

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR
Caso N.º 575-23-EP

Juez ponente, Ali Lozada Prado

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL. Quito D.M., 8 de mayo de 2023.

VISTOS: El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por la jueza constitucional Carmen Corral Ponce y los jueces constitucionales Ali Lozada Prado y Richard Ortiz Ortiz, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 12 de abril de 2023, **avoca** conocimiento de la causa **N.º 575-23-EP, Acción Extraordinaria de Protección**. Agréguese al expediente constitucional los escritos presentados el 22 de marzo y 26 de abril de 2023 por Wilver Washington Arteaga Palacios y Manuel Antonio Rivera Flores, en calidades de alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Montecristi, respectivamente.

I. Antecedentes procesales

1. El 30 de junio de 2022, Ricardo Alfonso Lucas Holguín presentó una demanda de acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Montecristi (en adelante, “GAD de Montecristi”) y de la Procuraduría General del Estado, en la que impugnó la acción de personal 2022/68 de 22 de junio del 2022 en la que se le notificó la resolución 0030-WWAP-GADMCM-2022 que decidió la cesación de sus funciones en calidad de jefe del Cuerpo de Bomberos del cantón Montecristi “*por una falta disciplinaria*”. El proceso fue identificado con el número 13U05-2022-00733.

2. El 1 de agosto de 2022, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente Penal con sede en el cantón Montecristi, provincia de Manabí, aceptó la demanda y declaró la vulneración del derecho a la seguridad jurídica¹. En auto de 16 de agosto de 2022, se atendieron los recursos de aclaración y ampliación solicitados por las partes procesales. Inconforme con la sentencia, el GAD de Montecristi interpuso recurso de apelación.

3. El 9 de noviembre de 2022, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, en sentencia de mayoría, resolvió aceptar el recurso planteado; y, en consecuencia, revocó la sentencia del inferior y negó la acción de protección al constatar que no se verificó la vulneración de derechos constitucionales. En auto de 23 de noviembre de 2022, se negó el recurso de ampliación presentado por Ricardo Alfonso Lucas Holguín, por improcedente.

¹ En consecuencia, el juez dejó sin efecto la acción de personal impugnada y dispuso el reintegro del accionante al cargo que venía desempeñando, el pago de las remuneraciones dejadas de percibir desde la cesación de su cargo y su permanencia en el mismo por cuatro años.

4. El 5 de diciembre de 2022, Ricardo Alfonso Lucas Holguín (en adelante, “el accionante”) presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de apelación y el auto que negó el recurso de ampliación de dicha sentencia.

II. Objeto

5. Las decisiones judiciales impugnadas, al ser una sentencia ejecutoriada y un auto definitivo, son susceptibles de acción extraordinaria de protección de conformidad a los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, además del artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”).

III. Oportunidad

6. La acción extraordinaria de protección se presentó el **5 de diciembre de 2022** en contra de dos decisiones judiciales, siendo la última de estas emitida y notificada el **23 de noviembre de 2022**. En consecuencia, la demanda se presentó dentro del término establecido en el artículo 60 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

IV. Agotamiento de recursos

7. Contra las decisiones impugnadas no cabe recurso vertical alguno, con lo que se cumple con el requisito establecido en el artículo 94 de la Constitución.

V. Los fundamentos de las pretensiones

8. A continuación, el presente tribunal procede a sintetizar los fundamentos de las pretensiones de la demanda y, posteriormente, verificará si los mismos cumplen con los requisitos para ser admitidos y no incurrir en las causales para su inadmisión.

9. El accionante solicita que la Corte Constitucional declare que las decisiones judiciales impugnadas vulneraron sus derechos constitucionales al trabajo, a la tutela judicial efectiva, al debido proceso –en las garantías del cumplimiento de las normas y derechos de las partes y de la motivación– y a la seguridad jurídica, previstos en los artículos 33, 75, 76 numerales 1 y 7 literal 1, 82 y 325 de la Constitución. Además, como medidas de reparación, solicita que: (i) se deje sin efecto las decisiones judiciales impugnadas, (ii) se emita sentencia de mérito y, en consecuencia: (iii) se disponga el reintegro del accionante al cargo que venía ejerciendo, el pago de los valores dejados de percibir desde que fue cesado de sus funciones, el pago de USD 5 000 y se ofrezca disculpas públicas.

10. En cuanto al fundamento de sus pretensiones, luego de transcribir las decisiones

judiciales impugnadas, el accionante esgrimió los siguientes *cargos*:

10.1. La sentencia impugnada habría vulnerado su derecho al debido proceso al incurrir en una manifiesta inexistencia de los elementos mínimos de la motivación porque el tribunal de apelación únicamente enunció definiciones de derechos constitucionales y jurisprudencia constitucional. Esto habría inobservado norma expresa y varios precedentes jurisprudenciales de obligatorio cumplimiento sobre la motivación como son las sentencias 274-13-EP/19 y 1158-17-EP/21.

10.2. La sentencia impugnada habría vulnerado sus derechos al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, a la seguridad jurídica y al trabajo ya que:

- (i) El análisis para señalar que el acto administrativo impugnado no vulneró derechos fue únicamente que este fue *“emitido, suscrito y notificado por autoridad competente, al ser un cargo de libre remoción”*. De esta forma, alega que el jefe de cuerpo de bomberos es de libre nombramiento, pero no de libre remoción –según el Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (en adelante, “COESCOP”)– y que al cesarle de sus funciones no se cumplió con el debido proceso, el cual no solo involucra haber sido notificado o que la resolución haya sido emitida por autoridad competente.
- (ii) El Código Orgánico de Organización Territorial y Autonomía y Descentralización (en adelante, “COOTAD”) fue aplicado en forma retroactiva e ignoró la resolución SNGRE-006-2020, de 2 de junio de 2020, que indica que los jefes del cuerpo de bomberos no son de libre remoción y que deben cumplir un periodo de cuatro años en sus cargos.
- (iii) El tribunal de apelación se limitó a verificar la aplicación de *“la ley ejecutiva” “obviando norma sustantiva”* –como el COESCOP– que en el caso de antinomia prevalece porque rige el *indubio pro operario*, en concordancia con las sentencias constitucionales 01218-SIN-CC y 1751-15-EP.
- (iv) Se inobservó los artículos 86.3 de la Constitución y 16 de la LOGJCC y la sentencia 116-13-SEP-CC que indican que cuando un particular acciona una garantía jurisdiccional en contra de una entidad pública, se invierte la carga de la prueba. Por lo que el tribunal de apelación debía presumir por ciertas sus alegaciones. Así, indica que el accionante no tenía la carga probatoria para probar la vulneración de derechos que efectivamente incurrieron.

10.3. La sentencia impugnada habría vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva al negar la posibilidad de que sus derechos sean tutelados a través de la acción de protección y señalar que el asunto controvertido es de mera legalidad sin

realizar un “análisis pormenorizado de los hechos del caso concreto” y sin indicar porqué la vía constitucional no es la adecuada y eficaz. Esto habría desconocido las sentencias 001-16-PJO-CC, 0210-15-SEP-CC, 041-13-SEP-CC, 001-10-PJO-CC, 1754-13-EP/19, que son de obligatorio cumplimiento.

10.4. El auto impugnado habría vulnerado los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica al negar su recurso de ampliación y con eso inobservar el precedente constitucional 283-14-EP que señala que el juez tiene la obligación de verificar qué vía judicial es la adecuada para conseguir el fin que se persigue al impugnar un determinado acto administrativo.

10.5. El GAD de Montecristi habría vulnerado sus derechos al emitir una resolución administrativa sin una motivación adecuada, no garantizar la legítima defensa y seguridad jurídica del accionante, y basarse en un sumario administrativo que no ha podido conocer. Además, agrega que no se cumplió con los artículos 240 y 287 del COESCOP, por lo que se le habría privado de ejercer sus funciones antes que concluya su período sin que pueda conocer los motivos para dicha decisión.

11. Ahora bien, de conformidad con lo establecido por esta Corte, una forma de analizar la existencia de un argumento claro en la demanda de acción extraordinaria de protección² es la verificación de que los cargos propuestos por el accionante reúnan, al menos, los siguientes tres elementos: 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 porqué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica)³.

12. En lo atinente al párrafo 10.1 *supra*, se alega la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque habría inexistencia de la motivación; sin embargo, esta afirmación es genérica y no desarrolla las razones por las que esto habría generado la vulneración directa e inmediata del referido derecho, de forma que, carece de justificación jurídica.

13. En lo relativo a los cargos señalados en los párrafos 10.2.(ii) y 10.2.(iii), se verifica que el accionante determina que sus derechos al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, a la seguridad jurídica y al trabajo habrían sido transgredidos porque se habría omitido aplicar la resolución SNGRE-006-2020 y se habría aplicado retroactivamente el COOTAD; sin embargo, omite detallar la afectación de algún precepto constitucional⁴ y no expone las razones por las que esta

² Requisito de admisibilidad previsto en el artículo 62.1 de la LOGJCC.

³ Corte Constitucional, sentencia 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 18.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 1593-14-EP/20, párr. 19: “La Corte Constitucional, como guardiana de la Constitución, al resolver sobre vulneraciones a estos derechos, no le corresponde pronunciarse solo respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas

situación habría incidido significativamente en la decisión adoptada por las autoridades accionadas y, por lo tanto, habría provocado la vulneración directa e inmediata del derecho; de forma que los cargos carecen de una justificación jurídica suficiente.

14. En similar sentido ocurre con el cargo sintetizado en el párrafo 10.5 *supra*, pues el accionante se refiere a la actuación del GAD de Montecristi, sin señalar la actuación judicial que habría vulneró sus derechos. En consecuencia, el cargo no cuenta con una base fáctica ni una justificación jurídica.

15. En virtud de que en los párrafos 10.1, 10.2.(ii) y 10.2.(iii) y 10.5 *supra* no se formulan cargos completos, se incumple el requisito de admisibilidad establecido en el artículo 62.1 de la LOGJCC⁵.

16. Respecto a los cargos detallados en los párrafos 10.2.(i), 10.2.(iv), 10.3 y 10.4 *supra*, el accionante agota su fundamentación en cuestionar el análisis y la decisión de las providencias impugnadas, mismas que establecieron que la acción de protección era improcedente por cuanto el accionante no pudo probar la vulneración de sus derechos constitucionales y que el asunto era de mera legalidad por lo que se concluyó que la vía constitucional no era la adecuada ni eficaz. Asimismo, de dichos cargos se puede advertir que el accionante pretende que este Organismo se pronuncie sobre el fondo de la garantía jurisdiccional propuesta, lo que deviene en improcedente. De esta manera, estos cargos incurrir en el numeral 3 del artículo 62 de la LOGJCC⁶.

17. De esta manera, por las conclusiones determinadas en los párrafos que anteceden, este tribunal se abstiene de realizar consideraciones adicionales.

VI. Decisión

18. Por lo tanto, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve **inadmitir** a trámite acción extraordinaria de protección **N.º 575-23-EP**.

19. Esta decisión no es susceptible de recurso alguno y causa ejecutoria de conformidad a lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y en el artículo 23 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

20. Se concede las copias simples del expediente 575-23-EP solicitadas por el

infraconstitucionales, sino verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado la afectación de preceptos constitucionales”.

⁵ LOGJCC, artículo 62.1: “*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*”.

⁶ LOGJCC, artículo 62.3: “*que el fundamento de la acción no se agote solamente en la consideración de lo injusto o equivocado de la sentencia*”.

procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Montecristi. Para la entrega de las copias, el peticionario deberá acercarse a las instalaciones de la Corte Constitucional ubicada en las calles José Tamayo E10-25 y Lizardo García, en el horario de 08h00 a 16h30.

21. En consecuencia, se dispone a notificar este auto, archivar la causa y devolver el proceso al juzgado de origen.

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Ali Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

RAZÓN. Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Segundo Tribunal de Sala de Admisión de 8 de mayo de 2023. Lo certifico.

Documento firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN