherencia decisional). Lo primero se da cuando un enunciado afirma lo que otro niega; y lo segundo, cuando se decide algo distinto a la conclusión previamente establecida*”.

4.1. ¿Vulneró la sentencia de segunda instancia el derecho al debido proceso en la garantía de motivación por no pronunciarse sobre los cargos del recurso de apelación y no haber efectuado un análisis fáctico ni jurídico en la decisión?

44. Ahora bien, tomando en cuenta que la sentencia de primera instancia fue revocada por la decisión que resolvió el recurso de apelación y, por tanto, la primera resolución no produce efectos jurídicos y sería inoficioso un análisis de esta, la Corte evaluará, en primer lugar, las alegaciones en torno a la sentencia segunda instancia y, sólo de verificarse una violación de derechos por parte de esta decisión, entrará a analizar aquellos cargos dirigidos a cuestionar la sentencia de primera instancia. De ser el caso, se planteará el siguiente problema jurídico:

4.2. ¿Vulneró la sentencia de primera instancia el derecho al debido proceso en la garantía de motivación por una supuesta incoherencia en la decisión, al haber aceptado la acción pero no haber dejado sin efecto el acto impugnado?

4.1. ¿Vulneró la sentencia de segunda instancia el derecho al debido proceso en la garantía de motivación por no pronunciarse sobre los cargos del recurso de apelación y no haber efectuado un análisis fáctico ni jurídico en la decisión?

45. El accionante alega que los jueces de la Sala no efectuaron un análisis fáctico ni jurídico en la sentencia impugnada, ni tampoco se pronunciaron sobre los cargos expuestos en su recurso de apelación, lo que conllevaría una violación a la garantía de motivación.
46. Como se mencionó previamente, la letra l) del número 7 del artículo 76 de la CRE protege que las resoluciones de los poderes públicos sean motivadas. Es decir, que contengan una exposición de los hechos probados en el caso (*fundamentación fáctica*) y de las razones de derecho que llevan al operador judicial a tomar determinada decisión (*fundamentación jurídica suficiente*).¹⁷
47. A su vez, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte Constitucional, los jueces de garantías constitucionales están obligados a valorar la real vulneración de derechos, pues en este tipo de casos –como la acción de protección– existen “*peculiaridades relativas al imperativo de tutelar los derechos fundamentales que deben ser atendidas por el juez, y que elevan el estándar de suficiencia exigible a una argumentación jurídica*”.¹⁸ De ahí que, si los jueces inobservan esta obligación se configura una violación a la garantía de motivación.¹⁹
48. Por su parte, esta Corte ha sostenido que la garantía de motivación también puede transgredirse cuando existe un vicio de incongruencia en la decisión, esto es, “*cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica (...) no se ha*

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 61.

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 103.

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 001-16-PJO-CC, Caso N.º 0530-10-JP, 22 de marzo de 2016.

contestado algún argumento relevante de las partes procesales (incongruencia frente a las partes) (...)". En palabras de este Organismo:²⁰

*La incongruencia frente a las partes no surge cuando se deja de contestar cualquier argumento de las partes, sino solo los **relevantes**, es decir, **aquellos argumentos que inciden significativamente en la resolución del correspondiente problema jurídico**. (...).*

49. Los argumentos de las partes son relevantes cuando apuntan a resolver el problema jurídico en sentido opuesto a la respuesta dada por el juzgador, por lo que, para evaluar si la incidencia es o no significativa, es preciso atender al contexto del debate judicial y al estándar de suficiencia aplicable al caso concreto.²¹
50. En función de estos criterios, corresponde verificar: **(a)** si existe fundamentación fáctica y normativa suficiente, lo que implica revisar, a su vez, si la sentencia impugnada realizó un pronunciamiento respecto de la vulneración de derechos alegada en el caso; y **(b)** si los cargos propuestos por el accionante en el recurso de apelación son relevantes para la resolución de la causa, y a partir de aquellos, si la Sala dio o no una respuesta a los mismos.
51. **(a) Respecto a la suficiencia de la motivación:** La sentencia de segunda instancia se encuentra dividida en ocho acápites con el siguiente contenido: **(i)** formalidades del proceso, **(ii)** resumen de los argumentos incluidos en la demanda de acción de protección, **(iii)** legitimación de las partes, **(iv)** objeto de la acción de protección, **(v)** requisitos de procedencia de la acción de protección incluidos en los artículos 40, 41 y 42 de la LOGJCC, **(vi)** y **(vii)** consideraciones doctrinarias sobre la impugnación de los actos administrativos en sede "*administrativa o jurisdiccional*" y una cita a los artículos 173 y 192 de la Constitución, artículos 31 y 217 del Código Orgánico de la Función Judicial y 40 y 41 de la LOGJCC, y, finalmente **(viii)** en el considerando octavo se sostiene:

*De la revisión del libelo constitucional, del acta de la audiencia pública de la acción de protección, **no se advierte vulneración de alguna garantía constitucional, que se encuentre en el catálogo de los derechos fundamentales**. Por lo expuesto, este Tribunal de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha considera que, **la acción de protección planteada no cumple con los requisitos formales, para su procedencia**: 1. Violación de un derecho constitucional; en este punto es menester anotar lo que la Corte Constitucional expresa que, no es suficiente enunciar un derecho sino que debe existir conciencia con la realidad concreta, como consta del siguiente precedente constitucional (...) 2. Acción u omisión de autoridad pública o de un particular de conformidad con el artículo siguiente; y, [sic] 3. Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado, considerando además que la supuesta falta de motivación es la resolución impugnada [sic] trae como consecuencia la nulidad del acto administrativo, mismo que debería ser declarado por autoridad competente pues como se ha dicho en este fallo las partes han afirmado que ha presentado acción ante la jurisdicción contenciosa administrativa (...).*

²⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 87.

²¹ *Ibíd.*

La acción de protección es una garantía jurisdiccional, que tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y no la resolución de asuntos de mera legalidad; en el caso sub júdice no ha sido probado por el accionante, en el proceso constitucional vulneración de derecho constitucional alguno; lo que se intenta por intermedio de esta garantía jurisdiccional “inoportuna” es que los jueces constitucionales resuelvan “un conflicto” que no entra en la esfera de lo constitucional. De la revisión del proceso constitucional, se observa que el legitimado activo Mario Enrique Gómez Nicola, no fue objeto de vulneración constitucional con la emisión del Memorando N.- 2017- 01857- DNS-PN, de fecha 21 de febrero del 2017, por parte del señor Director Nacional de Salud de la Policía Nacional, Abg. Enrique Espinosa de los Monteros Borja, General del Distrito, pues dicho personero policial actúo [sic] bajo el imperio de la normativa que rige a la Policía Nacional, como es la Ley de Personal de la Policía Nacional, el Reglamento a la Ley de Personal de la Policía Nacional y el Reglamento de Pases; tanto más que no se podría analizar la situación del menor pues la misma Corte Constitucional ha dictado varias sentencias, relativas a que, se debe observar la vulneración como la discapacidad, cuando el “mismo” legitimado activo la sufre, para lo cual tendrá otro tipo de motivación, como es el caso de los contratos ocasionales y por lo mismo hay que revisar como fuente obligatoria la sentencia dictada por la Corte Constitucional el 12 de agosto del 2015, No.258-15-SEP-CC, CASO No.2184-11-EP, resolución que trató como tema central los contratos de servicio ocasionales en el sector público y su incidencia cuando se trata de personal vulnerables [sic], que merecen atención prioritaria como los discapacitados o mujeres embarazadas, y concluyó emitiendo sentencia “aditiva”, declarando la “constitucionalidad condicionada” de los artículos 58 de la Ley Orgánica de Servicio Público y 146 del Reglamento General de la Ley Orgánica de Servicio Público, específicamente el literal f) con el objeto de tutelar derechos del grupo de atención prioritaria; sin embargo de lo cual, en la especie los accionantes dentro de la acción como de la prueba, no han demostrado que sean personas que se encuentren dentro del grupo de atención prioritaria (discapacitados), la constitucionalidad condicionada declarada por la Corte Constitucional, no puede ser aplicada para el caso en estudio. Por los considerandos expuestos, este Tribunal de la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA acepta el recurso de apelación planteado por la parte accionada; por lo que, revoca la sentencia subida en grado, en consecuencia desecha la demanda.

52. De lo expuesto, esta Corte verifica que la Sala resolvió aceptar el recurso de apelación planteado por la parte accionada -Policía Nacional- sobre la base del siguiente razonamiento: **1)** el accionante no probó la vulneración de derechos, **2)** el conflicto no entra en la esfera constitucional, dado que el órgano accionado habría actuado de acuerdo con la normativa vigente, **3)** no se podía analizar la situación de M.G., pues siendo el señor Mario Gómez Nicola el legitimado activo, este no tenía un grado de discapacidad y, en razón de ello, no podía aplicarse la sentencia No. 258-15-SEP-CC emitida por la Corte Constitucional, relativa a la atención prioritaria de personas con discapacidad o mujeres embarazadas en el contexto laboral.
53. De lo expuesto, esta Corte no observa que la autoridad judicial haya explicado de forma suficiente los hechos probados en el caso y las razones de derecho que le llevaron a justificar la decisión de aceptar el recurso de apelación de la Policía

Nacional y negar la demanda planteada. Por el contrario, se observa que la Sala se limitó a indicar que el accionante no habría probado la vulneración de derechos, y que la autoridad judicial estaba impedida de analizar la situación de M.G., tomando en cuenta que, a su criterio, el accionante -Mario Gómez Nicola- no tenía un grado de discapacidad.

54. A la vista de estos criterios, la autoridad judicial demandada incumplió su deber de efectuar un análisis sobre la existencia o no de vulneración de derechos en el caso, considerando que el accionante, de conformidad con la demanda presentada, acusó la violación a su derecho a la garantía de motivación, así como al derecho al interés superior del niño M.G., por cuanto la Policía Nacional -a través del acto impugnado- decidió transferirle de lugar de trabajo sin justificación, afectando el cuidado que su hijo con discapacidad requería de parte de su progenitor.
55. Así, el accionante acudió al órgano jurisdiccional y requirió un pronunciamiento del juez constitucional respecto de estas alegaciones, lo cual conllevaba la obligación de valorar los hechos del caso (pruebas presentadas por las partes procesales) y, establecer un análisis jurídico respecto a la existencia o no de la violación alegada.
56. Asimismo, a esta Corte no le deja de llamar la atención que la autoridad judicial haya evadido su obligación de pronunciarse sobre la vulneración al derecho al interés superior del niño alegada, bajo el supuesto de que el accionante no tenía un grado de discapacidad, puesto que, si bien la acción fue presentada por el señor Mario Gómez Nicola, lo hizo por sus propios derechos y por los que representa de su hijo M.G. -en ese entonces menor de edad- con discapacidad, es decir, como parte de un grupo de atención prioritaria por tener doble vulnerabilidad.
57. Para probar la legitimación, se adjuntó el carné con discapacidad del niño M.G. y un informe psicológico efectuado por el Dr. Fernando Paredes, psicólogo clínico del Hospital Quito No. 1 de la Policía Nacional.²²
58. Adicionalmente, la Corte verifica que la discapacidad del niño M.G. no fue un hecho controvertido por el órgano accionado. De esta manera, los jueces de la Sala de forma arbitraria resolvieron no “*analizar la situación del [niño M.G.]*”, pues consideraron que su pronunciamiento debía limitarse exclusivamente a una supuesta afectación del accionante, ignorando la situación del niño M.G.
59. Por lo indicado, la Corte encuentra que la sentencia impugnada no cumple los estándares de suficiencia del artículo 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución, además de que, los jueces evadieron su obligación de pronunciarse sobre la real vulneración de derechos alegada en el caso.
60. Ahora bien, **(b) respecto a la incongruencia frente a las partes**, se debe tomar en cuenta que la Sala aceptó el recurso de apelación de la institución demandada, sin que se haya pronunciado sobre la vulneración de derechos alegada en el caso -como

²² Fs. 2-4 y 11 del expediente constitucional No. 1740-17-EP.

se verificó en los párrafos precedentes- por lo que, las alegaciones del recurso de apelación del accionante, relativas a la forma de reparación adoptada en la sentencia de primera instancia (párr.21 *supra*), se tornaron en irrelevantes y, en este sentido, no procede que la Corte se pronuncie sobre este vicio.

61. Por lo indicado, se concluye que la Sala vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, pues la sentencia impugnada no cumple los estándares de suficiencia previstos constitucionalmente, tomando en cuenta que no efectuó un análisis fáctico y/o jurídico suficiente, e inobservó el deber de efectuar un análisis sobre la existencia o no de vulneración de derechos alegada por el accionante.
62. En este sentido, corresponde que la Corte deje sin efecto la decisión de segunda instancia y, consecuentemente, proceda a analizar la sentencia de primera instancia de conformidad con lo sostenido en el párrafo 44 de esta sentencia.

4.2.¿Vulneró la sentencia de primera instancia el derecho al debido proceso en la garantía de motivación por una supuesta incoherencia en la decisión, al haber aceptado la acción pero no haber dejado sin efecto el acto impugnado?

63. Del cargo resumido en el párrafo 20 *supra*, se desprende que el accionante acusa una deficiencia motivacional por incoherencia en la sentencia de primera instancia por cuanto “*si bien se señala que se acepta mi acción constitucional*” de forma contradictoria “*se ratifica el memorando en el cual me trasladaban a trabajar en otros lugares alejados de mi domicilio*”, lo cual se subsume al vicio motivacional de incoherencia decisional, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corte.²³ En este sentido, se procederá a verificar si la sentencia emitida el 5 de abril de 2017 por parte de la Unidad Judicial, incurre en el vicio indicado.
64. De conformidad con la letra l) del número 7 del artículo 76 de la CRE: “*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*”. El ámbito de protección de la garantía de motivación no abarca altos estándares de argumentación jurídica, sino que protege que los jueces expresen de manera suficiente las razones o justificaciones objetivas que los llevan a tomar una determinada decisión.²⁴
65. Pese a lo indicado, esta Corte ha dicho que, si bien “*una argumentación jurídica puede lucir suficiente, (...) alguna de sus partes podría estar viciada por contener enunciados incoherentes y, por tanto, la suficiencia motivacional podría ser solo aparente, pues los enunciados incoherentes no sirven para fundamentar una decisión*”.²⁵

²³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 74.

²⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 57.

²⁵ *Ibid*, párr. 73

66. En este contexto, este Organismo ha afirmado que existe *incoherencia* cuando en la fundamentación fáctica o jurídica se verifica “o bien, una contradicción entre los enunciados que las componen –sus premisas y conclusiones– (incoherencia lógica), o bien, una inconsistencia entre la conclusión final de la argumentación y la decisión (incoherencia decisional). Lo primero se da cuando un enunciado afirma lo que otro niega; y lo segundo, cuando se decide algo distinto a la conclusión previamente establecida”²⁶.
67. De forma que, corresponde verificar cuál es la conclusión final de la argumentación y cuál fue la decisión de la sentencia de primera instancia, a fin de verificar si “se decide algo distinto a la conclusión”. Ahora bien, de la lectura integral de la sentencia de primera instancia, se observa que la jueza de Unidad Judicial describe los antecedentes que dieron origen al proceso, (i) determina su competencia, (ii) la validez procesal, (iii) se pronuncia sobre la legitimación activa y (iv) legitimación pasiva, (v) efectúa un recuento de las audiencias celebradas en el proceso, (vi) enuncia la normativa constitucional e infraconstitucional referente a la acción de protección y transcribe los argumentos de las partes procesales, (vii) de forma posterior, da respuesta a los problemas jurídicos y (viii) finalmente, establece la resolución del caso.
68. Frente a lo expuesto, la jueza de la Unidad Judicial en el considerando séptimo (vii) denominado “*Motivación para resolver el caso*”, determinó que:

La disposición emitida mediante el Memorando Nro. 2017-01857-DNS-PN, de fecha 21 de febrero del 2017, suscrito por el (...) Director Nacional de Salud de la Policía Nacional, (...) que señala que [el accionante] pasará a colaborar los días lunes, miércoles y viernes en el establecimiento de Salud del Distrito Manuelita Sáenz; los días martes y jueves en el Centro de Salud del Primer Distrito, en el área de Ginecología y que según el abogado del Director, el horario que tendría que cumplir es de 08H00 a 16H00; altera las actividades normales del Dr. Edwin Gómez [accionante en el proceso de origen], puesto que si cumple con este horario, ya no tendría la posibilidad de recibir a su hijo en su hogar ni de brindarle el cuidado especial que necesita, puesto que si calculamos el tiempo que le tomaría al Dr. Gómez en llegar a su domicilio desde los Centro de Salud Manuela Sáenz y el Centro de Salud del Primer Distrito, los cuales están ubicados en el Centro de la ciudad de Quito, llegaría a su domicilio en un tiempo aproximado de las 0H500 de la tarde [sic], casi al terminar la tarde. Esto vulneraría la obligación que tiene el Estado en brindarle facilidades y opciones al [niño M.G.] de 13 años de edad, de tener una vida digna, con un cuidado especial de la persona más a llegada a su vida como es su padre [sic], que le permita disfrutar de las condiciones necesarias para su desarrollo integral, se le privaría de gozar de todos los derechos que sean necesarios para el desarrollo integral de su personalidad hasta el máximo de sus potencialidades, se obstaculizaría el disfrute de una vida plena, digna y dotada de la mayor autonomía posible, de modo que puedan participar activamente en la sociedad.

69. Con base en dicha conclusión, la jueza de la Unidad Judicial resolvió:

²⁶ *Ibíd*, párr. 74.

[Q]ue el accionante colaboraré [sic] como médico ginecólogo según consta del memorando Nro. 2017-01857-DNS-PN, de fecha 21 de febrero del 2017, en los centros de Salud del Distrito Manuelita Sáenz; los días martes y jueves en el Centro de Salud del Primer Distrito, en el área de Ginecología, en el horario de 07H00 hasta 13H00; con el fin de que a partir de este horario, pueda trasladarse hasta su domicilio, para cuidar de su hijo durante toda la tarde del día. La colaboración, en estos Centros de Salud, tal como señala el memorando, deberá ser por un tiempo determinado; recomendando a las autoridades correspondientes de la Dirección de Salud de la Policía Nacional, que en el menor tiempo posible, se establezca el tiempo prudente de esta colaboración, con el fin de no angustiar más al Dr. Mario Gómez, quien necesita tener estabilidad emocional y un lugar de trabajo estable y cerca del lugar de su domicilio con el fin de atender de manera oportuna y eficiente a su hijo (...).

70. En otras palabras, la jueza de la Unidad Judicial concluyó que el acto impugnado alteraba las actividades normales de cuidado del hijo del accionante, por lo que, se incumplía la obligación del Estado de brindarle facilidades y opciones al niño M.G. de tener una vida digna, con el cuidado especial de la persona más allegada, *i.e.* su padre. A partir de este razonamiento, resolvió no dejar sin efecto el acto impugnado sino *modularlo*, disponiendo que la colaboración institucional que tenía que cumplir el accionante en lugares distintos a su lugar de trabajo habitual, se efectúe en el horario de 7h00 a 13h00 y no de 7h00 a 16h00, “con el fin de que a partir de este horario, pueda trasladarse hasta su domicilio, para cuidar de su hijo durante toda la tarde del día”.
71. A juicio de este Organismo, no se verifica una contradicción entre la conclusión efectuada por la autoridad judicial y la decisión tomada en el caso, pues la resolución de la acción de protección tiene como premisa la afectación del niño M.G. por la falta de cuidado de su padre ante el cambio de lugar de trabajo y la demora en arribar a su domicilio al terminar el horario de 7h00 a 16h00 en el que se le dispuso laborar a través del acto impugnado. Así, de la sentencia impugnada se desprende que la autoridad judicial consideró que al reducir el horario de colaboración de 7h00 a 13h00, el accionante podía cuidar del niño M.G. durante las tardes y, en tal virtud, estimó que aquello configuraba un mecanismo de reparación a su interés superior y al derecho a la atención prioritaria y cuidado.
72. Esta Corte debe recalcar que el solo hecho de aceptar una acción de protección no obliga a los jueces a dictar determinada medida de reparación integral, como sostiene el accionante. De acuerdo con el artículo 18 de la LOGJCC, los jueces deben dictar las medidas que consideren *adecuadas* para que, en lo posible, se restablezca la situación anterior a la violación de derechos constitucionales.²⁷
73. Adicionalmente, para determinar si se configura el vicio de *incoherencia decisional*, no corresponde que la Corte Constitucional examine la corrección de las medidas de

²⁷ LOGJCC, artículo 18: “Art. 18.- *Reparación integral.*- En caso de declararse la vulneración de derechos se ordenará la reparación integral por el daño material e inmaterial. La reparación integral procurará que la persona o personas titulares del derecho violado gocen y disfruten el derecho **de la manera más adecuada posible** y que se restablezca a la situación anterior a la violación” (Énfasis añadido).

reparación integral ordenadas al conocer una acción de protección, como ha pretendido el accionante en el presente caso.

74. En razón de lo indicado, se concluye que no existe incoherencia decisional en la sentencia de primera instancia, puesto que la decisión guarda coherencia con la conclusión vertida en el análisis por parte de la jueza de Unidad Judicial, con lo cual, no se observa que la sentencia de primera instancia haya vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de motivación del accionante.

V. Procedencia del examen de mérito²⁸

75. Este Organismo a través de su jurisprudencia²⁹ ha determinado que, excepcionalmente y de oficio, podrá entrar a examinar la integralidad del proceso o los hechos que dieron origen a la causa constitucional siempre que concurren los siguientes presupuestos³⁰: (i) que la autoridad judicial haya violado el debido proceso u otro derecho de las partes en la sentencia impugnada; (ii) (ii.i) que *prima facie* los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por las autoridades judiciales inferiores; y/o (ii.ii) en situaciones en las que, *prima facie* se observe una notoria desnaturalización de las garantías jurisdiccionales respecto de las cuales se deba corregir y emitir jurisprudencia vinculante³¹; (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión; y (iv) que al menos cumpla con uno de los criterios: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional y/o la inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo.
76. En el presente caso, la Corte considera que, luego de un exhaustivo examen, el caso no cumple con los requisitos (ii) y (iv) para que proceda el examen de mérito, por las consideraciones que se exponen a continuación.
77. Posterior a la audiencia celebrada en el caso, el juez ponente requirió a las partes que informen a la Corte respecto de la situación del niño M.G. y cualquier información relevante para la resolución de la causa. Ante ello, la Policía Nacional informó a este organismo que:

[E]s relevante manifestar que inicialmente se dispuso al accionante que preste su servicio y colabore en los centros de salud donde se requería urgentemente un médico ginecólogo, para dar un servicio digno y adecuado a las servidoras policiales, sobre todo a las funcionarias en estado de gestación, por lo cual dicho servicio lo iba a realizar en el mismo horario de su anterior lugar de trabajo, que era de 07h00 a 13h00, precisamente para garantizar los derechos del menor [sic] y que el accionante pueda seguir atendiendo en las tardes a su hijo como supuestamente lo venía realizando. Pese a esto, se debe precisar señor magistrado, que la Policía Nacional sobrepuso el principio del interés superior del niño, a la necesidad institucional, al carácter disciplinado y jerarquizado y

²⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N°. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párrs.10 y 11.

²⁹ *Ibíd*, párr. 50.

³⁰ *Ibíd*, párr. 55.

³¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N°. 2137-21-EP/21 de 29 de septiembre de 2021, párr. 111.

*a las normas infra constitucionales que rigen a la institución policial, y ajustó su decisión para el cumplimiento y salvaguarda de los derechos del hijo del legitimado activo, **por tal razón, el accionante siguió laborando en el Hospital de la Policía Quito No. 1 hasta el 13 de octubre de 2021, según información proporcionada por la Dirección Nacional de Atención Integral de Salud de la Policía Nacional, mediante Certificación No. PN-HQ-ADM-TH-2022-011-C, (...) en el cual se adjunta el reporte del sistema de control de asistencia FULL-TIME del Hospital de Policía Quito No. 1, donde consta el registro de las horas de la entrada y salida del Dr. Gómez Nicola Mario Enrique del hospital; de tal forma, que de ninguna manera se afectó los derechos del accionante [sic] o de su hijo.***

Cabe indicar que en dicho reporte existen registros de varias entradas y salidas del legitimado activo al Hospital de Policía Quito No. 1 en horas de la tarde o noche, y esto se debe, como lo dijo el mismo accionante, que, para completar la carga horaria reglamentaria cumplía con horarios rotativos de emergencia de primera llamada y turnos de Jefatura de Control de 24 horas de acuerdo a los correspondientes cronogramas de aquel entonces (énfasis añadido).

- 78.** En el mismo sentido, el accionante informó que su pretensión actual es *“que mis labores sigan en el Centro Integral de Especialidades Centro (CIEC), CentSalud de segundo nivel [sic] (de especialidades) de la Policía Nacional, **donde actualmente trabajo, que está a pocos minutos de mi domicilio cerca del propio Hospital Quito No. 1 [...]”*** (Énfasis añadido).
- 79.** De lo expuesto, este Organismo verifica que pese a haber tenido una sentencia desfavorable que ratificaba la validez del acto impugnado (Memorando No. 2017-01857-DNS-PN de 21 de febrero de 2017, a través del cual se le notificó con el traslado de funciones al accionante), el señor Mario Gómez Nicola continuó laborando en el Hospital No. 1 de la Policía Nacional, pues a juicio de dicha institución *“sobrepuso el principio del interés superior del niño, a la necesidad institucional, al carácter disciplinado y jerarquizado y a las normas infra constitucionales que rigen a la institución policial, y ajustó su decisión para el cumplimiento y salvaguarda de los derechos del hijo del legitimado activo”*.
- 80.** En la misma línea, a partir de septiembre de 2021, el accionante fue trasladado al Centro Integral de Especialidades de la Policía Nacional, donde actualmente presta servicios a su satisfacción permitiendo el cuidado de su hijo M.G., pues se encuentra a pocos minutos del domicilio del accionante al igual que su anterior lugar de trabajo.
- 81.** De forma que, este Organismo entiende que a pesar de la violación al debido proceso incurrida por parte de la Sala en la resolución de la acción de protección de origen, el accionante pudo dar cuidado a su hijo M.G. con discapacidad, puesto que el estado de cosas se retrotrajo a un momento anterior al traslado de funciones por iniciativa del propio órgano accionado y, en la práctica, el acto impugnado en el proceso de origen no tuvo efectos jurídicos.
- 82.** Ante este hecho y tomando en cuenta la pretensión del accionante de mantenerse en su actual lugar de trabajo, no se observa *–prima facie–* que exista una vulneración de derechos que deba ser reparada por esta Magistratura, pues si bien la Sala como

autoridad judicial no tuteló los derechos del accionante y su hijo M.G., fue el propio órgano accionado quien reconoció su responsabilidad y enmendó su actuación, otorgando prioridad al interés superior del niño M.G. y mantuvo inicialmente al accionante en su lugar de trabajo regular y, de forma posterior, lo trasladó a un lugar cercano a su domicilio. Consecuentemente, no se verifica el requisito resumido en el literal (ii.i.) del párrafo 75 *supra*.

83. En el mismo sentido, esta Corte no verifica que exista gravedad (iv), como un requisito para efectuar un examen de mérito, pues si el accionante estuvo laborando en el Hospital Quito No. 1 de la Policía Nacional y pudo atender a su hijo M.G. y, además, puede dar cuidado a su hijo en su lugar de trabajo actual, no existe “*la necesidad de brindar una protección eficaz e inmediata y una reparación integral a los derechos cuya vulneración no pueda ser ignorada por esta Corte*”, puesto que, por la propia conducta del órgano accionado no se observa que “*el daño causado pueda tornarse en irreparable*”. Así, *prima facie* la Corte llega a la conclusión de que M.G. puede obtener cuidado de su padre y el acto impugnado en el proceso de origen no tuvo ni tiene efectos jurídicos prácticos³². En la misma línea, tampoco observa que el presente caso cumpla los requisitos de novedad, relevancia nacional y/o *prima facie* exista una potencial inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo.
84. En este sentido, la Corte a través de una evaluación de las circunstancias particulares del caso, verifica que no se cumplen los requisitos exigidos por esta jurisprudencia para entrar a un examen de mérito.
85. Ahora bien, esta Corte nota que si la consecuencia jurídica de las violaciones a la garantía de la motivación producidas por la sentencia de segunda instancia es dejar sin efecto la decisión y disponer el reenvío, esa nueva sentencia de apelación no tendría la capacidad de producir los efectos que la parte accionante pretendía al momento de presentar esta acción.³³ Adicionalmente, aquello podría ser más gravoso para el accionante, considerando que esta hipotética reparación demandaría nuevos gastos en el litigio, tornando inoficiosa la medida.³⁴
86. En virtud de lo expuesto, la Corte resuelve que la presente sentencia constituye en sí misma una forma de reparación y hace un llamado de atención a los jueces Nancy Zimena López Caicedo, Carlo Carranza Barona y María de los Ángeles Montalvo Escobar, quienes en su calidad de jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte

³² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N°.176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párr. 57. Al respecto, la Policía Nacional sostuvo que: “*Señor juez constitucional, el accionante [sic] a través de esta demanda pretende que se deje sin efecto el memorando No. 2017-01857-DNS-PN del 21 de febrero de 2017, pero dicho acto administrativo per se quedó sin efecto, conforme lo he demostrado en esta audiencia ya que el accionante posterior a las sentencias de primera y segunda instancia, continuó trabajando en el lugar que se deseaba trabajar por la cercanía a su domicilio y con el mismo horario, debido a que la autoridad administrativa policial reconsidero su caso*” (Énfasis añadido).

³³ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 758-15-EP/20, 5 de agosto de 2020, párr. 42.

³⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1381-17-EP/22, 10 de agosto de 2022, párr. 39.

Provincial de Justicia de Pichincha, emitieron la sentencia de 11 de mayo de 2017 que ocasionó la vulneración de derechos constatada.

VI. Decisión

87. En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

- (i) **Aceptar** parcialmente la acción extraordinaria de protección N°. 1740-17-EP.
- (ii) **Declarar** que la sentencia dictada el 11 de mayo de 2017 por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha vulneró el derecho del accionante a la garantía de la motivación prevista en el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución.
- (iii) **Dejar sin efecto** la sentencia dictada el 11 de mayo de 2017 por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.
- (iv) **Declarar** que esta sentencia constituye en sí misma una forma de reparación al accionante.
- (v) **Llamar** la atención a los jueces Nancy Zimena López Caicedo, Carlo Carranza Barona y María de los Ángeles Montalvo Escobar, quienes en su calidad de jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, emitieron la sentencia de 11 de mayo de 2017 que ocasionó la vulneración de derechos constatada.
- (vi) 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 nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz (voto concurrente), Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 11 de enero de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 1740-17-EP/23

VOTO CONCURRENTENTE

Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz

I. Antecedentes

1. La Corte Constitucional aprobó con nueve votos a favor, siendo uno de ellos mi voto concurrente, la sentencia correspondiente a la causa **No. 1740-17-EP**, en la que aceptó parcialmente la acción extraordinaria de protección propuesta por Mario Enrique Gómez Nicola. En esta causa, estoy de acuerdo con la decisión adoptada por este Organismo, sin embargo, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respetuosamente presento el razonamiento de mi voto concurrente, en los siguientes términos:

II. Análisis

2. En la sentencia se aceptó parcialmente la acción extraordinaria de protección presentada por Mario Enrique Gómez Nicola, al considerar que la sentencia de apelación no cumple con los estándares de suficiencia de la motivación y que los jueces evadieron su obligación de pronunciarse sobre la real vulneración de derechos alegada en el caso.
3. En el presente voto concurrente sostendré que los jueces provinciales, durante la tramitación del recurso de apelación, no consideraron la situación del niño M.G, quien es la víctima en el caso. Los jueces no analizaron las necesidades del niño, ni la atención permanente que requiere para su desarrollo, ni los cuidados que precisa por tener discapacidad (trastorno del espectro autista), ni las condiciones especiales que necesita para desarrollar su proyecto de vida. Estos aspectos fundamentales debieron atenderse y responderse para otorgar una real y efectiva protección de los derechos al accionante y su hijo, especialmente considerando la naturaleza tutela de la acción de protección.
4. Los jueces de apelación, por el contrario, invirtieron la carga de la prueba, desconociendo la condición de vulnerabilidad del accionante y su hijo, negando la protección especial reforzada del accionante, como padre y cuidador de un niño con discapacidad, y desnaturalizando la naturaleza tutelar de la acción de protección. Esta obligación forma parte de la reparación en derechos que deben aplicar los jueces al conceder una garantía jurisdiccional. Debido a esta inobservancia de la Constitución los juzgadores consideraron que no existe vulneración de derechos, pues el accionante no tiene grado de discapacidad alguno y consideraron que no cabía la aplicación de la sentencia N°. 258-15-SEP-CC. Es decir, ignoraron la condición reforzada de sustituto directo que tiene el accionante.
5. Además, los jueces de apelación dejaron de responder la pretensión central del accionante, esto es, que se deje sin valor alguno el oficio emitido por la Policía Nacional,

en donde se ordenó el traslado de funciones del accionante a otros establecimientos de salud distantes de su hogar.

6. En la demanda de acción extraordinaria de protección, el accionante en lo principal alegó lo siguiente: *“los señores jueces de la Sala (...) permitieron que se me traslade a otro lugar de trabajo, sabiendo que dicho lugar es lejano a mi domicilio, imposibilitándome el que pueda cuidar y atenderle mi hijo con discapacidad y dejarlo desamparado...”*. Además, señaló: *“al tener un hijo discapacitado debían cuidar y saber que se debe prestar atención de forma prioritaria a una persona discapacitada como es mi hijo, a través de los cuidados de mi persona”*.
7. Toda vez que la Corte Constitucional declaró la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, por cuanto la sentencia de apelación no analizó la vulneración de derechos alegada, considero el caso concreto debió resolver el mérito de la acción de protección, debido a las siguientes razones:
 - i) Los jueces de apelación no analizaron la condición de la víctima, quien es discapacitado. Tampoco advierten los cuidados permanentes y especializados que requiere un niño con autismo, ni el riesgo que puede correr al no contar con los cuidados permanentes de su padre durante las tardes, al llegar del colegio. En suma, los jueces no analizaron la condición de vulnerabilidad de la víctima, ni la condición de discapacitado sustituto que tiene el accionante. Los derechos del accionante y su hijo jamás fueron efectivamente tutelados. Por lo que se cumplió con una violación a un derecho adjetivo por parte de la autoridad judicial.
 - ii) También, se desconoció las afectaciones al accionante, quien en calidad de padre y cuidador sufría de angustia y desesperación al no estar laborando cerca de su hogar y no poder atender, ni alimentar a su hijo en las tardes, a la llegada del colegio. Por lo que la Corte tenía la posibilidad de desarrollar derechos sustantivos, en específico aquellos que asisten a sustitutos directos de discapacitados.
 - iii) El caso cumple con el criterio de gravedad, pues los jueces de apelación desnaturalizaron la acción de protección y, sin observar la condición del accionante y la condición vulnerabilidad de la víctima, decidieron invertir la carga de la prueba, ignorando las protecciones reforzadas para los discapacitados que ordena la Constitución. Adicionalmente, el accionante no contó con una respuesta a su pretensión, pues el oficio
 - iv) En el caso quedó sin respuesta la pretensión del accionante, quien perseguía que se deje sin efecto y sin valor el oficio emitido por la Policía Nacional, en el cual se ordenaba su traslado de lugar de trabajo. Este oficio no ha sido declarado inválido.
 - v) El caso permitía a la Corte desarrollar ampliamente las medidas de reparación integral adecuadas para el accionante, además de aquellas que deban ser

observadas en casos análogos. Entre ellas que se adopten medidas estructurales para evitar que la Policía Nacional, a través de decisiones administrativas obstruya o dificulte el cuidado de algún funcionario o familiar que pertenezca a un grupo de atención prioritaria.

8. En suma, en el caso concreto estimo que era necesario atender la situación específica del accionante, cuestión que no fue respondida por los jueces de instancia al conocer la acción de protección.

III. Decisión

Consecuentemente, coincido por la decisión de aceptar parcialmente la demanda la acción extraordinaria de protección No. 1740-17-EP y considero que se debió dictar una sentencia de mérito en el caso.

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 **1740-17-EP**, fue presentado en Secretaría General el 24 de enero de 2023, mediante correo electrónico a las 15:56; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL