

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTÁMENES Y SENTENCIAS:

856-19-EP/24 En el Caso No. 856-19-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 856-19-EP	2
3043-19-EP/24 En el Caso No. 3043-19-EP Acéptese las acciones extraordinarias de protección No. 3043-19-EP	20
17-20-EP/24 En el Caso No. 17-20-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 17-20-EP/24	55
183-20-EP/24 En el Caso No. 183-20-EP Acéptese parcialmente las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección No. 183-20-EP	64
452-20-EP/24 En el Caso No. 452-20-EP Acéptese parcialmente la acción extraordinaria de protección No. 452-20-EP	78
546-20-EP/24 En el Caso No. 546-20-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 546-20-EP	88
896-20-EP/24 En el Caso No. 896-20-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 896-20-EP	103



Sentencia 856-19-EP/24
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 13 de junio de 2024

CASO 856-19-EP

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

SENTENCIA 856-19-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta la presente acción al evidenciar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica con la consecuente transgresión del derecho a la tutela judicial efectiva. En lo principal, este Organismo observó que la judicatura impugnada exigió, para la procedencia de la acción de protección, el cumplimiento de un requisito no previsto en la ley y omitió realizar el análisis de la real vulneración de derechos constitucionales.

1. Antecedentes procesales

1. El 1 de octubre de 2018, Nora Macrina Correa Imaicela presentó una acción de protección en contra del Consejo de la Judicatura y de la Procuraduría General del Estado (“PGE”) debido a la terminación de su nombramiento provisional en el cargo de asistente administrativo 2.¹
2. Mediante sentencia de 12 de octubre de 2018, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón y provincia de Loja (“Unidad Judicial”) declaró sin lugar la acción.² En contra de esta decisión, Nora Macrina Correa Imaicela interpuso recurso de apelación, el cual fue negado mediante sentencia de 31 de enero de 2019 dictada por la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“Corte Provincial”).³ En contra de esta decisión, Nora Macrina Correa Imaicela interpuso

¹ Juicio 11203-2018-02968. En la demanda se impugnó la acción de personal 15012-DNTH-2015-NG, de 30 de octubre de 2015, que concluyó el nombramiento provisional otorgado a la demandante. Arguyó que la acción de personal impugnada carecía de motivación y, entre otros derechos, vulneró la seguridad jurídica pues, el artículo 18 literal c) del reglamento a la LOSEP, prevé la terminación de un nombramiento provisional cuando exista un ganador del concurso de méritos y oposición. Concluyó que el acto impugnado “es nulo de pleno derecho”.

² Fundamentó su decisión, entre otras consideraciones, en que i) la acción de personal en la que se otorgó el nombramiento provisional establecía, expresamente, la posibilidad de terminar el mismo en cualquier tiempo o hasta que se declare a la persona ganadora del concurso de méritos y oposición y ii) el nombramiento provisional no genera estabilidad, iii) la terminación responde a una decisión unilateral de la administración.

³ La Corte Provincial razonó, entre otras cuestiones, que “al haberse interpuesto una acción de protección, luego de 35 meses desde que se indica se vulneraron sus derechos, se debe considerar que se hayan justificado circunstancias de fuerza mayor que hayan impedido su presentación; que el daño causado [...] siga existiendo al momento de presentar la tutela; y, que se trate de una población vulnerable”.

recursos de aclaración y ampliación,⁴ que fueron negados en auto de 15 de febrero de 2019.

3. El 1 de marzo de 2019, Nora Macrina Correa Imaicela (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 31 de enero de 2019 por la Corte Provincial (“**sentencia impugnada**”).⁵
4. Luego del sorteo correspondiente, la sustanciación de la causa recayó en la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez y, en atención al orden cronológico de despacho de causas, avocó conocimiento mediante auto de 5 de septiembre de 2023. También ordenó a la Corte Provincial remitir su informe de descargo, el cual fue presentado el 13 de septiembre del mismo año.

2. Competencia

5. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”); 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

3. Alegaciones de las partes

3.1. De la accionante

6. Según la accionante, la sentencia impugnada vulnera los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de motivación, a la seguridad jurídica y a la igualdad.
7. En su demanda, detalla los argumentos esgrimidos en su recurso de apelación. Luego expone que la sentencia impugnada formula un problema jurídico en el que incluye que la acción de protección fue presentada 35 meses después de la emisión del acto impugnado. A criterio de la accionante, esta es una “circunstancia ajena a la acción de protección”.
8. Agrega que en la sección 4.4.c de la sentencia impugnada, la Corte Provincial:

⁴ La accionante solicitó que se aclaren las razones por las que se habrían inobservado los pronunciamientos de la Corte Constitucional.

⁵ La causa fue admitida a trámite mediante auto de 20 de agosto de 2018 en Sala de Admisión conformada por el entonces juez constitucional Manuel Viteri Olvera, y las entonces juezas constitucionales Marien Segura Reasco y Pamela Martínez Loaiza.

sin entrar en ningún tipo de análisis constitucional sobre los hechos alegados que vulneran [sus] derechos constitucionales, así como tampoco lo alegado en el escrito que fundamenta la apelación a la sentencia de primer nivel, y lo expuesto dentro de la audiencia de estrados, [la Corte Provincial] centra su análisis en la temporalidad en la que sucedió el acto vulnerador [...] y la fecha de presentación de la acción de protección [lo cual] va en contra de los criterios establecidos por la Corte Constitucional, cuyos pronunciamientos fueron alegados por [su] parte en [la demanda, audiencia y recurso de apelación], por lo que los señores jueces omiten analizar todo lo argumentado y nuevamente incurren en error.

[Énfasis eliminado]

9. También cita fragmentos de la sentencia 41-18-SEP-CC, respecto de que la inmediatez no constituye un requisito para la procedencia de la acción de protección. Luego refiere que las premisas de la sentencia impugnada “no guardan relación con la acción de protección, volviendo a su resolución carente de razonabilidad, lógica y comprensibilidad”. Agrega que, al inobservar los criterios emitidos por este Organismo, la sentencia impugnada se torna “vulneradora del parámetro de razonabilidad y de la lógica, así como de la seguridad jurídica”.
10. Asegura que la Corte Provincial se refirió a “lo manifestado por la Corte Constitucional en la sentencia publicada en el Registro Oficial No. 641 del 15 de febrero del 2012, que trata sobre una decisión tomada sobre una acción de amparo” [sic] [énfasis eliminado]. Sin embargo, no se habría considerado su alegación sobre que “la extinta acción de amparo es ajena a la acción de protección, [pues] aquella estaba destinada a la implementación de medidas cautelares, en tanto que ésta tiene como finalidad la protección de derechos [...]”.
11. También esgrime que la sentencia impugnada transcribió la sentencia T-380/17 de la Corte Constitucional de Colombia para tratar “el principio de inmediatez como requisito de procedibilidad de la acción de tutela instaurada en Colombia, hecho inaplicable en nuestro ordenamiento jurídico”. Asegura que, en el mismo sentido se citaron las sentencias SU-961/1999; T-594/2008; T-797/2002; T-594/2008; T-578/2006; T-158/2006; T-1028/2010; T-95412010; T526/2005; T-906/2011; T-657/2013; T342/201 dictadas por la Corte Constitucional de Colombia sobre el principio de inmediatez en la acción de tutela. Con base en ello, manifiesta que la sentencia impugnada resolvió:

sin ningún tipo de argumentación, constitucional o legal ecuatoriana, y yendo en contra de los criterios establecidos por la propia Corte Constitucional del Ecuador, expresan que la inmediatez es un requisito de procedibilidad, hecho proscrito por la Corte Constitucional del Ecuador, quien [sic] ha manifestado que la inmediatez es un elemento extraño a la acción de protección, puesto que no se encuentra establecido ni en la Constitución ni en la Ley.

[Énfasis eliminado]

12. Luego establece, lo que a su juicio constituyen, las diferencias entre la acción de tutela en Colombia y la acción de protección en Ecuador. Posterior a ello, concluye que la sentencia impugnada toma:

una institución jurídica [...] que no está ni en la constitución ni en la Ley, así como tampoco ha sido creada vía interpretación por la Corte Constitucional [...], por ende la acción de tutela es totalmente ajena a la acción de protección en lo referente a la inmediatez, circunstancia que vuelve a la resolución carente de motivación [y] atenta contra la seguridad jurídica.

13. Alega que la Corte Provincial habría: i) exigido presentar una excepción a la inmediatez, ii) aseverado que la acción de protección es de carácter extraordinario y residual, contraviniendo la sentencia 1-16-PJO-CC e iii) inobservado las alegaciones “sobre la vulneración a la seguridad jurídica, motivación, igualdad formal y derecho al trabajo”.
14. Por último, expone que los casos 11282-2018-01604, 11282-2018-00988, 11904-2018-00016 y 1310-2017-00164 emitidos por tribunales de apelación; y, las sentencias en los casos 11313-2018-00386, 11333-2018-03734, 11333-2018-03822, 11282-2018-00988 y 11203-2018-02154 dictadas por jueces de instancia fueron inobservados, a pesar de tener el mismo patrón fáctico, lo que habría vulnerado el derecho a la igualdad.
15. Con base en lo expuesto, solicita que se deje sin efecto la sentencia impugnada, que en aplicación del principio *iura novit curia* también se deje sin efecto la sentencia dictada por la Unidad Judicial y se ordene la reparación integral correspondiente.

3.2. De la Corte Provincial

16. A criterio de la Corte Provincial, “si bien es cierto que la Ley, no ha previsto límites para la interposición de acciones de garantías jurisdiccionales, [...] la inmediatez en estas garantías es un requisito de procedibilidad”. Además, señala que la decisión se fundamentó en legislación comparada, por lo que la Corte Provincial “no ha vulnerado ningún derecho constitucional de la accionante”.

4. Análisis constitucional

4.1. Planteamiento de los problemas jurídicos

17. Los problemas jurídicos de una acción extraordinaria de protección se determinan, principalmente, en función de los cargos relacionados con la presunta vulneración de derechos constitucionales formulados por la parte accionante en contra del acto procesal

objeto de la acción.⁶ En este sentido, un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos:

(i) una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa; (ii) una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión judicial de la autoridad judicial cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental; tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción; y, (iii) una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata. No obstante, si un cargo carece de dichos elementos, no se puede, sin más, rechazar el mismo. En aquellos casos, la Corte Constitucional debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental.⁷

18. En los párrafos 7, 8, y 11 y 12 *supra*, la accionante afirma la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación. A su juicio, la Corte Provincial no analizó la real vulneración de derechos alegada en su acción. Por lo que, esta alegación se abordará con el siguiente problema jurídico: ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación por insuficiencia motivacional, al no contener un análisis sobre la vulneración de derechos constitucionales?
19. Del cargo sintetizado en el párrafo 10 *supra*, se verifica como tesis la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación por el vicio de incongruencia frente a las partes. Como base fáctica se arguye que la Corte Provincial no se refirió a que la acción de amparo sería ajena a la acción de protección. Sin embargo, se constata que la accionante no desarrolla una justificación jurídica que exponga por qué la presunta omisión vulnera el derecho de manera directa e inmediata. En suma, tampoco se indica por qué el argumento referido sería relevante para la resolución del caso; en consecuencia, pese a realizar un esfuerzo razonable, se descarta el análisis del cargo antedicho.
20. Del párrafo 13 *supra*, la accionante afirma que se contraviene la sentencia 1-16-PJO-CC. No obstante, omite identificar la regla de precedente y cómo aquella es aplicable al caso concreto por lo que no puede formularse un problema jurídico de este cargo al ser incompleto.⁸

⁶ CCE, sentencias 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16; 752-20-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 31; y, 2719-17-EP/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 11.

⁷ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párrafo 18.

⁸ CCE, sentencia 1943-15-EP/21, 13 de enero de 2021, párr. 42. Cuando el argumento de la vulneración de derechos presentado en una acción extraordinaria de protección se fundamenta en la inobservancia de un precedente constitucional, para que sea considerado claro, deberá reunir los elementos mínimos necesarios comunes (tesis, base fáctica y justificación jurídica) y, dentro de la justificación jurídica, deben incluirse al

21. En el párrafo 9 *supra*, se verifica que la accionante hace referencia a la verificación del requisito de inmediatez que, a su juicio, “no guarda relación con la acción de protección”. Lo cual, también es referenciado en la cita del cargo expuesto en el párrafo 12 *supra*. En ellos, se afirma la vulneración del derecho a la seguridad jurídica debido a que se habría requerido justificar la “inmediatez” como requisito de procedibilidad para la acción de protección.
22. Ahora bien, para que exista una vulneración a la seguridad jurídica “es necesario que las transgresiones normativas tengan una trascendencia constitucional consistente, sobre todo, en una afectación a uno o varios derechos constitucionales [...] distintos a la seguridad jurídica”.⁹ Al respecto, de los cargos expuestos por la accionante, se desprende la presunta transgresión del derecho a la tutela judicial efectiva en su dimensión de acceso a la justicia, respecto del derecho a tener respuesta sobre las pretensiones de la acción debido a la exigencia de un requisito no previsto en la legislación nacional. Por lo que se atenderá el cargo desde el siguiente problema jurídico: ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica al requerir que se justifique la inmediatez como requisito de procedibilidad de la acción de protección, el cual no se encontraba previsto en el ordenamiento aplicable, lo cual transgredió el derecho a la tutela judicial efectiva?
23. Por último, en el párrafo 14 *supra*, la accionante afirma que la Corte Provincial inobservó una serie de casos con similar patrón fáctico por lo que se habría vulnerado el derecho a la igualdad. Sin embargo, no detalla las razones por las que los casos anunciados son similares ni por qué la judicatura accionada debía resolver en el mismo sentido que se resolvieron los casos identificados. En consecuencia, no se ha presentado un cargo que cumpla con los elementos mínimos para que esta Corte formule un problema jurídico, aun realizando un esfuerzo razonable. De modo que no se abordará el cargo en mención.

4.2. Resolución de los problemas jurídicos

4.2.1. ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica al requerir que se justifique la inmediatez como requisito de procedibilidad de la acción de protección, el cual no se encontraba previsto en el ordenamiento aplicable, lo cual transgredió el derecho a la tutela judicial efectiva?

menos los siguientes elementos: i. La identificación de la regla de precedente y ii. La exposición de por qué la regla de precedente es aplicable al caso.

⁹ CCE, Sentencia 1763-12-EP/20, 22 de julio de 2020, párr. 14.5.

24. El artículo 82 de la Constitución señala que “el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. En virtud de este derecho, las personas cuentan con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que les permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas.¹⁰
25. Por su parte, la jurisprudencia constitucional expone que esta Corte debe verificar que “los jueces que conocen garantías jurisdiccionales hayan actuado en el ámbito de su competencia constitucional y observado la normativa que hayan considerado aplicable al caso para garantizar derechos constitucionales”.¹¹ En particular, cuando las y los jueces constitucionales conocen una acción de protección, estos “garantizarán la seguridad jurídica en la medida en que sus actuaciones se adecúen a la naturaleza jurídica y regulaciones propias de esta garantía jurisdiccional. Al contrario, su inobservancia provocaría que los justiciables carezcan de certeza sobre el objeto, ámbito y alcance de esta acción constitucional”.¹²
26. En el caso analizado, la accionante afirma que la sentencia impugnada toma “una institución jurídica [...] que no está ni en la constitución ni en la Ley, así como tampoco ha sido creada vía interpretación por la Corte Constitucional [...], por ende la acción de tutela es totalmente ajena a la acción de protección en lo referente a la inmediatez”. A su juicio, la inmediatez no constituye un requisito para la procedencia de la acción de protección.
27. De la sentencia impugnada se verifica que esta se centra en la verificación del cumplimiento del requisito de inmediatez, que es parte del ordenamiento jurídico de Colombia. Del mismo modo, establece tres excepciones “doctrinales” al mismo: “circunstancias de fuerza mayor que haya[n] impedido su presentación; que el daño causado por el evento violatorio a derechos siga existiendo al momento de presentar la tutela, y, que se trate de una población vulnerable a la que no es exigible la celeridad y la diligencia que se exige por tratarse de persona de vulnerabilidad manifiesta”.¹³ las mismas que, a su juicio, no fueron justificadas por la accionante. Por último, determina que la inmediatez es un requisito de procedibilidad que “dependerá de las circunstancias de cada

¹⁰ CCE, sentencia 2152-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 22

¹¹ CCE, sentencia 1292-19-EP/21, 15 de diciembre de 2021, párr. 26; sentencia 2152-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 23; y sentencia 2962-19-EP/23, 9 de noviembre de 2023, párr. 29.

¹² CCE, sentencia 992-11-EP/19, 11 de diciembre de 2019, párr. 24.

¹³ Numeral cuarto de la sentencia impugnada.

caso y de la aplicación de alguna de las excepciones que se señalan por la Corte Constitucional colombiana”.

28. Respecto de lo mencionado, es determinante recordar lo siguiente:

- a) La activación de las garantías jurisdiccionales tiene como objeto evitar que los derechos reconocidos se conviertan en meros enunciados jurídicos y procede cuando se verifique la real afectación de estos.¹⁴ De modo que las y los jueces constitucionales están en la obligación de analizar las vulneraciones de derechos alegadas de conformidad con las disposiciones normativas vigentes que las regulen.¹⁵
- b) En particular, la acción de protección tiene como objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución.¹⁶ Por lo que le corresponde a las y los jueces constitucionales, en el ámbito de sus competencias, verificar la existencia de vulneración a los derechos alegados por la parte accionante o aquellos que, *ex officio*, evidencien como vulnerados.¹⁷
- c) Ni la Constitución, ni la ley, ni la jurisprudencia, han establecido como requisito de procedibilidad a la inmediatez en la presentación de la acción de protección.¹⁸ Esto encuentra sentido en que tal requerimiento implicaría el menoscabo de “los principios que rigen la aplicación de los derechos en el país”.¹⁹ De modo que “la acción de protección no depende ni de la inmediatez ni de la inminencia del daño, sino de la existencia de una vulneración de derechos constitucionales”.²⁰ En consecuencia, en tanto el paso del tiempo no impide la presentación de esta garantía, tampoco podría considerarse como un requisito de procedibilidad.

¹⁴ CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 46.

¹⁵ CCE, sentencia 1292-19-EP/21, 15 de diciembre de 2021, párr. 29.

¹⁶ CRE, artículo 88.

¹⁷ CCE, sentencia 698-15-EP/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 25. Se deja constancia de algunas de las excepciones que se han presentado al análisis de la vulneración de derechos. Por ejemplo: CCE, sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 86; sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 69; sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021; sentencia 165-19JP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 19, 20 y 66; sentencia 1329-12-EP/22, 07 de septiembre de 2022; sentencia 1679-12-EP/20, 15 de enero de 2020, párr. 39; y sentencia 461-19-JP/23, 19 de abril de 2023, párr. 59.

¹⁸ CCE, sentencia 179-13-EP/20, 4 de marzo de 2020, párr. 25.

¹⁹ Ibid., párr. 26.

²⁰ CCE, sentencia 673-15-EP/20, 5 de agosto de 2020, párr. 33.

- d) No obstante, la jurisprudencia constitucional ha reparado en que el plazo transcurrido entre la alegada vulneración del derecho y la presentación de la acción sí deben ser consideradas al emitir una decisión. Pues:

el transcurso del tiempo sí podría incidir en la dificultad de probar ciertos hechos, o en otras consideraciones de la sentencia, así como en la reparación de las vulneraciones. Así, por ejemplo, el transcurso del tiempo puede tener como consecuencia que los documentos que prueban las vulneraciones de derechos se pierdan, que los involucrados en las vulneraciones de derechos ya no presten sus servicios en las instituciones, que las acciones administrativas estén prescritas, que las partidas presupuestarias ya no estén disponibles, entre otras. Así también, la obligación de reparar las vulneraciones de derechos se puede ver afectada por cuanto en algunos casos el transcurso del tiempo puede tornar imposible que se emitan medidas de restauración de los derechos y en otros casos podría ocurrir que el transcurso del tiempo se convierta en un incentivo para que se calculen reparaciones materiales más onerosas. **Es por ello que, en los casos en los que ha transcurrido un tiempo excesivo desde la vulneración de derechos, la reparación podrá tener en consideración la demora en la interposición de las acciones pertinentes. Esto, de ninguna manera puede obstar que se ordene la reparación integral, sin embargo, se debe analizar si la persona afectada ha provisto una justificación válida ante la demora en la presentación de su acción.**²¹

[Énfasis agregado]

29. De lo expuesto, se colige que el transcurso del tiempo no es un requisito para presentar una acción de protección. Sin embargo, sí debe ser considerado al momento de ordenar la reparación integral; esto, en el marco de una justificación válida proporcionada por la parte afectada. En consecuencia, el plazo en cuestión debe considerarse al momento de dictar las medidas de reparación integral.
30. En el caso bajo análisis, se rechazó el recurso de apelación debido al incumplimiento del requisito “doctrinal” de inmediatez. De modo que, la Corte Provincial examinó el cumplimiento de un requisito que no está previsto ni en la Constitución ni en la ley, a pesar de que la inexistencia de este era de conocimiento de la judicatura accionada; pues afirmó que “si bien es cierto, que la Ley [...] no ha establecido un límite para la proposición de acciones por garantía jurisdiccionales [...]”; la inmediatez, resulta un presupuesto que debe ser valorado”. De tal suerte que aplicó un requisito que la parte accionante no podía prever, debido a que no estaba reconocido en la legislación vigente, ocasionando el menoscabo del derecho a la seguridad jurídica.
31. En suma, la seguridad jurídica también se ve afectada en tanto la Corte Provincial cimentó su decisión en que las excepciones al principio de inmediación “que se señalan [sic] [...]”

²¹ CCE, sentencia 1290-18-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 40.

la Corte Constitucional colombiana” no fueron justificados por la accionante. Es decir que la judicatura accionada no solo examinó el cumplimiento de un requisito inexistente, sino que también apegó las supuestas excepciones de dicho requisito a lo prescrito por la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia. Por lo que se evidencia que la Corte Provincial hizo referencia a un ordenamiento jurídico extranjero, respecto del cual la accionante no podía prever sus reglas.

32. Esta actuación no solo afectó el derecho a la seguridad jurídica, sino que también transgredió el derecho a la tutela judicial efectiva en su dimensión de acceso a la justicia, particularmente en el derecho a recibir una respuesta a su pretensión.²² Esto, debido a que la accionante se vio impedida de obtener contestación a las alegaciones sobre vulneración de derechos, por lo que no pudo hacer efectivo el derecho mencionado. En consecuencia, se determina que al exigir el cumplimiento de un requisito inexistente en la legislación se creó una barrera irrazonable al acceso a la justicia;²³ en particular, al recurso de apelación interpuesto, vedando la posibilidad de obtener una respuesta al fondo de sus pretensiones.²⁴

33. En razón del análisis realizado, se verifica la inobservancia del ordenamiento jurídico²⁵ y se declara la vulneración del derecho a la seguridad jurídica con la consecuente transgresión del derecho a la tutela judicial efectiva, al exigir un requisito no previsto para la procedencia de la acción de protección.

4.2.2. ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación por insuficiencia motivacional, al no contener un análisis sobre la vulneración de derechos constitucionales?

34. El artículo 76 numeral 7 literal l de la CRE prescribe que “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”.²⁶ Constituyendo, este último,

²² CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 110. En su jurisprudencia, la Corte Constitucional ha determinado que la tutela judicial efectiva tiene tres componentes, que podrían concretarse en tres derechos: “i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión”. Respecto de la primera dimensión de acceso, este Organismo ha indicado que el mismo se compone de dos derechos: i) el derecho de acción y ii) el derecho a recibir una respuesta sobre las pretensiones planteadas. Respecto de este punto, revisar las sentencias 2806-19-EP/24, 17 de enero de 2024, párr. 20; y, 1330-20-EP/24, 28 de febrero de 2024, párr. 21.

²³ CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 115.

²⁴ Este Organismo ha resuelto en sentido similar en otros casos. Por ejemplo, ver: CCE, sentencia 2962-19-EP/23, 9 de noviembre de 2023.

²⁵ CCE, sentencia 1593-14-EP/20, 29 de enero de 2020, párr. 19.

²⁶ En el mismo sentido, revisar CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 57.

el criterio rector que da cuenta de una argumentación jurídica mínimamente completa. A su vez, la jurisprudencia de este Organismo ha indicado que “una argumentación jurídica es *insuficiente* cuando la respectiva decisión cuenta con alguna fundamentación normativa y alguna fundamentación fáctica, pero alguna de ellas es insuficiente porque no cumple el correspondiente estándar de suficiencia”.²⁷

- 35.** Este Organismo ha indicado que el estándar de suficiencia motivacional en garantías jurisdiccionales es más alto que en otros procesos. Esto, debido a la naturaleza y el imperativo tutelar de las mismas. De manera específica, esta Corte señaló que las y los jueces que resuelvan garantías jurisdiccionales deben:

realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. [Y] únicamente cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales [...] podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido [...].²⁸

- 36.** Con base en lo expuesto, al momento de resolver una controversia, las y los jueces constitucionales deben: 1) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión; 2) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, 3) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, y si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infra constitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.²⁹

- 37.** La accionante afirma que la Corte Provincial no atendió sus alegaciones, sino que se limitó a razonar sobre la inmediatez con la que debería ser presentada una acción de protección. Por ello, y con la finalidad de evitar la redundancia argumentativa, se toma nota del párrafo 32 *supra*, pues entre las conclusiones del primer problema jurídico se determinó que la Corte Provincial circunscribió su análisis a lo que consideró como requisito de procedibilidad de la acción de protección. En consecuencia, la judicatura accionada no analizó los derechos alegados como vulnerados, por lo que menoscabó el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de la accionante, sin que lo desarrollado en esta sentencia implique un pronunciamiento sobre la corrección o incorrección jurídica de la decisión impugnada, pues aquello no le compete a este Organismo.

²⁷ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 69.

²⁸ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 103 y 103.1.

²⁹ CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

38. A fin de reparar el derecho vulnerado esta Corte estima que se debe dejar sin efecto la sentencia impugnada y reenviar el proceso para que un nuevo tribunal de la Corte Provincial emita una nueva sentencia de apelación. Para ello, como ya lo ha hecho previamente, esta Corte considera importante precisar que la nueva judicatura deberá tener en cuenta que no puede, respecto del análisis de procedencia de la vía constitucional, rechazar, sin más, la acción de protección bajo la consideración de que corresponde a un conflicto laboral con el Estado. En su lugar, “[l]a judicatura deberá ofrecer una motivación suficiente acerca de si en el caso, a [sic] *prima facie*, se ventilan asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor o servidora que requieran una respuesta urgente. De concluir que el caso sí entra en alguno de aquellos amplios supuestos, se deberá examinar de forma profunda las alegadas vulneraciones de derechos”.³⁰
39. Sobre la base del análisis realizado, es procedente hacer un llamado de atención a Pablo Santiago Narváez Cano, Fredy Rolando Alvarado González jueces de la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Loja,³¹ y a Carlos Lenin Tandazo Román, entonces juez de la misma judicatura. Esto, en tanto resolvieron una garantía jurisdiccional con base en legislación diferente a la nacional y exigiendo requisitos no contemplados por el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

5. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Aceptar la acción extraordinaria de protección 856-19-EP.
2. Declarar la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica, que a su vez transgredió el derecho a la tutela judicial efectiva, como consecuencia de la sentencia dictada el 31 de enero de 2019 por la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Loja.
3. Disponer las siguientes medidas de reparación:

³⁰ CCE, sentencia 1451-20-EP/24 de 16 de mayo de 2024, párr. 22, 183-20-EP/24, 6 de junio de 2024, párr. 20; 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024; párr. 43.

³¹ Del Sistema del Consejo de la Judicatura, se verifica que la denominación de la judicatura cambió a Sala Especializada De Lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores.

- i. Dejar sin efecto la sentencia dictada el 31 de enero de 2019 por la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Loja; y,
 - ii. Retrotraer el proceso hasta el momento anterior a la vulneración de derechos constitucionales y ordenar que una nueva conformación de la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Loja, previo sorteo, resuelva el recurso de apelación interpuesto.
4. Llamar la atención a Pablo Santiago Narváez Cano, Fredy Rolando Alvarado González jueces de la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Loja y a Carlos Lenin Tandazo Román, entonces juez de la misma judicatura, por resolver una garantía jurisdiccional con base en legislación diferente a la nacional y exigiendo requisitos no contemplados por el ordenamiento jurídico ecuatoriano.
5. Devolver los expedientes al juzgado de origen.
6. Notifíquese y cúmplase. -

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz (voto concurrente) y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 13 de junio de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

Voto concurrente
Juez: Richard Ortiz Ortiz

SENTENCIA 856-19-EP/24

VOTO CONCURRENTE

Juez constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Respecto a la decisión que resolvió la causa 856-19-EP considero pertinente realizar las siguientes consideraciones adicionales:
2. El voto de mayoría se pronunció sobre una acción extraordinaria de protección presentada por Nora Macrina Correa Imacela en contra de la sentencia de 31 de enero de 2019 emitida por la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Loja. En la sentencia, se aceptó la acción al constatar la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica (art. 82 CRE) en conexión con la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE) y la motivación (art. 76.7.1 CRE) de la accionante. Este Organismo verificó que la autoridad accionada le exigió un requisito no previsto en el ordenamiento jurídico para la presentación de su acción – **requisito de inmediatez**–; además, que no realizó un análisis de la vulneración de derechos y fundamentó su decisión con base en una legislación diferente a la nacional.
3. En concreto, la autoridad judicial accionada, en la decisión impugnada, expresó algunos argumentos sobre el principio de inmediatez: “si bien es cierto, que la Ley [...] no ha establecido un límite para la proposición de acciones por garantía jurisdiccionales [...]; la inmediatez, resulta un presupuesto que debe ser valorado”. Con este criterio, la Sala consideró que la accionante presentó la demanda “35 meses después de los hechos que afirma son atentatorios a sus derechos constitucionales; lo que contradice claramente el principio de inmediatez”. Así, consideró que: “Desconocer el principio de inmediatez, sería aceptar indebidamente que el Juez Constitucional tiene competencia privativa y cobertura absoluta para resolver todo conflicto”, por lo que, rechazó el recurso de apelación.
4. Respecto a este razonamiento de la Sala sobre la oportunidad de proponer una acción de protección (inmediatez), este Organismo precisó que la Sala aplicó un requisito que la parte accionante no podía prever, debido a que no estaba reconocido en la legislación vigente. Por ello, se concluyó que la autoridad judicial menoscabo el derecho a la seguridad jurídica.
5. Si bien coincido con la decisión de la demanda de acción extraordinaria de protección, a continuación, realizaré breves precisiones sobre el criterio de inmediatez dentro de la

acción de protección. Al respecto, considero que el transcurso del tiempo es un elemento relevante que debería ser tomado en cuenta en tres momentos: (i) la admisión, (ii) la sustanciación, y (iii) la reparación de la acción. Ya que, la Constitución establece a la acción de protección como una garantía jurisdiccional extraordinaria, que tiene las características de ser sencilla, **rápida y eficaz** (art. 86.2.a CRE) y está destinada a la protección eficaz e **inmediata** de los derechos reconocidos en la Constitución e instrumentos internacionales (art. 6 LOGJCC).

6. A mi juicio, en la (i) **admisión** de una acción de protección, la relevancia del tiempo debería ser considerado como un criterio de procedibilidad. Así, en atención a la naturaleza **eficaz e inmediata** de las garantías jurisdiccionales,¹ la acción de protección debería ser presentada dentro de un plazo prudente y razonable, desde la ocurrencia de la vulneración de los derechos constitucionales del accionante. Considero que no tomar en cuenta el tiempo como parámetro, sería desconocer el objeto y alcance de esta garantía.
7. De esta manera, a mi parecer, la relevancia por el transcurso del tiempo es un criterio que debe ser analizado por los juzgadores en cada caso, sin que pueda determinarse como un requisito previo de admisibilidad. De este modo, el juzgador es quien debería analizar los motivos que han imposibilitado al accionante presentar una acción de protección de forma oportuna. Esto implica que el accionante, cuando acuda a la justicia constitucional después de mucho tiempo de acaecida la vulneración de derechos, debería **justificar la eventual demora** en la presentación de la acción.
8. Por lo dicho, para determinar si existe o no demora injustificada o irrazonable al momento de presentar una acción de protección, coincido con que el juzgador debería considerar que: a) exista una justificación válida para la inactividad del accionante; b) la inactividad no afecte derechos de terceros; y, c) exista un nexo causal entre la presentación tardía de la acción y la vulneración de derechos constitucionales.
9. Lo anterior, no obstaría a que la autoridad judicial pueda rechazar la acción propuesta cuando el accionante presenta una acción de protección después de un tiempo excesivo, sin justificar su inacción y por asuntos que evidentemente no le corresponden resolver a la justicia constitucional.

¹ LOGJCC, art. 6.- Finalidad de las garantías. - Las garantías jurisdiccionales tienen como finalidad la protección eficaz e inmediata de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos [...].

10. Ahora bien, una vez que la acción de protección se encuentre admitida, en la etapa de **(ii) sustanciación** le corresponde a la autoridad judicial tomar en cuenta el transcurso del tiempo en el análisis de la vulneración de derechos constitucionales del accionante. De modo que, cuando la acción de protección es presentada con posterioridad al acto u omisión que causó la vulneración de derechos, el juzgador debería verificar si tal vulneración **se mantiene en el tiempo**.
11. En tal sentido, la autoridad judicial debería verificar que la vulneración sea actual y continua, pese a que la acción u omisión que la generó haya sido anterior a la presentación de la acción. Así, una vulneración podría considerarse **actual** cuando se mantiene al momento de la presentación de la garantía jurisdiccional, y **continua** cuando tal transgresión subsiste en el tiempo y continúa afectando los derechos constitucionales del accionante.
12. De la misma manera, también se puede advertir que el paso del tiempo puede constituirse en un obstáculo y causar **dificultades para probar** ciertos hechos dentro de la etapa de sustanciación de la causa. Es decir, el transcurso del tiempo puede causar que las pruebas pierdan su validez o incluso que desaparezcan, lo que podría impedir a las partes procesales demostrar la vulneración o no de derechos y, por tanto, obtener un fallo favorable en su tutela.
13. Finalmente, la relevancia del transcurso del tiempo debería incidir en el momento en el que el juzgador diseña las medidas de **(iii) reparación** integral. Al respecto, este Organismo en la sentencia 1290-18-EP/21 determinó lo siguiente:

la obligación de reparar las vulneraciones de derechos se puede ver afectada por cuanto en algunos casos el transcurso del tiempo puede tornar imposible que se emitan medidas de restauración de derechos y en otros casos podría ocurrir que el transcurso del tiempo se convierta en un incentivo para que se calculen reparaciones materiales más onerosas.
14. En consecuencia, es pertinente que la autoridad judicial atienda el transcurso del tiempo y las particularidades del caso al momento de ordenar medidas de reparación. Puesto que, la inacción justificada del accionante podría conllevar a la vulneración de derechos de terceros, como ocurre en los casos en los que existen situaciones jurídicas consolidadas. Tampoco deberían ordenarse reparaciones económicas exorbitantes que no tomen en cuenta la presentación tardía de la acción de protección. Lo dicho de ninguna manera puede obstar para que no se ordenen medidas de reparación adecuadas que permitan resarcir, en lo posible, la vulneración ocasionada.

15. En función de lo expuesto, considero que si bien en el ordenamiento jurídico no existe norma expresa que regule un plazo razonable para la presentación de la acción de protección; sí es compatible con la naturaleza de esta acción que sea activada de manera oportuna, para que pueda proteger los derechos de manera rápida, eficaz e inmediata. Por esta razón, el transcurso del tiempo sí debería ser un criterio relevante en los tres momentos de conocimiento de la acción de protección. Para ello, la autoridad judicial debería adoptar criterios que permitan evaluar la temporalidad de la acción, en cada caso, con miras a salvaguardar la eficacia, inmediatez y rapidez de las garantías jurisdiccionales. Esta consideración, además, permitiría evitar la desnaturalización de la acción y la deformación de las medidas de reparación.

RICHARD
OMAR
ORTIZ ORTIZ

Firmado digitalmente por
RICHARD OMAR
ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2024.06.25
09:19:38 -05'00'

Richard Ortiz Ortiz

JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 856-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 18 de junio de 2024, mediante correo electrónico a las 12:50; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por:
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

085619EP-6e142

**Caso Nro. 0856-19-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes veinticuatro de junio de dos mil veinticuatro por el presidente de la Corte Constitucional, Alí Lozada Prado y el día martes veinticinco de junio de dos mil veinticuatro el voto concurrente del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 3043-19-EP/24
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 06 de junio de 2024

CASO 3043-19-EP

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

SENTENCIA 3043-19-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta las acciones extraordinarias de protección presentadas en contra de la decisión judicial de la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil y de la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial del Guayas por vulnerar el derecho a la seguridad jurídica al encontrar que las decisiones desnaturalizaron la acción de protección y, por tanto, se declara su improcedencia.

1. Antecedentes procesales

1. El 15 de enero de 2019, Carlos Luis Díaz Saltos en calidad de gerente general de la compañía CARSALU S.A. promotora de la Unidad Educativa Particular Interamericano (“**accionante del proceso de origen**”), presentó una acción de protección en contra de los miembros de la Junta Distrital de Resolución de Conflictos del Distrito de Educación 09D05 Tarqui 1 Tenguel (“**entidad accionada**”) y de la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”), impugnando la resolución emitida dentro del proceso sancionatorio número JDRC-09D05-0010-2018 de 4 de enero de 2019.¹ La accionante alegó la violación de los

¹ La entidad accionada resolvió dentro del acto administrativo número JDRC-09D05-0010-2018 de 4 de enero de 2019, sancionar a la Unidad Educativa Particular “Interamericano” con una multa de 50 remuneraciones básicas unificadas y la revocatoria definitiva de la autorización de funcionamiento a partir del periodo 2019-2020 por haber incurrido en las prohibiciones establecidas en los literales f), l), o), s) y z) del artículo 132 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, en concordancia con el artículo 58 literal o) de dicha ley y el artículo 12 del acuerdo ministerial MINEDUC-ME-2015-00100-A; normativa para intervenciones a instituciones educativas. También resolvió disponer a la unidad distrital de apoyo, seguimiento y regulación de educación en conjunto con la unidad distrital de planificación del distrito 09D05 Tarqui 1, Tenguel-Educación que elaboren un plan de contingencia con la finalidad de que todos los estudiantes sean acogidos en otros centros de educación a fin de evitar la interrupción de su proceso educativo; disponer a la unidad distrital de planificación del distrito 09D05 Tarqui 1, Tenguel-Educación, realice las gestiones pertinentes y solicite los informes respectivos a las áreas correspondientes a fin que se dé inicio al proceso de cierre de la institución educativa. En dicha resolución consta que la Unidad Educativa:

“[...] el 20 de marzo de 2018, fue sancionada [...] con una multa de 49 remuneraciones básicas unificadas pues [...] al haber incumplido con el protocolo de actuación frente a hechos de violencias detectadas o cometidas en el Sistema Educativo, incumplir el procedimiento establecido con la Autoridad Educativa Nacional de hechos de connotación sexual que se suscitaron en dicho Plantel Educativo en contra de aproximadamente 18 infantes, esta sanción debió haber sido cancelada dentro del plazo de 72 horas [...] El presente proceso Sancionatorio No.

derechos al debido proceso, seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva. El proceso que fue signado con el número 09359-2019-00098.²

2. La Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“**Unidad Judicial**”) mediante sentencia de 25 de enero de 2019 resolvió aceptar la acción, declaró nulo el proceso sancionatorio y dejó sin efecto las actuaciones realizadas en el mismo.³

JDRC-09D05-0010-2018, deviene en el presunto incumplimiento a la sanción impuesta [...] Dentro de la etapa de prueba la Compañía CARSALU S.A. [...] anexa un comprobante de transacción del Banco de Guayaquil en el que se evidencia el pago de \$18.914,00 dólares de los Estados Unidos de América, de fecha 15 de noviembre del 2018 [...] No se ha demostrado dentro de la presente causa que la Unidad Educativa Interamericano haya cumplido oportunamente con el pago de la sanción impuesta, es decir a inobservado lo dispuesto en la Resolución No. JDRC-09D05-0013-2017 [...] hasta el 9 de noviembre del 2018 el Plantel Educativo, sus promotores y directivos, hicieron caso omiso a las disposiciones de las Autoridades Educativas [...].”

Previamente se emitió la resolución de 20 de marzo de 2018, dentro del proceso sancionatorio JDRC-09D05-0013-2017, que sancionó a la Unidad Educativa “Interamericano” con el pago de cuarenta y nueve remuneraciones básicas unificadas por haber incumplido los procedimientos establecidos en casos de connotación sexual, incumpliendo el protocolo de actuación frente a situaciones de violencia detectadas o cometidas en el sistema educativo “las Autoridades y docentes de la Unidad Educativa Particular ‘Interamericano’ no actuaron de manera diligente para denunciar ante las Autoridades Administrativas y Judiciales los hechos de manera inmediata para precautelar la integridad física y psicológica de sus estudiantes”.

² El accionante del proceso de origen alegó que se le inició un procedimiento sancionador tramitado bajo el Reglamento General de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, sin embargo, ante la expedición del Código Orgánico Administrativo (“COA”), su disposición derogatoria primera determina que se deroga todo procedimiento administrativo sancionador, con esto, el procedimiento sancionador que nace del Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Intercultural incoado en contra del accionante del proceso de origen sería nulo, violentando su derecho a la seguridad jurídica por estar sometido a un proceso sancionatorio ya derogado; además expresa que ha sido sancionado dos veces por el mismo hecho, esto porque el accionante del proceso de origen no pagó en el tiempo debido una multa de 49 salarios básicos unificados establecido en la resolución sancionatoria número JDRC-09D05-0013-2017 y esto provocó el inicio de otro proceso sancionatorio signado con número JDRC-09D05-0010-2018 donde se le sanciona con una multa de 50 salarios básicos unificados y la revocatoria del permiso de funcionamiento de la Unidad Educativa recayendo en una doble sanción por el mismo hecho. Sobre la presunta vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva alega que dicha sanción no deviene de una connotación sexual de grave conmoción social sino del no pago de una multa y que el hecho que la administración requiera prueba de aquello lo convierte en juez y parte violentando dicho principio. Como pretensión, el accionante del proceso de origen solicitó la nulidad del acto impugnado y que se disponga una reparación económica a su favor.

³ En lo principal, el juez determinó que a la fecha en que se inició el proceso sancionador, en noviembre de 2018, entró en vigencia el COA, y que si bien no se derogó la Ley Orgánica de Educación Intercultural ni su Reglamento General, de conformidad con la disposición derogatoria primera del COA, se derogó todo procedimiento administrativo sancionatorio que existía y un “Reglamento General” no puede estar por sobre un “Código Orgánico”; en tal virtud, el juez sostuvo que el proceso sancionatorio número JDRC-09D05-0010-2018 se sustanció bajo un procedimiento derogado; también, indicó que la resolución emitida dentro del proceso señalado interpuso dos sanciones, una de ellas el pago de una multa de 50 remuneraciones básicas unificadas y la otra, la sanción de revocatoria definitiva de la autorización de funcionamiento, esto producto de un anterior proceso administrativo en el cual ya se habría sancionado con la multa de 49 salarios básicos unificados que a pesar de no haber sido cancelados a tiempo, la parte accionada aceptó que se realizó el pago en noviembre del 2018. El juez determinó que se incurrió en un doble juzgamiento violando el debido proceso establecido en el artículo 76 numeral 7 literal i) y la violación al derecho a la seguridad jurídica.

3. Tanto la entidad accionada, como la PGE, inconformes con la sentencia, interpusieron recurso de apelación en contra de la sentencia de la Unidad Judicial. La Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Guayas (“**Sala Provincial**”) en sentencia dictada el 30 de septiembre de 2019, con voto de mayoría, resolvió desechar los recursos de apelación planteados y confirmó la sentencia recurrida.⁴
4. El 23 de octubre de 2019, el Distrito Educativo 09D05-Tarqui Tenguel (“**entidad accionante 1**”); y, el 30 de octubre de 2019 la PGE (“**entidad accionante 2**”) presentaron una acción extraordinaria de protección, cada uno respectivamente, en contra de la sentencia de 25 de enero de 2019 dictada por la Unidad Judicial y la sentencia de 30 de septiembre de 2019, emitida por la Sala Provincial.
5. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la causa a trámite el 04 de febrero de 2020; en cumplimiento del orden cronológico la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento del caso el 11 de marzo de 2024, dispuso que remitan los informes las autoridades jurisdiccionales accionadas y su notificación a los involucrados.⁵ Además, la jueza sustanciadora mediante providencia de fecha 26 de abril de 2024 de conformidad con el artículo 30 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**RSPCCC**”) dispuso a la Dirección del Distrito Educativo 09D05 Tarqui 1 Tenguel que en el plazo de 8 días remita a este Organismo un informe de la situación actual de la situación actual de la Unidad Educativa Particular Interamericano, y de los procesos sancionatorios instaurados en contra de dicha entidad.

⁴ En lo principal, la Sala Provincial mencionó que el proceso sancionador número JDRC-09D05-0010-2018 al haberse iniciado, sustanciado y resuelto en el mes de noviembre de 2018 cuando entró en vigencia el COA, se considera la aplicación de la disposición derogatoria primera del cuerpo legal mencionado, si bien, se identifica que dicha disposición derogatoria resultaría general y no específica se estaría frente a un conflicto de aplicación de una norma orgánica versus un reglamento lo que deviene en una antinomia; la Sala Provincial lo resuelve con la aplicación del principio de jerarquía normativa, por ende, se estableció que se ha aplicado un procedimiento administrativo sancionador con una norma distinta a la que correspondía y no solo dio lugar a que la autoridad no observara el cumplimiento de la norma correspondiente, sino se permitió a que se juzgara con un trámite que no era propio del procedimiento que se seguía, vulnerando el debido proceso y la seguridad jurídica a la vez; además referente a la alegación del doble juzgamiento sobre un mismo hecho se menciona que tanto la resolución del proceso sancionatorio número JDRC-09D05-0013-2017 (que dio origen al proceso impugnado) y JDRC-09D05-0010-2018 son diferentes y que este último (materia de la presente sentencia) es un procedimiento sancionatorio que se promovió por presunto desacato de una disposición emanada por una autoridad competente y por falta de colaboración en las actividades de evaluación, inspección y vigilancia de las autoridades competentes; por lo que concluyó que no existe un doble juzgamiento sobre el mismo hecho.

⁵ El tribunal de admisión estuvo conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce y el juez constitucional Alí Lozada Prado.

6. Con fecha 09 de mayo de 2024, el informe y sus anexos fue ingresado ante la Sala Provincial y con fecha 13 de mayo de 2024 la misma Sala Provincial pone en conocimiento a las partes sobre la petición realizada y ordena que el informe y sus anexos sean remitidos a la Corte Constitucional del Ecuador. Estos documentos se presentaron en este Organismo con fecha 15 de mayo de 2024.
7. El contenido del informe remitido por la Mgs. Verónica Alexandra Villamar Beltrán actual directora del distrito educativo Tarqui 1- Tenguel, realiza una recopilación de los hechos que anteceden al caso, desde las sanciones administrativas en contra de la Unidad Educativa hasta los sucesos que ocurrieron dentro de las instancias judiciales incoadas por el accionante del proceso de origen. Respecto de la situación actual de la Unidad Educativa mediante resolución número MINEDUC-SEDG-2021-00333-R, de fecha 30 de julio de 2021, se dispone ratificar el plazo de vigencia del permiso de funcionamiento autorizado mediante resolución número MINEDUC-SEDG-2016-01204-R del 27 de Junio del 2016 hasta el periodo fiscal 2020-2021 y se renueva la autorización de funcionamiento de la Unidad Educativa Particular Bilingüe Interamericano, por 5 años lectivos que inicia desde el periodo lectivo 2021-2022 hasta el periodo lectivo 2025-2026.
8. Se considera además dentro del informe que:

[...] El Departamento de Atención Ciudadana del Distrito 09D05 Tarqui 1 Tenguel-Educación, emite mediante Memorando Nro. MINEDUC-CZ8- 09D05-UDAC-2024-0014-M de fecha 09 de mayo de 2024, CERTIFICA: "Que posterior a la revisión de la información en el sistema de Gestión Documental (QUIPUX) y MOGAC, **no se ha recibido denuncias por violencia sexual suscitada dentro de la Unidad Educativa Particular "Interamericano" desde el 18 de febrero de 2019 hasta la fecha.**" (énfasis del texto original).

2. Competencia

9. En los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador ("CRE") y el artículo 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("LOGJCC"), se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. De la entidad accionante 1 (Dirección del Distrito Educativo 09D05 Tarqui-Tenguel)

10. La entidad accionante 1 sostiene que las decisiones impugnadas vulneran el derecho a la tutela judicial efectiva; el debido proceso en la garantía de la motivación y, el derecho a la seguridad jurídica, conforme a lo previsto en los artículos 75, 76 numeral 7 letra 1) y 82 de la CRE.

11. Para sustentar la presunta vulneración de sus derechos, menciona lo siguiente:

[...] las decisiones judiciales [...] son emitidas dentro del marco de la resolución de la acción de protección que propuso la EMPRESA CARSALU propietaria del COLEGIO INTERAMERICANO CEBI, en contra de la JUNTA DISTRITAL DE RESOLUCION DE CONFLICTOS, en la que se sancionó a la INSTITUCION [...] con el pago de 50 REMUNERACIONES BASICAS [...] La Corte Constitucional [ha considerado que] en las sentencias que resuelvan acciones de protección y que niegan las mismas por ser un tema de legalidad, y al resolverlas por la vía constitucional desnaturalizan la esencia de esta garantía jurisdiccional. [...] la Sala debió observar que el tema debatido es un asunto de mera legalidad, y que por tal razón debió aplicar lo que dispone el ART. 40 y 42 de la LEY ORGANICA DE GARANTIAS CONSTITUCIONALES y desechar la demanda. En tal sentido, la decisión judicial que impugnó (sic) a través de esta acción extraordinaria de protección al desechar mi recurso de apelación, incumplió con el objeto de la acción de protección y por tanto vulneró mi derecho a la seguridad jurídica, y a la tutela judicial efectiva. [énfasis del texto original]

12. Sobre la presunta vulneración al debido proceso en la garantía de motivación menciona que “Las decisiones judiciales que impugno a través de esta acción extraordinaria de protección, incumplieron con los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, puesto que omitieron verificar (sic) que a la parte accionante jamás se le han vulnerados (sic) sus derechos”.

13. La entidad accionante 1 pretende que se dejen sin efecto las sentencias emitidas por la Sala Provincial y la Unidad Judicial, y que se declare la vulneración de sus derechos.

3.2. De la entidad accionante 2 (PGE)

14. La entidad accionante 2 alega la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación y la seguridad jurídica, conforme a lo establecido en los artículos 76 numeral 7 letra 1) y 82 de la CRE.

15. Para fundamentar la presunta vulneración a sus derechos señala que:

[...] Si bien es verdad que el COA, entró en vigencia un año posterior [...] no es menos cierto que, en cuanto a la aplicación o no del mismo, para el presente caso, se debe tener en cuenta que, este cuerpo legal refiere, a los procedimientos que se sustancien bajo esta ley, no a los procesos administrativos que instauren las entidades públicas sometidos a la propia ley y reglamentos que los regula, los cuales tienen su trámite especial, como fue advertido en audiencia para el presente caso, que en el momento que el administrado no comparte el criterio vertido en el acto administrativo, éste lo puede impugnar en vía contenciosa administrativa, tal como lo señala el art. 217 del COA, que trata de la impugnación al acto administrativo [...] Todos estos aspectos nos dan a entender que el Código Orgánico Administrativo, es para los procedimientos, no para los trámites que surjan de la ley que regula cada entidad pública, como corresponde al caso sometido a conocimiento de este Tribunal, por lo que esta Acción de Protección debió haberse inadmitido.

16. Además, argumenta lo siguiente:

[...] al revisar el punto 2.3 letras a) y b) de la sentencia de la (sic) Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial del Justicia del Guayas (voto de mayoría), indica que la antinomia producida debe de ser resuelta por el PRINCIPIO DE JERARQUÍA NORMATIVA; sin ni siquiera meditar que para la solución de conflictos normativos o antinomias es preciso aplicar tres reglas básicas a saber en estos casos: i) de jerarquía normativa; ii) de especialidad; y, iii) de temporalidad. [énfasis del texto original]

17. Finalmente, la PGE insiste que dicho proceso proviene de un acto administrativo que debió ser impugnado en vía judicial legal y no por la vía constitucional, por lo que no se habrían agotado las vías necesarias que la normativa infralegal establece.**18. La entidad accionante pretende que se declare la vulneración de derechos en las decisiones adoptadas en primera y segunda instancia, que se las deje sin efecto y se declare la validez de la resolución impugnada.****3.3. Argumentos de las judicaturas accionadas****De la Unidad Judicial****19. La Unidad Judicial se ratifica en su decisión, señalando que la misma ha cumplido los criterios de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, con base en el análisis de las pruebas presentadas por las partes conforme consta de la motivación de la sentencia.⁶**

⁶ El escrito fue presentado con fecha 04 de marzo de 2020 por el juez Leandro Alfredo Duque Ortega.

De la Sala Provincial

20. La Sala Provincial respecto de las alegaciones en la acción extraordinaria de protección presentada por la directora del Distrito Educativo 09D05 Tarqui Tenguel, en cuanto a la vulneración al derecho a la seguridad jurídica, expresa que la acción de protección siempre será la vía adecuada y eficaz cuando se vulnera un derecho constitucional. Sobre la vulneración a la garantía de la motivación, menciona que la sentencia de segunda instancia cumple con los criterios de razonabilidad, lógica y comprensibilidad; y, respecto de la vulneración a la tutela judicial efectiva, señala que no se precisa cuáles son los componentes que habrían afectado este derecho, existiendo imprecisiones por cuanto, la hoy entidad accionante no ha tenido barreras, impedimentos u obstáculos irracionales en el proceso judicial.

21. También la Sala Provincial se pronuncia respecto de la acción extraordinaria de protección presentada por la PGE; sobre las alegaciones a la violación al derecho a la seguridad jurídica expresa que la acción de protección será la vía eficaz y adecuada cuando se vulnera un derecho constitucional; también menciona que a la Unidad Educativa:

[...] se la sancionó, no en un procedimiento administrativo disciplinario (propio y aplicable para las faltas cometidas por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones), sino en un procedimiento administrativo sancionador. Y así también, el accionante expone un argumento falaz al indicar que en el referido procedimiento sancionador No. JDRC-09D05-0010-2018 instaurado en contra de la compañía CARSALU S.A. no debe aplicarse el COA sino la ley que rige la materia, ya que -en realidad- en la sustanciación de tal procedimiento se aplicó un reglamento como lo es Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, que conocido es, que normativamente es jerárquicamente inferior frente a una ley como lo es el Código Orgánico Administrativo.

22. Además, la Sala Provincial expresa que, en el presente caso, se resolvió de acuerdo con la jerarquía normativa por cuanto, se discute la aplicación de un reglamento versus la aplicación de una norma orgánica, prevaleciendo la norma jerárquicamente superior.

23. En este sentido, alega la improcedencia de las acciones extraordinarias de protección propuestas y enfatiza que la sentencia emitida por la Sala Provincial cuenta con fundamentación tanto fáctica como normativa suficiente y correcta.⁷

⁷ El informe fue presentado ante este Organismo el 16 de marzo de 2024, suscrito por los jueces Gil Medardo Armijo Borja e Iván Alfredo Espinoza Pino.

4. Planteamiento del problema jurídico

24. El artículo 94 de la Constitución, así como el artículo 58 de la LOGJCC, determinan que la acción extraordinaria de protección tiene por objeto tutelar el debido proceso y los derechos constitucionales que se hayan violado en sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia por acción u omisión de una autoridad judicial.
25. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos que deben resolverse surgen, principalmente, de los cargos que formulan los accionantes; es decir, de las acusaciones que dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo contrario a sus derechos constitucionales. La Corte Constitucional ha señalado que los cargos formulados por la parte accionante deben consistir en argumentaciones completas; es decir, deben al menos reunir los siguientes elementos: 1) identificar el derecho violado (tesis), 2) indicar la acción u omisión de la autoridad judicial (base fáctica), y 3) explicar por qué dicha acción u omisión vulneró un derecho fundamental (justificación jurídica).⁸
26. Respecto a la acción extraordinaria de protección presentada por la entidad accionante 1, sobre el cargo resumido en el párrafo 12 *supra*, este organismo identifica que carece de una justificación jurídica en el que se precise de qué manera el órgano judicial accionado ha transgredido de forma directa e inmediata el debido proceso en la garantía de la motivación. La entidad accionante se ha limitado a describir que la decisión -de forma general- no cumple con ciertos criterios y que se omitió verificar que a la accionante jamás se le han vulnerado sus derechos, por lo tanto, no se evidencia un argumento mínimamente completo que amerite el análisis de esta Corte. Por consiguiente, no se formulará un problema jurídico sobre el mentado cargo.
27. En relación a los cargos vertidos sobre la presunta vulneración a la tutela judicial efectiva y la seguridad jurídica resumidos en el párrafo 11 *supra*, se observa que el argumento es mínimamente completo, por cuanto, se acusa una posible desnaturalización de la acción de protección, toda vez que, las alegaciones están encaminadas a que la vulneración de sus derechos habría ocurrido porque el asunto debatido en el proceso de la acción de protección sería de mera legalidad, por lo que la justicia constitucional no habría sido la vía adecuada para resolver dicho asunto.

⁸ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

28. Ahora sobre la acción extraordinaria de protección presentada por la entidad accionante 2, de la revisión de los párrafos 15 y 16 *supra*, no se observa un argumento completo en el que se precise de qué manera los órganos judiciales accionados, por acción u omisión, han transgredido sus derechos de forma directa e inmediata. Además, la entidad accionante 2 expone alegaciones sobre un conflicto de aplicación del COA y el Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, por lo que se observa que dichos argumentos se refieren a la aplicación de normativa infraconstitucional; bajo este hecho, a la Corte Constitucional no le compete resolver sobre la aplicación o no de este tipo de normativa. Por lo expuesto, no se formulará ningún problema jurídico respecto de los cargos expuestos en los párrafos 15 y 16 *ut supra*.
29. Por otro lado, según lo expuesto en el párrafo 17 *supra*, se verifica que dicho argumento es mínimamente completo, por cuanto, las alegaciones se dirigen a cuestionar que los asuntos que se han tratado, tanto en la sentencia de primera, como de segunda instancia, son de mera legalidad y que no están dentro de la órbita constitucional, incumpliendo con el objeto de la acción de protección, desnaturalizándose así la garantía constitucional.
30. En virtud de lo expuesto en los párrafos 27 y 29 *ut supra*, para atender los cargos de las dos entidades accionantes, se formula el siguiente problema jurídico:
- ¿Las sentencias impugnadas vulneraron el derecho a la seguridad jurídica de las entidades accionantes porque se habría inobservado el objeto de la acción de protección, desnaturalizando la garantía?

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿Las sentencias impugnadas vulneraron el derecho a la seguridad jurídica de las entidades accionantes porque se habría inobservado el objeto de la acción de protección, desnaturalizando la garantía?

31. La Corte ha indicado en su jurisprudencia que la acción de protección procede en la medida en que se evidencie una real afectación a los derechos constitucionales y no exista otro mecanismo judicial que sea adecuado y efectivo para la protección de un derecho violado, en este sentido, la garantía es efectiva frente a la violación de un derecho, entendiéndose que no todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente

deben ser llevadas a la esfera constitucional, ya que al ser conflicto de mera legalidad existen las vías y mecanismos judiciales idóneos que se activan ante la justicia ordinaria.⁹

32. En esta línea, la Corte ha establecido la prohibición constitucional y legal de desnaturalizar la acción de protección mediante el uso de la justicia constitucional para resolver cuestiones de legalidad, tales como la determinación o resolución de disputas sobre la titularidad de bienes y declaración de derechos.¹⁰ Bajo este contexto, el artículo 42 de la LOGJCC establece cuándo es improcedente una acción de protección, por lo que en el presente caso cabe realizar un análisis de esta disposición, a fin de establecer los límites del juez constitucional, al analizar y resolver una acción de protección.¹¹

33. Al respecto, el numeral 4 del artículo 42 de la LOGJCC establece que la acción de protección es improcedente cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial salvo que se demuestre que la vía no sea eficaz; y, el numeral 5 del mismo artículo expresa la improcedencia de la garantía cuando esta se refiera a la declaración de un derecho; dichos preceptos fundamentan que la garantía no debe ser considerada como otra instancia que pueda suplir a la vía judicial legal ordinaria.¹² De ahí que, el juez constitucional no puede ignorar las dimensiones propias de la justicia ordinaria, en este sentido, no se puede declarar la procedencia de la acción cuando la resolución del conflicto sea de mera legalidad.¹³

⁹ CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 46.

¹⁰ CCE, sentencia 948-17-EP/23, 20 de diciembre de 2023, párr. 78. Esta prohibición ha sido previamente establecida en la sentencia 293-17-SEP-CC.

¹¹ El artículo 42 de la LOGJCC establece lo siguiente:

“Art. 42.-Improcedencia de la acción. - La acción de protección de derechos no procede:

1. Cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales.
2. Cuando los actos hayan sido revocados o extinguidos, salvo que de tales actos se deriven daños susceptibles de reparación.
3. Cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleven la violación de derechos.
4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz.
5. Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho.
6. Cuando se trate de providencias judiciales.
7. Cuando el acto u omisión emane del Consejo Nacional Electoral y pueda ser impugnado ante el Tribunal Contencioso Electoral.

En estos casos, de manera sucinta la jueza o juez, mediante auto, declarará inadmisble la acción y especificará la causa por la que no procede la misma.”

¹² CCE, sentencia 001-16-PJO-CC, caso 0530-10-JP, 22 de marzo de 2016, pp. 22 y 23.

¹³ CCE, sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 88.

34. Esta Corte ha señalado que los jueces constitucionales deben actuar en el ámbito de sus competencias, por tanto, si conocen de una garantía como lo es la acción de protección deben verificar que efectivamente exista una vulneración de derechos que se aleguen inobservados, velando así por el cumplimiento de su propósito de proteger derechos constitucionales.¹⁴ En este contexto, los jueces deben garantizar que se cumpla el objeto, ámbito de protección y finalidad de las garantías,¹⁵ realizando un análisis que corresponda a la esfera constitucional de acuerdo al caso en concreto. Bajo este lineamiento, si los jueces se apartan de su competencia, desnaturalizan la garantía constitucional e incurren en una vulneración del derecho a la seguridad jurídica.
35. Este Organismo ha mencionado que: “la naturaleza jurídica del acto no determina la competencia de los jueces al momento de conocer una acción de protección, sino que el fundamento de la demanda sea la existencia de una vulneración de derechos constitucionales”;¹⁶ y, en definitiva para salvaguardar la observancia de la seguridad jurídica, los jueces constitucionales al conocer una acción de protección no les corresponde la resolución de disputas sobre la titularidad de bienes, la determinación de responsabilidades administrativas o como en el presente caso se evidencia la declaración de derechos y la evaluación de la legalidad de actos administrativos.¹⁷
36. Ahora, a fin de determinar si en el presente caso se desnaturalizó la garantía de acción de protección, vulnerando el derecho a la seguridad jurídica, corresponde verificar el fundamento de la acción de protección y con base en ello determinar si las autoridades judiciales accionadas se apartaron de sus competencias, superponiéndose a las atribuciones de la justicia ordinaria.
37. Dentro del caso se observan dos situaciones. La primera, el accionante al presentar su demanda de acción de protección expuso alegaciones dirigidas a cuestionar bajo qué normativa debía tramitarse el procedimiento sancionador instaurado en su contra.

¹⁴ CCE, sentencia 698-15-EP/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 25.

¹⁵ CCE, sentencia 797-20-EP/24, 23 de mayo de 2024, párr. 34:

“[...] Con base en ello, se aprecia que la acción de protección del caso, desde su origen y pese a la condición de discapacidad del accionante, trataba esencialmente sobre la transgresión al régimen laboral, por la presunta falsificación o suplantación de su firma en la supuesta renuncia y la conjeturada configuración de un despido intempestivo. A pesar de esta manifiesta improcedencia, la Corte Provincial aceptó la acción de protección, resolviendo respecto a cuestiones de índole puramente laboral, relativas a la relación entre el trabajador accionante y la Cruz Roja como empleador, las cuales son ajenas a la esfera constitucional y tienen su propia vía de tratamiento ante la justicia laboral ordinaria. Por tanto, se encuentra que la actuación judicial de la Corte Provincial se apartó del objeto y ámbito de protección de la acción de protección, establecidos en los artículos 88 de la Constitución y 39 de la LOGJCC [...]”.

¹⁶ CCE, sentencia 2152-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 32.

¹⁷ CCE, sentencia 698-15-EP/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 25.

Mientras que, en la segunda situación la pretensión de la acción de protección, consistió en solicitar la nulidad del proceso sancionador establecido en su contra y que se disponga una reparación económica a su favor.¹⁸

38. Referente a la sentencia de la Unidad Judicial, dentro de su acápite quinto, consta el análisis desarrollado respecto de las alegaciones del accionante del proceso de origen, en los siguientes términos:

[...] la parte accionada ha señalado que el proceso sancionatorio No. JDRC-09D05-0010-2018 fue tramitado bajo el procedimiento señalado en el Reglamento General de la Ley Orgánica de Educación Intercultural que al ser una ley especial no ha sido derogada, mientras que la parte accionante señala que la legislación aplicable al procedimiento sancionatorio es la del Código Orgánico Administrativo expedido el 7 de julio del 2017 y entrado en vigencia 12 meses después; las disposiciones derogatorias del Código Orgánico Administrativo señala: “PRIMERA.- Deróganse todas las disposiciones concernientes al procedimiento administrativo, procedimiento administrativo sancionador, recursos en vía administrativa, caducidad de las competencias y del procedimiento y la prescripción de las sanciones que se ha venido aplicando.”, “OCTAVA.- A partir del tercer mes, desde la fecha de publicación de este Código en el Registro Oficial, se derogan las normas de rango de ley o aquellas de inferior jerarquía, que contengan disposiciones relacionadas con las especies valoradas.”, “NOVENA.- Deróganse otras disposiciones generales y especiales que se opongan al presente Código Orgánico Administrativo.”; es decir que a la fecha que se inició al proceso sancionatorio cuestionado en noviembre del 2018 entró en vigencia el Código Orgánico Administrativo, que si bien es cierto no derogó la Ley Orgánica de Educación Intercultural ni su Reglamento General, pero de conformidad a la disposición derogatoria primera derogó todo procedimiento administrativo sancionatorio que existía y de conformidad al orden jerárquico de normas determinado en el Art. 425 de la Constitución de la República del Ecuador un “Reglamento General” no puede estar por encima de un “Código Orgánico”, por lo que el proceso sancionatorio No. JDRC-09D05-0010-2018 se sustanció bajo un procedimiento derogado; por otro lado la resolución emitida dentro del proceso señalado

¹⁸ Fojas 101 a 119 del expediente. El accionante expresó lo siguiente:

“[...] Al respecto de lo indicado anteriormente mi representada dentro de las diferentes etapas procesales mencionó que el proceso era nulo toda vez que se estaba sustanciando en base a un procedimiento que no se encuentra vigente, en razón de expedición del Código Orgánico Administrativo [...] queremos dejar sentado, desde este momento, que el proceso incoado a mi representada, es nulo, toda vez que se lo está realizando en base a un procedimiento que se encuentra derogado, en razón de la vigencia del Código Orgánico Administrativo. [...] Si se observa con detenimiento el texto citado en las líneas procedentes, es claro que el procedimiento en el que tuvo que basarse la Junta Distrital de Resolución de Conflictos 09D05 Tarqui 1, Tenguel – Educación, era el del Código Orgánico Administrativo, toda vez que en la Disposición Derogatoria Primera se derogan todos los procedimientos existentes, entre ellos, el sancionador y, el mismo COA señala en su artículo 435 que ese texto jurídico es de aplicación de todos los órganos y entidades que conforman el sector público[...].”

Por su parte, su pretensión fue la siguiente: “en relación a la emisión y suscripción de la RESOLUCION PROCESO SANCIONATORIO No. JDRC-09D05-0010-2018, de fecha 04 de enero de 2019 y notificada el 10 de enero del 2019, solicito: 1. Se declare la nulidad del acto impugnado por ser contraria a la normativa constitucional que rigen el sistema jurídico ecuatoriano”.

interpone dos sanciones una de ellas el pago de una multa de 50 remuneraciones básicas unificadas y la otra sanción la revocatoria definitiva de la autorización de funcionamiento, esto producto de un anterior proceso administrativo en el cual ya se lo había sancionado con la multa de 49 salarios básicos unificados que a pesar de no haber sido cancelados a tiempo la parte accionada acepto (sic) de que se [ha] realizado el pago en noviembre del 2018 [...] se ha podido evidenciar la violación de derechos constitucionales a la seguridad jurídica y a la garantía básica del derecho al debido proceso.

39. Por su parte, en lo medular, en la decisión de la Sala Provincial, consta lo siguiente:

[...] al mes de noviembre de 2018, se inicia y sustancia un procedimiento administrativo sancionador en contra de la accionante, siguiendo las normas del proceso sancionatorio previstas en el Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural [...] y no conforme a las normas del procedimiento sancionador previsto en el Código Orgánico Administrativo que ya se encontraban vigentes, y cuya aplicación correspondía, por cuanto: a. La Disposición Derogatoria Primera del propio Código Orgánico Administrativo derogó todas las disposiciones concernientes al procedimiento administrativo sancionador que se venían aplicando; o, b. En su defecto, aun en el caso que se llegue a considerar que la antes mencionada derogatoria es imprecisa y antitécnica, porque no expresa claramente que es lo que deroga la nueva ley, y por tanto al final se considere que no genera ningún efecto derogatorio; estaríamos entonces, frente a una oposición entre las normas del Código Orgánico Administrativo (Ley) y las del Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural (Reglamento de Aplicación) que se refieren al contenido o ámbito material del Código, en cuyo caso tal antinomia debe ser resuelta por el principio de jerarquía normativa [...] al haberse iniciado, sustanciado y resuelto un procedimiento sancionador con una norma distinta a la que correspondía, no solo dio lugar a que la autoridad no observara el cumplimiento de la norma que correspondía en garantía de los derechos de la partes, sino además a que se juzgara con un trámite que no era propio del procedimiento que se seguía, vulnerándose así las garantías básicas del debido proceso previstas en el numeral 1 y en la parte in fine del numeral 3 del Art. 76 de la Constitución de la República del Ecuador, afectando a la vez al derecho a la seguridad jurídica [...] Por último, debe hacerse notar que - como lo asevera la propia entidad accionada- el proceso sancionatorio No. JDRC-09D05-0013-2017 (fs.82-759 de 2da. instancia) es distinto del proceso sancionatorio No. JDRC-09D05-0010-2018 al que se alude en la presente garantía jurisdiccional constitucional.

40. Como se observa, el juez de la Unidad Judicial parte su análisis con identificar la fecha de inicio del proceso administrativo sancionador en contra del accionante del proceso de origen para determinar cuál sería la normativa infraconstitucional aplicable al caso, refiriéndose además a las diferentes multas impuestas en contra de la institución educativa; con base en ello, concluyó que las actuaciones de la entidad accionada vulneraron sus derechos constitucionales -seguridad jurídica y el debido proceso-.

41. Por su parte, la Sala Provincial ratifica la sentencia subida en grado, y nuevamente bajo un análisis de la normativa dentro de la esfera de la legalidad, realiza la aplicación de una

solución de antinomia planteada entre una norma legal y una reglamentaria, para declarar la vulneración de la seguridad jurídica del accionante.

42. En concreto de la revisión de las decisiones impugnadas, se observa que, tanto la Unidad Judicial, como la Sala Provincial, declararon la vulneración de derechos constitucionales del accionante del proceso de origen. Así las autoridades jurisdiccionales accionadas declararon la vulneración de la seguridad jurídica al considerar que el procedimiento sancionador se sustanció con una normativa que no correspondía, basados en que serían aplicables disposiciones del COA, en lugar del Reglamento General de la Ley Orgánica de Educación Intercultural.¹⁹
43. Por otro lado, la Unidad Judicial dispuso la nulidad del proceso sancionatorio y de las actuaciones realizadas en el mismo; lo cual fue ratificado por la Sala Provincial. Así las cosas, se observa que, con estas decisiones en concreto, se dejó sin efecto un acto administrativo que disponía como sanciones, el pago de una multa y la revocatoria del permiso de funcionamiento de una unidad educativa.
44. En este caso, partiendo de la pretensión de la acción de protección se advierte que el asunto debatido se basó en cuestiones relativas a la ley aplicable, es decir, el debate correspondió a asuntos de mera legalidad por un conflicto de aplicación de normativa infraconstitucional. Y que, lo resuelto por la Unidad Judicial y ratificado por la Sala Provincial estuvo dirigido a extinguir una obligación contenida en la sanción pecuniaria y a revocar el permiso de funcionamiento sin que se evidencie un acto u omisión con relación directa a un derecho constitucional de la institución educativa, en definitiva, a través de la acción de protección se dio de baja un proceso sancionatorio y se concedió un beneficio al accionante.²⁰
45. Por lo dicho, con base en la pretensión de la acción de protección que fue la nulidad de un proceso sancionador, resulta claro que existía una vía idónea en la justicia ordinaria. Se puede indicar que el proceso bien pudo retrotraerse para sustanciarse bajo las disposiciones del COA, mas no dejar sin efecto el proceso administrativo sancionatorio como buscaba la Unidad Educativa en la antedicha garantía jurisdiccional.

¹⁹ Ver notas al pie 3 y 4.

²⁰ Considerando que este mismo organismo ha manifestado en la sentencia 016-13-SEP-CC en su página 22 que: “los conflictos que pudieren generarse respecto a la aplicación errónea o mala interpretación de las disposiciones normativas infra constitucionales no pueden ser objeto del análisis por parte de la justicia constitucional vía garantías jurisdiccionales de los derechos, puesto que para ello existen los intérpretes normativos competentes”.

46. Consecuentemente, se observa que las decisiones de primera y segunda instancia, bajo un razonamiento de presunta vulneración de derechos, conocieron y resolvieron un asunto que por su naturaleza y contexto del caso debió ser tratado en la vía judicial legal, pues se dirimió un conflicto normativo respecto de un proceso administrativo sancionador para el cual existe la vía pertinente ordinaria; y, como resultado de ello, se dejó sin efecto un proceso sancionatorio y lo actuado en el mismo, lo que conllevó a otorgar un beneficio al accionante, traducido en la declaración de un derecho a su favor, ya que continuó operando con su permiso de funcionamiento sin haber procedido al pago de la sanción patrimonial en su integralidad, esto de conformidad con el fundamento de la acción de protección.
47. Por lo dicho, esta Corte observa que, tanto en las decisiones de primera, como de segunda instancia, los jueces suspendieron los efectos sancionatorios de una norma previa, clara y vigente por una supuesta antinomia con una disposición derogatoria general que no tiene relación con derechos constitucionales. Esta actuación judicial no está en la línea del objeto de la acción de protección, ya que no se hace un examen de un acto u omisión que genere la vulneración de un derecho. La institución educativa empleó la garantía para evitar el cumplimiento de una sanción, lo que implica una desnaturalización de la acción de protección. Lo anterior implicó una transgresión al contenido claro y expreso del artículo 88 de la CRE que dispone que la acción de protección tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, así como los numerales 4 y 5 del artículo 42 de la LOGJCC que establecen la improcedencia de la acción de protección cuando se evidencia que el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial y se pretenda la declaración de un derecho.
48. Cabe mencionar que este análisis parte desde la pretensión de la demanda y sus fundamentos donde el contenido de la misma se refería a aspectos de análisis infraconstitucional como se ha descrito en los párrafos anteriores, es así, que las garantías jurisdiccionales no deben utilizarse como un mecanismo para reemplazar procesos que la ley ha previsto. En esta línea, se evidencia que también hubiere procedido retrotraer el proceso y que se sujete a la supuesta normativa pertinente, mas no anular la sanción administrativa como fue la pretensión de la acción de protección que deviene en improcedente desnaturalizando la garantía.
49. En virtud del análisis desarrollado en este caso en concreto, se declara la vulneración al derecho a la seguridad jurídica, por cuanto la Unidad Judicial y la Sala Provincial desnaturalizaron el objeto de la acción de protección al haberla tratado de manera ajena a los fines previstos en el diseño constitucional.

6. Reparación

50. De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 86 de la Constitución, en concordancia con los artículos 6 y 18 de la LOGJCC, la declaración de vulneración a derechos constitucionales genera la obligación de reparar integralmente el daño causado. Así, a la Corte le corresponde determinar las medidas que se orienten a dicha reparación.
51. Entonces, frente a una vulneración de derechos constitucionales, procedería, como una medida de reparación, el reenvío de la causa para que otro juzgador competente emita una nueva decisión judicial; sin embargo, en casos como este, el ámbito de lo que pueda decidir el juez se reduce hasta el punto de anularse porque la sentencia de este Organismo ya establece la totalidad del contenido de la futura decisión del juzgador.²¹
52. Bajo esta línea de ideas, en el presente caso, al haberse evidenciado la desnaturalización de la garantía constitucional originaria; el reenvío, como lo ha anotado la Corte en otras ocasiones “deviene inútil y perjudicial para el titular del derecho vulnerado, por lo que, en esos casos, la Corte Constitucional debe adoptar directamente la decisión que le correspondería dictar al señalado juez ordinario”. Por tanto, como medida de reparación corresponde a esta Magistratura declarar improcedente la acción de protección de origen.²²
53. Dada la improcedencia de la acción de protección, lo que corresponde es disponer el archivo de esta, por lo que quedaría en firme la resolución emitida dentro del proceso sancionatorio número JDRC-09D05-0010-2018 de 4 de enero de 2019.
54. No obstante, en el presente caso, no se puede desconocer que el transcurso del tiempo ha incidido en lo que la junta distrital en su momento dispuso en la resolución impugnada en el proceso de origen.²³ Así, se advierte que han transcurrido más de cinco años desde

²¹ CCE, sentencia 843-14-EP/20, 14 de octubre de 2020, párrs. 56 y 57.

²² CCE, sentencia 911-18-EP/23, 22 de noviembre de 2023, párr. 32; sentencia 948-17-EP/23, 20 de diciembre de 2023, párrs. 90 y 91.

²³ En la misma se dispuso:

“[...] Sancionar a la Unidad Educativa Particular ”INTERAMERICANO con código AMIE 09H00964, a través de sus representantes legales/ Directivos con una MULTA DE 50 REMUNERACIONES BASICAS UNIFICADAS y LA REVOCATORIA DEFINITIVA DE LA AUTORIZACION DE FUNCIONAMIENTO a partir del Periodo Lectivo 2019-2020 al haber incurrido en las prohibiciones establecidas en los literales f), l), o), s) y z) del Art. 132 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, en concordancia con lo dispuesto en el literal o) del Artículo 58 de la LOEI y artículo 12, del Acuerdo Ministerial MINEDUC-ME-2015-00100-A Normativa para Intervenciones a Instituciones Educativas[...].”

la expedición de la resolución de la junta distrital de resolución de conflictos de la dirección distrital 09D05 Tarqui 1 -Tenguel en el cual, se dispuso la revocatoria definitiva de la autorización de funcionamiento **a partir del período lectivo 2019-2020** de la Unidad Educativa, a más de otras medidas relacionadas con dicha revocatoria.²⁴

55. Tomando en cuenta esta situación particular y como se ha puesto en conocimiento a este Organismo por medio del informe presentado por la Mgs. Verónica Alexandra Villamar Beltrán actual directora del distrito educativo Tarqui 1- Tenguel; y, con el fin de salvaguardar los derechos de los niños, niñas y adolescentes en su integralidad que son alumnos de la Unidad Educativa y que han comenzado su año lectivo en dicha institución con el permiso de funcionamiento hasta el año lectivo 2025-2026, se dispone a la dirección distrital 09D05 Tarqui 1 -Tenguel, que efectúe una evaluación de la situación actual de la Unidad Educativa y de la sanción impuesta en el año 2019, considerando como un aspecto gravitante a tomar en cuenta, el mantenimiento de la regularidad del proceso educativo.

7. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

- 1. Aceptar las acciones extraordinarias de protección 3043-19-EP.**
- 2. Declarar que la sentencia emitida por la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil de 25 de enero de 2019 y la sentencia emitida por la Sala**

²⁴ CCE, sentencia 797-20-EP/24, 23 de mayo de 2024, párrs. 39 y 40.

“[...] 39. No obstante, del expediente consta que la sentencia impugnada ya se ejecutó y aquello benefició al actor del proceso de origen pues, en virtud de la reparación dispuesta en la sentencia de la Corte Provincial, Marco Antonio Pachar Montaña fue restituido por la Cruz Roja a su puesto de trabajo —el 01 de marzo de 2020— y recibió el pago de las remuneraciones que dejó de percibir. Además, según han informado las partes procesales, en otra circunstancia, el señor Pachar Montaña dejó de trabajar en dicha entidad el 30 de marzo de 2021.³⁵ De manera que, por el tiempo transcurrido, el dejar sin efecto dicha decisión impugnada no puede afectar la reparación ya recibida por el accionante de la acción de protección de origen, producto de una decisión judicial firme y ejecutoriada.

40. Sin perjuicio de lo anterior, resulta necesario reparar a la Cruz Roja dado el claro perjuicio económico que se le generó por los gastos judiciales en los que se vio obligada a incurrir tanto por el proceso de origen (acción de protección) como por esta acción extraordinaria de protección. Por lo que, al ser el órgano de gobierno de la Función Judicial, a la cual pertenece la judicatura que vulneró el derecho analizado en la presente sentencia, el Consejo de la Judicatura deberá pagar en favor de la Cruz Roja el monto por los gastos judiciales en que esta haya incurrido en ambos procesos, según previa justificación, sin perjuicio de las acciones disciplinarias y judiciales que pueda iniciar el Consejo de la Judicatura contra los funcionarios responsables de la violación del derecho analizado [...]”.

Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Guayas de 30 de septiembre de 2019 vulneraron el derecho a la seguridad jurídica.

3. Como medidas de reparación:

3.1. Dejar sin efecto la decisión de la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil de 25 de enero de 2019 y la sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Guayas de 30 de septiembre de 2019.

3.2. Archivar la acción de protección.

3.3. Disponer a la dirección distrital 09D05 Tarqui 1-Tenguel realizar una evaluación respecto de las medidas sancionatorias impuestas a la Unidad Educativa Particular “Interamericano” conforme lo establecido en los párrafos 50 al 55 *supra*; para aquello se suspenden los efectos de la resolución JDRC-09D05-0010-2018 hasta que se realice dicha evaluación cuestión que se deberá informar documentadamente a esta Corte en el plazo de tres meses.

3.4. Disponer la devolución del expediente.

4. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes (voto concurrente), Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; y, tres votos salvados de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alí Lozada Prado y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 06 de junio de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Juez: Enrique Herrería Bonnet

SENTENCIA 3043-19-EP/24

VOTO CONCURRENTE

Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. Antecedentes

1. El 16 de junio de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la sentencia 3043-19-EP/24. En la misma, se resolvió las acciones extraordinarias de protección presentadas por el Distrito Educativo 09D05-Tarqui Tenguel y la Procuraduría General del Estado (“**accionantes**”), respectivamente, en contra de las sentencias de primera y segunda instancia emitidas en el marco del proceso de acción de protección 09359-2019-00098.
2. En la sentencia referida, el Pleno de la Corte resolvió aceptar las acciones extraordinarias de protección *in examine* al encontrar que las sentencias impugnadas vulneraron el derecho a la seguridad jurídica. Si bien estoy de acuerdo con la decisión, disiento con el análisis realizado respecto de la desnaturalización de la acción de protección, conforme explicaré a continuación.

2. Análisis

3. La sentencia determinó que la pretensión de la acción de protección era improcedente, y que, al otorgar lo solicitado y analizar un tema de mera legalidad a través de una garantía jurisdiccional, la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas y la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas desnaturalizaron la acción de protección. Si bien estoy de acuerdo con la decisión de aceptar la acción extraordinaria de protección, desarrollo el presente voto concurrente principalmente debido a que no concuerdo con la existencia de una desnaturalización en este caso. Adicionalmente, discrepo con la sentencia en afirmar que las autoridades judiciales accionadas declararon un derecho a favor de CARSALU S.A. (“**CARSALU**”).¹
4. Para empezar, no toda improcedencia de una garantía jurisdiccional equivale a su desnaturalización, pues esta última requiere un mayor nivel de gravedad y consiste en una actuación arbitraria por parte de una autoridad judicial mediante la cual la sentencia

¹ Esta empresa es la promotora de la Unidad Educativa Particular Interamericano.

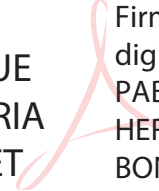
es manifiestamente contraria al objeto de la garantía. Bajo mi criterio, en el caso *in examine* sí hay una improcedencia, mas no una desnaturalización de la acción de protección.

5. En el caso *in examine* se observa que las pretensiones de CARSALU se dirigían a solicitar la nulidad del procedimiento sancionatorio y, por ende, del acto administrativo que dispone las sanciones adicionales a la Unidad Educativa Particular Interamericano. Adicionalmente, se verifica que los argumentos de CARSALU se resumieron en alegar la prescripción de la potestad sancionadora, a cuestionar las pruebas practicadas en el procedimiento sancionatorio, así como la carga de la prueba, y a cuestionar la legalidad del procedimiento sancionatorio en sí.
6. En este sentido se verifica que, al revisar el caso completo, la acción de protección presentada era improcedente, pues CARSALU pretendía que la justicia constitucional declare la prescripción de la potestad sancionadora, verifique las pruebas y la carga de la prueba de un proceso sancionador y lo deje sin efecto. Este tipo de pretensiones pertenecen, por regla general, al juez contencioso administrativo, quien podrá resolver impugnaciones de actos administrativos mediante un profundo análisis basado en normativa infraconstitucional. Es así que, al revisar la demanda presentada por CARSALU, se colige que la misma no resultaba adecuada ni idónea para ser puesta en conocimiento de la justicia constitucional. Esto no implica, la existencia de una desnaturalización de la acción de protección, sino únicamente la configuración de la causal 4 del artículo 42 de la LOGJCC sobre la improcedencia de la acción de protección.²
7. Por último, estimo incorrecto que se afirme que las sentencias impugnadas declararon un derecho a favor de CARSALU al dejar sin efecto las actuaciones y la resolución sancionatoria. Si bien la medida dispuesta representó un beneficio para CARSALU, esto de ninguna manera puede ser calificado como un derecho declarado a su favor. Sin perjuicio de esto, estimo necesario resaltar que, a mi criterio, la medida dispuesta no era correspondiente pues, al verificar una vulneración al derecho al debido proceso dentro del caso, correspondía retrotraer el proceso y que se vuelva a actuar respetando los derechos constitucionales.

² LOGJCC. “Art. 42.- Improcedencia de la acción.- La acción de protección de derechos no procede: [...] 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz”

8. Con base en las consideraciones mencionadas, y siendo este el único punto de divergencia que tengo con la sentencia de mayoría respetuosamente presento este voto concurrente.

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET



Firmado
digitalmente por
PABLO ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Enrique Herrería Bonnet

JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 3043-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 18 de junio de 2024, mediante correo electrónico a las 16:14; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Alejandra Cárdenas Reyes

SENTENCIA 3043-19-EP/24

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

1. Con el debido respeto por las decisiones mayoritarias de la Corte, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), respetuosamente presento mi voto concurrente.
2. La Corte Constitucional aprobó la sentencia 3043-19-EP/24, mediante la cual aceptó las acciones extraordinarias de protección presentadas por el Distrito Educativo 09D05-Tarqui Tenguel (“**distrito educativo**”) y, por la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”), en contra de la sentencia de 25 de enero de 2019 dictada por la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“**Unidad Judicial**”), y la sentencia de 30 de septiembre de 2019, emitida por la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Guayas (“**Sala provincial**”).
3. El caso se enmarca en una acción de protección planteada por la Unidad Educativa “Interamericano” (“**unidad educativa**”) frente a la resolución emitida por el distrito educativo, dentro del proceso sancionatorio JDRC-09D05-0010-2018, de 4 de enero de 2019. En dicho proceso, se sancionó a la unidad educativa con una multa de 50 remuneraciones básicas unificadas y la revocatoria definitiva de la autorización de funcionamiento, por haber incurrido en prohibiciones establecidas en la Ley Orgánica de Educación Intercultural y en el acuerdo ministerial MINEDUC-ME-2015-00100-A. Sus pretensiones fueron aceptadas en primera y segunda instancia, y la sanción fue dejada sin efecto.
4. Estoy de acuerdo con la decisión de mayoría de declarar la vulneración a los derechos constitucionales del distrito educativo. Sin embargo, quisiera realizar ciertas puntualizaciones respecto a: i) la desnaturalización y la seguridad jurídica; ii) el cargo de motivación de la acción extraordinaria de protección; iii) el análisis de la resolución sancionatoria emitida en el proceso de origen.
 - i) **La desnaturalización y la seguridad jurídica**
5. Una de las razones principales por las que el voto de mayoría declaró la desnaturalización de la acción, fue la consideración de que lo debatido por los jueces en primera y segunda

instancia fueron “cuestiones relativas a la ley aplicable”; es decir, que “el debate correspondió a asuntos de mera legalidad por un conflicto de aplicación de normativa infraconstitucional”, lo cual fue considerado incompatible con la naturaleza de un proceso constitucional.¹ Discrepo con esta afirmación pues, a mi criterio, las discusiones sobre normas legales en contextos constitucionales pueden ser necesarias para poder determinar si existió o no una vulneración a determinados derechos, como la seguridad jurídica. Por ejemplo, la Corte realizó este tipo de análisis en el caso 2945-18-EP/22.²

6. Si bien la discusión sobre normativa legal no es una cuestión que *per se* presenta relevancia constitucional, sí la adquiere cuando dicha cuestión es abordada con el fin de determinar si existieron vulneraciones a derechos o principios constitucionales. En este sentido, este Organismo ha señalado que, al resolver sobre una vulneración al derecho a la seguridad jurídica:

no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, [pero sí] verificar si, en efecto, **existió una inobservancia del ordenamiento jurídico por parte de la autoridad judicial que acarree la afectación de preceptos constitucionales.**³ [énfasis añadido]

7. De la misma manera, los jueces constitucionales están llamados a observar esta misma lógica en su actividad jurisdiccional, cuando se trate de examinar si existió una vulneración al derecho a la seguridad jurídica. Su análisis podrá abordar normas infraconstitucionales con el fin de determinar si el acto u omisión impugnado incurre en una inobservancia del ordenamiento jurídico que presente relevancia constitucional, es decir, que impacte el mencionado derecho.
8. En el presente caso, al ser necesario determinar qué norma debía ser aplicada en un procedimiento administrativo sancionador instaurado en contra de la unidad educativa, los jueces de primera y segunda instancia actuaron en el marco de sus funciones, al analizar el conflicto de normas infraconstitucionales, dado que lo hicieron con miras a examinar si existió o no una vulneración al derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso. Por tanto, aquello no constituye una desnaturalización. El análisis de una antinomia o cuestión similar no siempre es un tema de “mera legalidad” ni es incompatible con un proceso constitucional, siempre que esté dirigido a realizar un examen sobre violación de derechos, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte. En consecuencia, no considero que exista desnaturalización en el sentido mencionado.

¹ Voto de mayoría, párrafo 44.

² CCE, sentencia 2945-18-EP/22, 28 de noviembre de 2022, párrs. 60-65

³ CCE, sentencia 2421-17-EP/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 26.

ii) El cargo de motivación de la acción extraordinaria de protección

9. Por otro lado, considero que la demanda de acción extraordinaria de protección presentada por la unidad educativa alegó un cargo completo distinto, que debió ser analizado por el voto de mayoría: la vulneración a la garantía de motivación. Parte de lo mencionado por dicha entidad fue que las instancias judiciales no examinaron la real ocurrencia de todas las vulneraciones a los derechos constitucionales alegados, sino que únicamente se analizaron argumentos de “mera legalidad”. Es así como, en mi criterio, la forma adecuada de resolver el caso habría sido realizar un examen sobre la suficiencia de la motivación en las dos sentencias impugnadas, lo cual hubiera permitido concluir que, efectivamente, existió una vulneración a dicha garantía, por falta de análisis de todos los derechos alegados.
10. Posteriormente, al estar en juego un tema tan delicado como el permiso de operación de una unidad educativa en donde ocurrieron hechos graves relacionados con violencia sexual, la Corte habría tenido la oportunidad de entrar al fondo, analizar el mérito del caso y, en esas circunstancias, decidir respecto de la vigencia de las resoluciones sancionatorias impugnadas.

iii) El análisis de la resolución sancionatoria emitida en el proceso de origen

11. Adicionalmente, debo dejar señalado que, en mi criterio, no le correspondía a la Corte pronunciarse respecto de la resolución sancionatoria emitida dentro del proceso JDRC-09D05-0010-2018, como lo hizo la sección 7 del voto de mayoría. En procesos de acción extraordinaria de protección, la Corte debe limitarse a pronunciarse respecto de las decisiones judiciales que son objeto de dicha acción. La única manera de pronunciarse más allá de aquello es a través de un análisis de mérito.

XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS REYES



Firmado
digitalmente por
XIMENA ALEJANDRA
CARDENAS REYES

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 3043-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 20 de junio de 2024, mediante correo electrónico a las 15:14; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto salvado

Jueces: Karla Andrade Quevedo, Daniela Salazar Marín
y Alí Lozada Prado

SENTENCIA 3043-19-EP/24**VOTO SALVADO**

**Juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín y Juez
constitucional Alí Lozada Prado**

1. Con fundamento en el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con profundo respeto a los argumentos esgrimidos por la jueza ponente de la causa y por las y los jueces constitucionales que votaron a favor de la sentencia **3043-19-EP/24** (también, “**sentencia de mayoría**”), formulamos nuestro voto salvado por las razones que exponemos a continuación.
2. La sentencia de mayoría, en el marco de una acción de protección en la que se pretendió dejar sin efecto un procedimiento administrativo sancionador, determinó: i) que la controversia se basó en asuntos de mera legalidad por tratarse de aplicación normativa infraconstitucional; ii) que al aceptarse la acción, “los jueces suspendieron los efectos sancionatorios de una norma previa, clara y vigente por una supuesta antinomia con una disposición derogatoria general que no tiene relación con derechos constitucionales”; y, iii) que los jueces, al ordenar que se deje sin efecto el proceso sancionador, concedieron un beneficio al accionante “traducido en la declaración de un derecho a su favor, ya que [la institución educativa] continuó operando con su permiso de funcionamiento sin haber procedido al pago de la sanción patrimonial en su integralidad”.
3. Sobre esta base, la sentencia de mayoría concluyó que el conflicto no se enmarcó en el objeto de la acción de protección y que el caso “debió ser tratado en la vía judicial legal”. Así, estableció que las sentencias que resolvieron la acción de protección reemplazaron la vía ordinaria, desnaturalizaron la garantía jurisdiccional y, consecuentemente, vulneraron el derecho a la seguridad jurídica. No obstante, discrepamos y nos apartamos del análisis realizado en la sentencia de mayoría por las siguientes consideraciones.
4. **En primer lugar**, la acción de protección no se basó únicamente en cuestionar cuál es la normativa aplicable en un procedimiento administrativo sancionador. De la revisión del

proceso, se refleja que la parte accionante de la acción de protección planteó los siguientes cargos:¹

- i) Que el proceso sancionador se desarrolló con normas derogadas y sin considerar que la normativa vigente era el Código Orgánico Administrativo, vulnerándose los derechos a la seguridad jurídica y debido proceso.
 - ii) Que se practicaron pruebas fuera del marco legal, vulnerándose los derechos a la seguridad jurídica, tutela judicial efectiva y debido proceso. A su vez, que no existen elementos de convicción sobre la responsabilidad administrativa.
 - iii) Que se vulneraron los derechos a la seguridad jurídica, tutela judicial efectiva y debido proceso por existir una doble sanción por los mismos hechos, lo que es desproporcionado.
 - iv) Que se vulneró a la seguridad jurídica, dado que la facultad sancionadora ya estaba prescrita.
 - v) Que se vulneró la garantía de motivación ya que no hay argumentación sobre la “no aplicación del COA, tampoco se justifica normativamente la atribución de la Junta de proponer pruebas, no se pronuncian sobre la prescripción y menos sobre la aplicación del artículo 135 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural”.
5. Es con base en esta argumentación que el accionante solicitó como pretensión que se determine la nulidad del procedimiento sancionador.
6. En función de lo expuesto se refleja que en la acción de protección se alegaron vulneraciones de derechos sobre la base de distintos cargos. La demanda nunca se redujo a buscar que se resuelva una antinomia y menos aún se pretendió que, solo por esa razón, se anule el proceso sancionador. A nuestro criterio, la Corte Constitucional debe examinar los cargos de una demanda de acción de protección, más aún si se va a analizar si hubo una desnaturalización de la garantía jurisdiccional. Por lo que, siendo fieles a la demanda de acción de protección, para nosotros no es posible concluir que lo planteado en la controversia de origen no tenía implicaciones constitucionales.

¹ Los cargos expuestos son los que constan en la demanda de acción de protección, así como en el acta de audiencia.

7. **En segundo lugar**, el análisis de las sentencias de primera y segunda instancia no se limitó a resolver una antinomia, ni versó sobre la declaratoria de un derecho. En la sentencia de primera instancia, el juez señaló que, en función de lo establecido en la LOGJCC, para resolver el conflicto correspondería analizar si se vulneraron los derechos al debido proceso y seguridad jurídica por: i) haberse sancionado con un procedimiento derogado y ii) haberse aplicado una doble sanción.
8. Sobre el primer punto, el juez de primera instancia determinó que, en función de la disposición derogatoria del Código Orgánico Administrativo, el procedimiento administrativo sancionador sí se sustanció bajo normas derogadas. En cuanto al segundo punto, el juez estableció que, en un primer momento, se sancionó con una multa económica y la revocatoria de la autorización de funcionamiento. Señaló que la multa sí se pagó y, que pese a ello, se sancionó una segunda ocasión por la misma causa. Siendo así, concluyó que se vulneraron los derechos a la seguridad jurídica y debido proceso.
9. Al respecto, identificamos que el análisis del juez de instancia no estuvo dirigido a resolver una antinomia, sino que determinó la vulneración de derechos por sancionar aplicando normas de procedimiento derogadas y dos veces por la misma causa.
10. En relación con la sentencia de segunda instancia, la Sala estableció que el procedimiento sancionador sí se desarrolló aplicando normas derogadas, ya que “[l]a Disposición Derogatoria Primera del propio Código Orgánico Administrativo derogó todas las disposiciones concernientes al procedimiento administrativo sancionador que se venían aplicando”. De forma subsidiaria, la Sala determinó que:

aun en el caso que se llegue a considerar que la antes mencionada derogatoria es imprecisa y antitécnica, porque no expresa claramente que es lo que deroga la nueva ley, y por tanto al final se considere que no genera ningún efecto derogatorio; estaríamos entonces, frente a una oposición entre las normas del Código Orgánico Administrativo (Ley) y las del Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural (Reglamento de Aplicación) que se refieren al contenido o ámbito material del Código, en cuyo caso tal antinomia debe ser resuelta por el principio de jerarquía normativa.
11. Por otra parte, la Sala determinó que no existe una afectación al debido proceso en ser juzgado dos veces por la misma causa, ya que las sanciones sí tienen diferencias.
12. El análisis de la Sala también se centró en los dos cargos descritos en el párrafo 7 *supra*, pero en esta instancia solo se aceptó el primer cargo sobre la aplicación de norma

derogada. Al respecto, es claro que, solo como un argumento subsidiario, la Sala determinó que podría entenderse que existe una antinomia a ser resuelta por jerarquía normativa. Es decir, la razón con fundamento en la cual se declara la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso es la sustanciación de un procedimiento sancionador con base en una norma derogada.

13. Es por lo descrito que, a nuestro criterio, el análisis que realizan los jueces de instancia no se reduce a resolver una antinomia. En las sentencias de instancia, los jueces hicieron el análisis de dos cargos planteados en la acción de protección con base en los derechos que se alegaron vulnerados.
14. La imposición de una sanción aplicando un procedimiento presuntamente derogado va más allá de un análisis de simple legalidad y aplicación normativa, e incide en los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso del administrado. Estos derechos no están excluidos del objeto de una acción de protección. Con lo señalado, tampoco pretendemos afirmar que los argumentos de aplicación de norma derogada deben ser resueltos siempre a través de una acción de protección, sino solo hacer notar que estos tienen alcances constitucionales. Por lo expuesto, no coincidimos con la sentencia de mayoría en la apreciación de que se realizó un análisis que no tenía que ver con la vulneración de derechos constitucionales.
15. A su vez, no estamos de acuerdo con que en la sentencia de mayoría se afirme que hubo una declaración de derechos del accionante por haberse dejado sin efecto un procedimiento sancionador. Esta disposición se ordenó como medida de reparación por haber identificado vulneraciones de derechos, pero desde nuestra lectura en ningún momento se realizó una declaración de derechos como tal.
16. **En tercer lugar**, consideramos que la sentencia de mayoría no llega a mostrar que existió una desnaturalización de la acción de protección.
17. Se debe tener presente que no toda improcedencia de una garantía jurisdiccional implica su desnaturalización. La desnaturalización de una garantía jurisdiccional es una actuación arbitraria y grave que ocurre cuando se dicta una sentencia manifiestamente contraria al objeto de la garantía. Esto sucede, por ejemplo, en acciones de protección cuya única pretensión sea la declaratoria de un derecho, como la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio;² o, como cuando se presenta una acción de protección con el

² CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 91.

único fin de extinguir una obligación proveniente de una relación contractual,³ sin que existan otros argumentos sobre presuntas vulneraciones de derechos constitucionales.⁴

18. En este caso, lo planteado y lo analizado en la acción de protección no se basó en una pretensión tan específica que sea evidente concluir que, para ello, se cuenta con una vía judicial propia. La controversia sí versó sobre varios argumentos relacionados con la vulneración de derechos, en particular, los derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica por imponerse una sanción aplicando normas de procedimiento derogadas.
19. A nuestro juicio, no es contrario a la naturaleza ni al objeto de una acción de protección resolver sobre una demanda que -entre sus distintos argumentos- se cuestionó la aplicación de una norma derogada para emitir una sanción. La acción de protección es un mecanismo habilitado para proteger acciones u omisiones arbitrarias que vulneren derechos constitucionales. Los casos en los que se determinan sanciones no debe ser supuestos excepción para presentar la acción de protección, si se identifica que hay argumentos sobre la vulneración de derechos, como sucede en la especie.
20. Disentimos con la sentencia de mayoría en que, el solo hecho de plantear argumentos sobre la aplicación de normas y que estos se resuelvan, ya genere una desnaturalización. Esto puede sugerir un criterio absoluto según el cual, ante cualquier argumento similar, la acción de protección debe inadmitirse o rechazarse de forma automática bajo el argumento de la existencia de otras vías.
21. Sin embargo, nosotros consideramos que los jueces constitucionales deben continuar cumpliendo su obligación de analizar la vulneración de derechos, en atención a los argumentos de las partes. En la especie, sin pronunciarnos sobre la corrección o no de la decisión, consideramos que los jueces actuaron dentro de sus facultades al realizar el análisis de vulneración de derechos con fundamento en los cargos que se plantearon en la demanda.
22. Es por lo expuesto que estimamos que la aceptación de la acción de protección no reflejó una actuación arbitraria y grave que, de forma manifiesta, sea contraria al objeto de la garantía. Desde nuestra lectura, no existió una desnaturalización y, menos aún, una vulneración del derecho a la seguridad jurídica. Por lo contrario, los jueces de instancia

³ CCE, sentencia 1101-20-JP/22, 20 de julio de 2022, párr. 76, 77, 88.

⁴ CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 92 y 96.

actuaron acorde a sus facultades dentro de una acción de protección, así como acorde a la obligación de realizar el análisis de vulneración de derechos.

23. En cuarto lugar, si la sentencia de mayoría decidió determinar que el análisis de aplicación normativa es contrario al objeto de la acción de protección, debía hacerse cargo de que el juez de primera instancia sí estableció que existían cargos que no podían atenderse en una acción de protección.

24. En su análisis, el juez de primera instancia sostuvo que

entrar al análisis del proceso sancionatorio sobre la prescripción alegada por el accionante, que si [sic] se ha justificado con pruebas la presunta agresión a la interventora o determinar quién tiene la carga de la prueba en dicho expediente administrativo, es un tema de impugnación por vía judicial, existiendo el mecanismo pertinente para el análisis de fondo de aquello.

25. La sentencia de mayoría no se refiere a que el juez de primera instancia trató de diferenciar los cargos que no hacían alusión a vulneración de derechos sino solo a temas de legalidad, y si esto procedía o no. A nuestro criterio, si la Corte Constitucional iba a analizar si ocurrió o no una desnaturalización de la acción de protección, debía tomar en consideración que el juez de primera instancia procuró hacer un análisis que se refiera solo a la transgresión de derechos constitucionales y no aborde otros argumentos que, a su juicio, podrían haber sido cuestiones de “mera legalidad”.

26. A nuestro criterio, el análisis de la sentencia de mayoría podría generar confusiones respecto del rol de los jueces que resuelven una acción de protección, especialmente cuando en una demanda existen tanto cargos relativos a vulneraciones de derechos como cargos que, efectivamente, no procede analizar por esta vía. Nos preocupa que lo determinado en la sentencia de mayoría no ofrezca claridad sobre el rol de los jueces constitucionales ante este tipo de demandas de acción de protección.

27. Finalmente, estimamos que el análisis que realiza la sentencia de mayoría termina siendo un examen sobre el mérito de la sentencia de origen, cuestión que escapa la competencia de la Corte Constitucional. La sentencia de mayoría afirma que “los jueces suspendieron los efectos sancionatorios de una norma previa, clara y vigente por una supuesta antinomia con una disposición derogatoria general”. A su vez, la sentencia de mayoría cuestiona la medida de reparación, pues a su criterio no cabía dejar sin efecto el proceso sancionador.

28. Como se mencionó previamente, para resolver la acción de protección, los jueces de instancia consideraron que la norma aplicada estaba derogada. Ante ello, la sentencia de mayoría de la Corte Constitucional estima que los jueces suspendieron los efectos de una norma que sí estaba vigente. Es decir que la sentencia de mayoría, entrando en un examen sobre el mérito de la actuación de los jueces accionados, concluye que la norma estaba vigente, y señala que la medida de reparación no era adecuada. Lo cual, a nuestro juicio, resulta contrario al objeto de la acción de protección.
29. En virtud de todas las razones expuestas, estimamos que no se debía concluir que existió una desnaturalización de la acción de protección. Hacer una determinación de este tipo en casos donde no es evidente que se contraría el objeto de la acción de protección, puede generar obstáculos en el acceso a la justicia y ser perjudicial para el sistema de garantías jurisdiccionales cuyo objetivo es la tutela de los derechos constitucionales.
30. Con fundamento en las consideraciones señaladas en este voto, respetuosamente disintimos del análisis y de la decisión de mayoría.

KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO

Firmado digitalmente
por KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

DANIELA
SALAZAR MARIN

Digitally signed
by DANIELA
SALAZAR MARIN

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín y del juez constitucional Alí Lozada Prado, anunciado en la sentencia de la causa 3043-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 19 de junio de 2024, mediante correo electrónico a las 12:50; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

304319EP-6e531

**Caso Nro. 3043-19-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrita el día lunes veinticuatro de junio de dos mil veinticuatro por Alí Lozada Prado en su calidad de presidente de la Corte Constitucional, al igual que el voto salvado presentado en su calidad de juez constitucional; el voto concurrente de los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Alejandra Cárdenas Reyes, el día martes veinticinco de junio de dos mil veinticuatro, al igual que el voto salvado de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín; y, el día lunes primero de julio de dos mil veinticuatro, el voto salvado de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 17-20-EP/24
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 20 de junio de 2024

CASO 17-20-EP

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

SENTENCIA 17-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada por el Consejo de la Judicatura en contra de la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas que expidió la sentencia del 9 de septiembre de 2019 al considerar que la sentencia no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE).

1. Antecedentes procesales

1. El 18 de febrero de 2019, Segundo Montaña Reasco, Freddy Enrique Caicedo Plúas y José Lito Estrada Mazo presentaron una acción de protección en contra el Consejo de la Judicatura.¹ En su demanda, impugnaron la resolución de destitución por manifiesta negligencia dentro del proceso disciplinario MOT-0259-SNCD-2018-JS emitida el 20 de noviembre de 2018.
2. El 27 de marzo de 2019, la Unidad Judicial Civil de Esmeraldas aceptó la acción de protección.² Contra esta decisión, el Consejo de la Judicatura interpuso recurso de apelación.
3. El 9 de septiembre de 2019, la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Esmeraldas (“Sala”) negó el recurso y confirmó la sentencia de primera

¹ Proceso 08331201900154. Segundo Montaña Reasco, Freddy Enrique Caicedo Plúas y José Lito Estrada Mazo fueron destituidos de sus cargos como jueces del Tribunal Tercero de Garantías Penales de Esmeraldas. La infracción motivo del sumario fue manifiesta negligencia, establecida en el artículo 109 número 7 del Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”). Los accionantes argumentaron la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la defensa. En el caso de José Lito Estrada Mazo, se arguyó que se habría vulnerado también su derecho a la salud y a una vida digna, al ser una persona con discapacidad.

² El juez manifestó que dentro del proceso disciplinario se vulneró el derecho a la defensa de los accionantes porque no se les notificó con el informe motivado, por tanto, no pudieron ejercer su derecho a la contradicción.

instancia.³ El Consejo de la Judicatura interpuso recurso de aclaración que fue rechazado por la Sala el 2 de octubre de 2019.

4. El 31 de octubre de 2019, el Consejo de la Judicatura (“**entidad accionante**”) presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 9 de septiembre de 2019 y del auto del 2 de octubre de 2019 emitidos por la Sala.
5. El 4 de junio de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa.⁴
6. El 17 de febrero de 2022, se realizó el resorteo de la causa y la sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 10 de mayo de 2024 y solicitó un informe de descargo al órgano jurisdiccional accionado. Los jueces de la Sala no presentaron los informes de descargo requeridos.

2. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”) y 191, número 2 letra d, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

3. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

8. La entidad accionante señala que la sentencia del 9 de septiembre de 2019 y el auto del 2 de octubre de 2019 vulneraron su derecho al debido proceso en la garantía de la **motivación** (art. 76.7.1 CRE).
9. Sobre la **sentencia de 9 de septiembre de 2019**, la entidad accionante presenta los siguientes cargos:

³ La Sala manifestó que se había comprobado la vulneración de los derechos al debido proceso y seguridad jurídica. Esta vulneración provino de la acción disciplinaria ejercida por el Consejo de la Judicatura en la que no existió una declaración jurisdiccional previa. Por tanto, concluyó que el Consejo de la Judicatura resolvió de forma arbitraria ya que no era competente en una decisión eminentemente jurisdiccional.

⁴ La Sala de Admisión estuvo integrada por la jueza Carmen Corral Ponce, y los ex jueces Agustín Grijalva Jiménez y Hernán Salgado Pesantes.

- 9.1. La decisión de la Sala carece de lógica, porque Segundo Montaña Reasco, Freddy Enrique Caicedo Plúas y José Lito Estrada Mazo fueron destituidos por la infracción disciplinaria de manifiesta negligencia y no por error inexcusable. Por tanto, “es incongruente el argumento [...] con los hechos materia de la acción de protección”.⁵
- 9.2. El razonamiento de la Sala está dirigido a cuestionar la competencia del Consejo de la Judicatura para iniciar un proceso disciplinario de acuerdo al artículo 131 número 3 del COFJ. Sin embargo, dicha norma prevé como facultad correctiva de los jueces declarar el error inexcusable, cuando “a los accionantes se les destituyó por manifiesta negligencia, siendo el Consejo de la Judicatura el órgano competente para ello”.⁶
10. Respecto al **auto de 2 de octubre de 2019**, la entidad accionante únicamente expresa que la Sala no determinó qué funcionario fue responsable de la vulneración de derechos por la destitución “con la finalidad de que el Estado ejerza su derecho a la repetición”.⁷ Por tal motivo, presentó un recurso de aclaración que fue negado porque la Sala consideró que no hay nada que aclarar.⁸
11. Finalmente, la entidad accionante solicita a la Corte que se declare la vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación.

4. Planteamiento del problema jurídico

12. Esta Corte ha establecido que los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante. Es decir, nacen de las acusaciones que se dirigen contra el acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional.⁹ Además, la Corte señaló que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica.¹⁰
13. Respecto al cargo contenido en el párrafo 9 *supra*, la Corte evidencia que la entidad accionante alegó la afectación al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, porque el argumento en la decisión de la Sala es incongruente con los hechos del caso. Sin embargo, este Organismo considera, debido a que este cargo se refiere a que el

⁵ Expediente constitucional 17-20-EP, demanda de acción extraordinaria de protección, cuerpo II, fojas 187.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*, fojas 188.

⁸ *Ibid.*

⁹ CCE, sentencia No. 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 16.

¹⁰ CCE, *Ibid.*, párr. 18.

razonamiento judicial **equivoca el punto de la controversia**, reconducir al análisis del vicio motivacional por inatinencia. Por tal motivo, la Corte plantea el siguiente problema jurídico: **¿La Sala vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque habría incurrido en el vicio de inatinencia al emitir su sentencia?**

14. En relación al cargo contenido en el párrafo 10 *supra*, la Corte observa que la entidad accionante alega la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, porque la Sala negó su recurso de aclaración sin mayor análisis sobre la determinación del funcionario responsable de la destitución, con el fin de ejercer el derecho de repetición. Sin embargo, este Organismo considera que este argumento se centra en la mera inconformidad con la decisión impugnada, por lo que, no es posible plantear un problema jurídico ni aun haciendo un esfuerzo razonable.

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿La Sala vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque habría incurrido en el vicio de inatinencia al emitir su sentencia?

15. La Constitución en el artículo 76, número 7 letra l, establece que:

El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.¹¹

16. La Corte Constitucional ha señalado que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, (ii) y una fundamentación fáctica suficiente.¹²
17. Una argumentación jurídica puede lucir suficiente, pero alguna de sus partes podría estar viciada por contener razones inatinentes a la decisión que se busca motivar. Por tanto, la suficiencia motivacional podría ser solo aparente, pues la razones inatinentes no sirven para fundamentar una decisión.¹³ Respecto a este vicio de la motivación, la Corte ha señalado:

Hay inatinencia cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica se esgrimen razones que no “tienen que ver” con el punto controvertido, esto es, no guardan

¹¹ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449 de 20-oct-2008, Art. 76.

¹² CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.

¹³ *Ibíd.*, párr. 79.

relación semántica general con la conclusión final de la argumentación y, por tanto, con el problema jurídico de que se trate. Dicho de otro modo, una inatinencia se produce cuando el **razonamiento del juez “equivoca el punto” de la controversia judicial**¹⁴ (énfasis añadido).

18. La Corte también ha manifestado que la inatinencia supone que una argumentación jurídica es aparente, es decir, que “se vulnera la garantía de la motivación, solamente si, dejando de lado las razones inatinentes, no quedan otras que logren configurar una argumentación jurídica suficiente.”¹⁵
19. De la revisión de la causa *in examine* se constata que la entidad accionante alega la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, porque la Sala resolvió sobre argumentos fácticos “equivocados”. La Sala habría configurado su decisión a partir de la infracción disciplinaria de error inexcusable, cuando el motivo de la destitución fue la infracción de manifiesta negligencia.
20. En consecuencia, a este Organismo le corresponde verificar si en la decisión de la Sala existe un vicio en la motivación por inatinencia. Para esto se analizará si (i) la decisión incurrió en la alegada inatinencia, y (ii) al dejar de lado las razones inatinentes, no existen otras que logren configurar una argumentación jurídica suficiente.
21. Sobre (i), de la revisión de la decisión de segunda instancia se desprende que la Sala consideró relevantes los siguientes cargos: la procedencia de la acción de protección debido a la vulneración de derechos constitucionales, la falta de notificación con el informe motivado y la competencia del Consejo de la Judicatura para iniciar el proceso disciplinario en contra de los jueces que integraban el Tribunal de Garantías Penales del cantón de Esmeraldas.
22. La Sala identificó que la infracción por la cual inició el proceso sancionatorio a los jueces del Tribunal Tercero de Garantías Penales fue “manifiesta negligencia”. Sin embargo, en el análisis del sumario disciplinario, la Sala al remitirse a los artículos 123 y 131.3 del COFJ, indicó que solamente mediante una sentencia emitida por un Tribunal superior “puede disponerse el inicio del proceso disciplinario para la imposición de sanciones por error inexcusable”. Consecuentemente, “el Consejo de la Judicatura no era la autoridad competente para iniciar sumario por la supuesta comisión de error inexcusable”.
23. Posteriormente, en el decisorio, la Sala manifestó que se ha verificado que el Consejo de la Judicatura inició el proceso disciplinario sin que exista una justificación legal para ello.

¹⁴ *Ibíd.*, párr. 80.

¹⁵ *Ibíd.*, párr. 81.

Indicó que la potestad disciplinaria en el caso de dolo, **manifiesta negligencia** o error inexcusable solo cabe previa decisión jurisdiccional, conforme lo manifestó también el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de Transición. Por tanto, concluye que “el Consejo de la Judicatura cesado legítimamente era INCOMPETENTE para aplicar el ERROR INEXCUSABLE”.

24. En este caso, la Corte constata la existencia de una imprecisión de la Sala al analizar los hechos, pues menciona tanto la manifiesta negligencia como al error inexcusable, cuando la causa se refería a la primera causal mencionada. Al interpretar el artículo 131.3 del COFJ, la Sala se refirió a la infracción de error inexcusable como un hecho del caso concreto, siendo el hecho de esta causa la infracción por manifiesta negligencia. En consecuencia, este Organismo verifica el cumplimiento de (i): la decisión es inatente, porque la Sala equivocó el punto de la controversia en parte de la fundamentación fáctica.
25. Para realizar un análisis de (ii), es necesario verificar si, dejando de lado las razones inatentes, no existen otras que logren configurar una argumentación jurídica suficiente.
26. La entidad accionante, en el recurso de apelación, alegó que el juez de instancia no debió admitir y declarar procedente la acción de protección, porque “se trata de un asunto sometido al ámbito de la legalidad y no entra en la dimensión de lo constitucional”. Para dar respuesta al alegato, la Sala se remitió a la sentencia del juez de origen y analizó nuevamente los argumentos de las partes para concluir que no se trataba de asuntos de mera legalidad y que sí existió una vulneración de varios derechos constitucionales.
27. La Sala principalmente se refirió al derecho al debido proceso en la garantía de la defensa por la **falta de notificación** del informe motivado. Así mismo, identificó la vulneración del derecho de seguridad jurídica por el incumplimiento de lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia 234-18-SEP-CC. Finalmente, manifestó que se violentó el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por la autoridad competente debido a la inobservancia del artículo 131.3 del COFJ.¹⁶
28. Por lo expuesto, esta Magistratura constata que la obligación de la declaración jurisdiccional previa en los casos de error inexcusable no fue el único argumento ni el más

¹⁶ La Sala manifestó que los cargos y la pretensión de la acción de protección no referían solamente a cuestiones de mera legalidad, pues sí existen elementos para determinar la vulneración de los derechos al debido proceso, a la defensa, a la tutela judicial efectiva y la seguridad jurídica. El argumento principal de la Sala estuvo concentrado en la afectación a los derechos a la seguridad jurídica y al derecho a la defensa por el incumplimiento del precedente establecido en la sentencia 234-18-SEP-CC, es decir, a la falta de notificación con el informe motivado.

relevante para la resolución. Al dejar de lado el argumento de la necesidad de la declaración jurisdiccional previa para declarar el error inexcusable¹⁷ todavía subsisten argumentos suficientes para declarar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, según lo dispuesto en la sentencia 234-18-SEP-CC, por falta de notificación del informe motivado. Por lo tanto, no se configura (ii).

29. En conclusión, se constata que la Sala no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.
30. Finalmente, esta Corte reitera que la garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales. De allí que, cuando se alega una presunta vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación, no es deber de la Corte **verificar la corrección o incorrección** de los fundamentos esgrimidos por los órganos jurisdiccionales para justificar sus decisiones.¹⁸

6. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección 17-20-EP/24.
2. **Disponer** la devolución del expediente a la judicatura de origen.
3. Notifíquese, publíquese, y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

¹⁷ Esta Corte también ha afirmado que se requiere de la declaración jurisdiccional previa en los casos de manifiesta negligencia. Sentencia 3-19-CN/20, 20 de julio de 2020; y sentencia 2335-19-EP/23, 15 de noviembre de 2023.

¹⁸ CCE, sentencia 1158-17-EP/21 (*Garantía de la motivación*), 20 de octubre de 2021, párr. 28. En las siguientes sentencias, la Corte ha reiterado el referido criterio: CCE sentencia, 723-17-EP/22, 11 de mayo de 2022, párr. 24; CCE, sentencia 1395-17-EP/22, 22 de junio de 2022, párr. 28; CCE, sentencia 1574-18-EP/23, 19 de julio de 2023; CCE, sentencia 441-19-EP/23, 6 de diciembre de 2023, párr. 34; y, CCE, sentencia 1155-19-EP/24, 21 de febrero de 2024, párr. 33.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 20 de junio de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Caso Nro. 17-20-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes veinticuatro de junio de dos mil veinticuatro, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 183-20-EP/24
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D. M., 06 de junio de 2024

CASO 183-20-EP

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

SENTENCIA 183-20-EP/24

Resumen: La Corte acepta parcialmente la acción extraordinaria de protección porque determina que se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación. Específicamente, establece que la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial del Guayas incurrió en un vicio de incongruencia frente a las partes por no responder un argumento relevante sobre la vulneración de los derechos alegados.

1. Antecedentes procesales

1. El 29 de noviembre de 2018, Julio Cesar Ruiz Vaca (**“accionante”**) presentó una demanda de acción de protección en contra del Consejo de la Judicatura y la Procuraduría General del Estado. El accionante impugnó el “Sumario Disciplinario MOT-999-UCD-013-ACS”, en el que se determinó su responsabilidad administrativa por error inexcusable y se lo destituyó de su cargo de conjuer provincial del Guayas.¹
2. El 5 de febrero de 2019, la Unidad Judicial Sur de la Familia, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Guayaquil aceptó parcialmente la acción de protección. En contra de esta decisión, ambas partes interpusieron recurso de apelación. El 22 de agosto de 2019, la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial del Guayas rechazó el recurso de apelación presentado por el accionante y aceptó el del Consejo de la Judicatura. El accionante interpuso recurso horizontal de ampliación y aclaración, mismo que se negó el 6 de diciembre de 2019.
3. El 8 de enero de 2020, Julio Cesar Ruiz Vaca presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de apelación (**“sentencia impugnada”**). En auto de 11 de marzo de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite esta demanda.

2. Competencia

4. En atención a lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución, en concordancia con el artículo 191.2.d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control

¹ El proceso fue identificado con el número 09208-2018-07940.

Constitucional, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la acción extraordinaria de protección objeto de la presente sentencia.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1 Del accionante

5. El accionante pretende que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales establecidos en los artículos “11, numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9; Art. 33; Art. 66 numeral 2; Art. 75; Art. 76, numerales 1, 3, y 7, literales a, b, c, d, h, k y l; Art. 82; Artículos 226, 417, 424, 425, 426 y 427; todos de la Constitución de la República”. También afirma que se inobservaron los artículos “7, 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos [...] Art. 8, numeral 1 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos [...] Art. 14 numeral 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”. Además, solicitó que la Corte deje sin efecto la sentencia impugnada, ratifique la de primera instancia, se deje sin efecto la resolución de destitución y que se lo repare de forma material e inmaterial. Específicamente pidió que la reparación material e inmaterial incluya: El reintegro, el pago de todas la remuneraciones y beneficios de ley dejados de percibir, las disculpas públicas, el levantamiento de su inhabilidad de ejercer cargo público y garantías de no repetición.
6. Como fundamentos de sus pretensiones, el accionante esgrime los siguientes cargos:
 - 6.1. La sentencia impugnada habría inobservado la sentencia 001-16-PJO-CC y, con ello, habría vulnerado su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque no se pronunció sobre dos de sus principales alegaciones. La primera, respecto de la vulneración de su derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente, imparcial y en respeto del trámite propio, ya que el Consejo de la Judicatura habría calificado el error inexcusable sin que exista un pronunciamiento previo por un órgano jurisdiccional que califique dicha sanción. La segunda, respecto de la vulneración de su derecho a la defensa, por la falta de notificación del informe motivado.
 - 6.2. La sentencia impugnada habría vulnerado su derecho al debido proceso en la garantía de legalidad, en concordancia con la garantía de ser juzgado por un juez competente e imparcial y en respeto del trámite propio de cada procedimiento porque se lo habría sancionado por error inexcusable sin que exista un pronunciamiento jurisdiccional que así lo califique, emitido por un órgano jurisdiccional superior.

- 6.3. La sentencia impugnada habría vulnerado su derecho a la defensa y seguridad jurídica ya que en el proceso disciplinario no fue notificado con el informe motivado. Este hecho sí habría sido constatado por la Unidad judicial que conoció el proceso en primera instancia.

3.2 De la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial del Guayas

7. El 22 de julio de 2020, se remitió el correspondiente informe motivado. En él, se cita la sentencia impugnada y se concluye lo siguiente:

Al respecto, en cuanto a los derechos presuntamente vulnerados a criterio del accionante, en los considerandos SÉPTIMO y OCTAVO de la sentencia impugnada, se ha realizado el respectivo análisis de los derechos establecidos en los Arts. 76.7 y 82 de la Constitución de la República, de lo cual confrontados con la normativa aplicable al caso concreto, así como también verificados los medios probatorios, se llegó a la conclusión de que el accionante, que ostentó el cargo de conjuez de la Sala de lo Laboral hasta el 26 de Julio del 2012, cuando fue destituido, no demostró vulneración de derecho constitucional alguno [...] En cuanto al INFORME MOTIVADO, por qué el Tribunal [...] consideró [...] que la falta de Notificación del mismo, no constituye vulneración al derecho a la defensa [...] y que podía ser impugnado ante la justicia ordinaria.

4. Planteamiento y resolución del problema jurídico

8. Esta Corte constata que los cargos sintetizados en los párrafos 6.2 y 6.3 *supra*,² no se refieren a una actuación judicial, sino a la forma en que se tramitó el sumario administrativo. En una acción extraordinaria de protección, este tipo de análisis, conocido como examen de mérito, solo procede “excepcionalmente y de oficio”.³ En consecuencia, no se formularán problemas jurídicos respecto de estos cargos.
9. En relación con el cargo resumido en el párrafo 6.1 *supra*, el accionante sostiene que la sentencia impugnada habría vulnerado la motivación por no haber analizado su argumento respecto a que el Consejo de la Judicatura habría calificado el error inexcusable sin que exista un pronunciamiento emitido por un órgano jurisdiccional. Asimismo, sostiene que se habría vulnerado la garantía de la motivación al no haber dado respuesta a su cargo sobre la vulneración del derecho a la defensa y seguridad jurídica sobre la falta de notificación del informe motivado. Consecuentemente, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación del accionante por**

² Esta Corte ha señalado reiteradamente que en una sentencia de acción extraordinaria de protección los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante. Por todas, véase el párrafo 16 de la sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020.

³ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párrafos 55 y 56.

haber incurrido en el vicio de incongruencia frente a las partes al no pronunciarse sobre dos de sus argumentos principales?

10. La Constitución consagra la garantía de la motivación en los siguientes términos:

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 a su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

11. La sentencia 1158-17-EP/21 sintetiza la jurisprudencia de esta Corte sobre la referida garantía y estableció que la motivación puede ser insuficiente cuanto está afectada por algún tipo de vicio motivacional. Uno de estos vicios es el de incongruencia frente a las partes, que se presenta “cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica [...] no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales [...]”.⁴
12. El accionante argumentó que la sentencia impugnada habría vulnerado su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por no responder sus alegaciones sobre: (i) la vulneración del debido proceso en la garantía de legalidad, de ser juzgado por juez competente y conforme al trámite propio y (ii) su derecho a la defensa y seguridad jurídica. En relación con el primer punto, el accionante sostiene que la Sala Provincial habría omitido pronunciarse sobre la atribución del Consejo de la Judicatura para sancionar al accionante por error inexcusable sin que exista un pronunciamiento jurisdiccional que así lo califique, emitido por un órgano jurisdiccional superior. Sobre el segundo punto, la Sala Provincial no se pronunció sobre la falta de notificación del informe motivado en el procedimiento administrativo de origen.
13. La Corte verifica que ambos argumentos esgrimidos por el accionante son relevantes, ya que, en caso de haber sido analizados, tienen la potencialidad de cambiar el criterio de la resolución del caso concreto. En este contexto, a continuación, se hará referencia al razonamiento constante en la sentencia impugnada.
14. En relación a la alegada falta de notificación del informe motivado, en la mencionada sentencia se afirmó lo siguiente:

En concordancia con lo dispuesto en el Código Orgánico de la Función Judicial, el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura, establece a partir del Título III el Procedimiento del Sumario Disciplinario General, y en el Art. 40 del citado Reglamento se encuentra contemplado el informe motivado, que será dirigido al Director o a la Directora General del Consejo de la Judicatura en los casos en

⁴ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 86.

que se presume el cometimiento de alguna de las infracciones disciplinarias contempladas en el Código Orgánico de la Función Judicial. Y en ninguna parte del Reglamento se establece la obligatoriedad de notificar al sumariado con el informe motivado, por corresponder al trámite interno del sumario disciplinario, que es el cargo formulado por el accionante. Ya que en ninguna parte de su acción de protección se señala que no se le haya notificado el inicio del mismo, o que no se le haya concedido o no haya oído en la apertura del término probatorio para su defensa, con lo que queda establecido que no se ha vulnerado alguna de las garantías correspondientes a debido proceso y en particular su derecho a la defensa.

15. Más adelante, en dicha sentencia se lee:

En la Resolución emitida por el Pleno del Consejo de la Judicatura que ha sido agregada e impugnada por el accionante se observa que es el resultado de un procedimiento administrativo realizado al tenor de lo previsto en la Resolución 029-2015, Codificación del Reglamento para el ejercicio de la potestad disciplinaria del Consejo de la Judicatura, cuerpo legal que prevé que el Pleno del Consejo de la Judicatura tiene la facultad para delegar a los Directores de Control Disciplinario, la investigación de los hechos que presumiblemente constituyan infracción disciplinaria o el inicio del sumario administrativo. De ahí que la Sala considera que el Consejo de la Judicatura ha actuado de acuerdo a las facultades que se le han reconocido, y respetando el debido proceso y el derecho a la defensa, de los cuales no se ha demostrado vulneración alguna.

16. Finalmente, antes de estimar exclusivamente el recurso de apelación del Consejo de la Judicatura, en la sentencia impugnada se estableció lo siguiente:

Como ha quedado señala (sic) ut supra, el Art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece la improcedencia de la acción de protección: 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz, sin que obre de autos prueba que el accionante haya hecho uso del derecho que le asiste para ejercitar su reclamación por la vía judicial adecuada.

17. En definitiva, se verifica que la sentencia impugnada, si bien se pronunció sobre la presunta falta de notificación del informe motivado, no esgrimió argumento alguno respecto de la alegación de vulneración de derechos fundamentales del accionante por la ausencia de declaratoria jurisdiccional previa que califique el error inexcusable por el que fue destituido. Este argumento es relevante ya que tiene la fuerza de cambiar la resolución del problema jurídico en caso de ser analizado.

18. En tal virtud, la Corte concluye que la sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, previsto en el artículo 76.7.1 de la Constitución.

19. Ahora bien, de acuerdo con lo dispuesto en el primer párrafo del numeral 3 del artículo 86 de la Constitución, en concordancia con los artículos 6 y 18 de la LOGJCC, la

declaración de la vulneración de un derecho constitucional genera la obligación de reparar integralmente el daño causado por dicha vulneración. En opinión de la Corte, a fin de reparar el derecho vulnerado se debe dejar sin efecto la sentencia impugnada y reenviar el proceso a la Corte Provincial de Justicia del Guayas a fin de que se resuelvan los recursos de apelación interpuestos.

20. Sobre este punto, la Corte considera importante hacer una precisión sobre el rol que el nuevo tribunal deberá cumplir. En general, se debería realizar un análisis de procedencia de la vía constitucional, pues el tribunal no puede, sin más, rechazar este tipo de acciones bajo la consideración de que corresponde a un conflicto laboral con el Estado. En la generalidad de los casos, el tribunal deberá ofrecer una motivación suficiente acerca de si en el caso, *prima facie*, se ventilan “asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor [o] que requieran una respuesta urgente”.⁵ Sin embargo, en este caso, en virtud de la sentencia 3-19-CN/20,⁶ relativa a la necesidad de una declaratoria jurisdiccional previa para imponer sanciones a los jueces por dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable, no cabe un análisis de la procedencia de la vía. Esto, pues a dicha sentencia se le otorgó efectos retroactivos respecto de los casos pendientes de acción de protección (entre otros), lo que supone la procedencia de la vía para analizar las vulneraciones de derechos fundamentales por la falta de dicha declaratoria jurisdiccional previa. Por consiguiente, el tribunal debe proceder a analizar de forma profunda los cargos sobre vulneraciones de los derechos constitucionales.

5. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Aceptar parcialmente** las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección 183-20-EP.
2. **Declarar** la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en la sentencia de 22 de agosto de 2019, emitida por la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.
3. Como medidas de reparación integral se ordena:
 - 3.1. **Dejar** sin efecto la sentencia de 22 de agosto de 2019, emitida por la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

⁵ CCE, sentencia 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024, párr. 43.

⁶ CCE, sentencia 3-19-CN/20, 29 de julio de 2020.

3.2. Disponer que, previo sorteo, una nueva conformación de la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, conozca y se pronuncie sobre los recursos de apelación presentados por Julio Cesar Ruiz Vaca y por el Consejo de la Judicatura, observando lo establecido en el párrafo 19 y 20 de la presente sentencia.

4. Notifíquese, publíquese, devuélvase y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 06 de junio de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Carmen Corral Ponce

SENTENCIA 183-20-EP/24

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Carmen Corral Ponce

1. Con el acostumbrado respeto a los argumentos esgrimidos por el juez ponente y por los magistrados que votaron a favor de la sentencia 183-20-EP/24 (**“sentencia de mayoría”**), me permito fundamentar mi voto concurrente en los siguientes términos.
2. En la sentencia de mayoría, acápite de los sujetos procesales indica que Julio Cesar Ruiz Vaca (**“accionante”**) alega lo siguiente: “6.3. La sentencia impugnada habría vulnerado su derecho a la defensa y seguridad jurídica ya que en el proceso disciplinario no fue notificado con el informe motivado. Este hecho sí habría sido constatado por la Unidad judicial que conoció el proceso en primera instancia.”
3. Acto seguido, en el planteamiento del problema, la sentencia indica que el cargo “no se refiere a una actuación judicial, sino a la forma en que se tramitó el sumario administrativo”. Y consecuentemente, no se formuló un problema jurídico al respecto.
4. Disiento de esta parte del análisis, debido a que, en la demanda de acción extraordinaria de protección, el accionante alegó:

Al confundir la mayoría de la Sala cuál fue la omisión del ente administrativo (**falta de notificación del informe motivado y su contenido**) elabora, como indiqué, su silogismo errado, que le lleva a la conclusión incoherente e incongruente de que se trata de mera legalidad [...]. **Cuando, lo debido era analizar si fui o no notificado con el contenido del informe motivado en forma oportuna, suficiente y eficiente;** [...] Además, la Sala omitió considerar el precedente jurisprudencial contenido en la sentencia 234-18-SEP-CC [...]. (énfasis como en el original).

Así, los derechos que aquí indico fueron violados de manera directa e inmediata por la acción de la autoridad judicial (jueces de la Sala) al haber confundido el hecho (evento) que dentro del sumario disciplinario fue indicado como violatorio de mis derechos constitucionales, pues una cosa es la notificación de la resolución de destitución y otra, la falta de notificación del informe motivado y su contenido. [...] Debe por medio de esta acción corregirse una violación a mis derechos constitucionales así como corregir la inobservancia de precedentes jurisprudenciales que la Corte Constitucional ha establecido sobre la falta de notificación del informe motivado y su contenido en los sumarios disciplinarios efectuados por el Consejo de la Judicatura.

5. De la examinación de los argumentos, el accionante, alega la vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la defensa y seguridad jurídica, debido a que la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial del Guayas (**“Sala Provincial”**), no habría observado el precedente contenido en la sentencia 234-18-SEP-CC, por la falta de

notificación del informe motivado, dentro del sumario administrativo iniciado en su contra, por el Consejo de la Judicatura.

6. En tal virtud, la sentencia de mayoría de forma errónea señala que el cargo descrito en el párrafo *ut supra* se refiere únicamente a actuaciones administrativas, cuando la inobservancia de un precedente, específicamente, el contenido en la sentencia 234-18-SEP-CC conforme este Organismo lo ha efectuado en anteriores ocasiones,¹ vulnera el derecho a la seguridad jurídica del sumariado, en este caso, el accionante.
7. Bajo esta lógica, y al existir un argumento claro y completo,² la sentencia de mayoría debía plantear un problema jurídico adicional y analizar si efectivamente la sentencia expedida por la Sala Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica del accionante, por la inobservancia del precedente contenido en la sentencia 234-18-SEP-CC.
8. Por lo expuesto, en el presente voto particular, dejo aclaradas las razones por las cuales estoy en desacuerdo con el análisis de la sentencia de mayoría, pero me adhiero a las disposiciones del decisorio.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL
PONCE

Firmado
digitalmente por
CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE

Carmen Corral Ponce

JUEZA CONSTITUCIONAL

¹ CCE, sentencias 2335-19-EP/23, 15 de noviembre de 2023, 1367-19-EP/24, 24 de enero de 2024, y 619-20-EP/24, 23 de mayo de 2024.

² CCE, sentencia 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 18. Señaló que para identificar un argumento claro se debe verificar que este tenga: (i) una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho constitucional cuya vulneración se acusa; (ii) una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión de la autoridad judicial que como consecuencia vulneró algún derecho; y, (iii) una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho en forma ‘directa e inmediata’.

CCE, sentencia 1943-15-EP/21, de 13 de enero de 2021, párr. 42. Señaló que para que un argumento relacionado con la inobservancia de precedentes constitucionales, presentado en una acción extraordinaria de protección, sea considerado como claro deberá: [...] reunir los elementos mínimos necesarios comunes (tesis, base fáctica y justificación jurídica) y, dentro de la justificación jurídica, deben incluirse al menos los siguientes elementos: i. La identificación de la regla de precedente y ii. La exposición de por qué la regla de precedente es aplicable al caso [...]

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 183-20-EP, fue presentado en Secretaría General el 20 de junio de 2024, mediante correo electrónico a las 22:24; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Richard Ortiz Ortiz

SENTENCIA 183-20-EP/24

VOTO SALVADO

Juez constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Respetuosamente me aparto de la sentencia de mayoría 183-20-EP/24 por las consideraciones que se presentan a continuación:
2. La sentencia de mayoría se pronunció sobre una acción extraordinaria de protección propuesta por Julio César Ruiz Vaca (“**accionante**”) en contra de la sentencia de 22 de agosto de 2019 expedida por la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Sala**” o “**judicatura accionada**”), en el marco de una acción de protección. En la controversia de origen, el accionante impugnó el sumario disciplinario que determinó su responsabilidad administrativa por error inexcusable y que lo destituyó de su cargo de conjuez provincial del Guayas.
3. En esta ocasión, la sentencia de mayoría resolvió aceptar parcialmente la demanda de acción extraordinaria de protección. En lo principal, consideró que la decisión impugnada incurrió en el vicio de incongruencia frente a las partes, pues no respondió a uno de los argumentos relevantes formulados por el accionante. El accionante afirmó que la decisión de apelación no se habría pronunciado sobre la “ausencia de una declaratoria jurisdiccional previa que califique el error inexcusable por el que fue destituido”. Además, la sentencia de mayoría advirtió que el argumento del accionante es relevante porque tiene la potencialidad de cambiar la resolución del problema jurídico en caso de ser analizado.
4. Contrario a lo anterior, estimo que la decisión impugnada sí se encontraba suficientemente motivada y no incurría en ningún vicio motivacional, pues la Sala **atendió a todos los argumentos relevantes** presentados por el accionante. De este modo, con el fin de acreditar que la Sala sí se refirió al supuesto cargo “no contestado” sobre la ausencia de declaración jurisdiccional previa, individualizaré algunos de los argumentos que se presentaron en la decisión impugnada:
 - 4.1. La Sala evocó múltiples disposiciones normativas que justifican la competencia del Consejo la Judicatura para la tramitación de los procesos disciplinarios. En ese sentido, afirmó:

En la Resolución emitida por el Pleno del Consejo de la Judicatura que ha sido agregada e impugnada por el accionante se observa que es el resultado de un procedimiento administrativo realizado al tenor de lo previsto en la Resolución 029-2015, Codificación del Reglamento para el ejercicio de la potestad disciplinaria del Consejo de la Judicatura, cuerpo legal que prevé que el Pleno del Consejo de la

Judicatura tiene la facultad para delegar a los Directores de Control Disciplinario, la investigación de los hechos que presumiblemente constituyan infracción disciplinaria o el inicio del sumario administrativo. De ahí que la Sala considera que el Consejo de la Judicatura ha actuado de acuerdo a las facultades que se le han reconocido, y respetando el debido proceso y el derecho a la defensa, de los cuales no se ha demostrado vulneración alguna.

- 4.2. La Sala, en los acápites décimo y undécimo, insistió nuevamente en que el Consejo de la Judicatura tiene competencia para dar trámite al sumario administrativo con fundamento en su rol “como órgano máximo de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial”. Para ello, se refirió al artículo 178 de la Constitución sobre las competencias constitucionales del Consejo de la Judicatura.
5. Por todo lo descrito, estimo que la Sala sí atendió el cuestionamiento del accionante sobre la supuesta falta de una declaración jurisdiccional previa que habría impedido al Consejo de la Judicatura dar trámite al sumario administrativo. Lo anterior, por cuanto existió una respuesta implícita cuando la Sala analizó y concluyó que el Consejo de la Judicatura siguió el procedimiento legal previsto para la destitución del juez y que actuó de acuerdo con sus competencias. Es decir, a la época, era parte de las atribuciones del Consejo determinar el error inexcusable y aplicar la sanción correspondiente.
6. Ahora bien, es importante resaltar que el análisis del cargo propuesto por el accionante a la luz de la garantía de la motivación, no permite a la Corte Constitucional examinar el acierto o desacierto de las resoluciones judiciales. De allí que, la constatación de que la Sala atendió el cargo del accionante, no implica la convalidación de los fundamentos esgrimidos por la judicatura accionada para justificar su decisión.¹
7. En suma, considero que la actuación de los jueces provinciales no configuró el vicio motivacional alegado por el accionante. En consecuencia, a este Organismo le habría correspondido desestimar la acción extraordinaria de protección y ordenar el archivo de la causa.

RICHARD
OMAR
ORTIZ ORTIZ
Firmado digitalmente por
RICHARD OMAR
ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2024.06.28
13:03:58 -05'00'
Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

¹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21 (Garantía de la motivación), 20 de octubre de 2021, párr. 28. En las siguientes sentencias, la Corte ha reiterado el referido criterio: CCE sentencia, 723-17-EP/22, 11 de mayo de 2022, párr. 24; CCE, sentencia 1395-17-EP/22, 22 de junio de 2022, párr. 28; CCE, sentencia 1574-18-EP/23, 19 de julio de 2023; CCE, sentencia 441-19-EP/23, 6 de diciembre de 2023, párr. 34; y, CCE, sentencia 1155-19-EP/24, 21 de febrero de 2024, párr. 33.

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 183-20-EP, fue presentado en Secretaría General el 17 de junio de 2024, mediante correo electrónico a las 12:58; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

18320EP-6e447

**Caso Nro. 183-20-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes veinticuatro de junio de dos mil veinticuatro por el doctor Alí Lozada Prado, presidente de la Corte Constitucional; el día martes veinticinco de junio de dos mil veinticuatro el voto concurrente de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce; y, el día viernes veintiocho de junio de dos mil veinticuatro el voto salvado del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 452-20-EP/24
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 13 de junio de 2024

CASO 452-20-EP

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

SENTENCIA 452-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia emitida en un proceso de acción de protección. Se concluye que se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, puesto que la decisión judicial impugnada no realizó un análisis acerca de la real existencia de vulneración a derechos constitucionales, en virtud de los hechos del caso concreto.

1. Antecedentes procesales

1. El 04 de julio de 2019, Ingrid Noemí Suntaxi Ñacato (“**accionante**”) presentó acción de protección en contra del Instituto de Fomento al Talento Humano (“**IFTH**”) impugnando la terminación de su relación laboral, notificada mediante memorando IFTH-CZ02-2018-7497-M de 24 de agosto de 2018. Dentro de la acción propuesta, solicitó que se respete la temporalidad de su nombramiento provisional hasta que exista un ganador en el concurso para el cargo que ocupaba. La causa fue signada con el N° 17203-2019-05887.
2. Con sentencia de 14 de agosto de 2019, la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Unidad Judicial**”), negó la demanda por considerar que no existió vulneración a derechos constitucionales.¹ La accionante interpuso recurso de apelación.
3. Mediante sentencia de 06 de febrero de 2020, la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Corte Provincial**”) resolvió negar el recurso de apelación y confirmó en todas sus partes la sentencia de primera instancia.²

¹ La Unidad Judicial determinó que “[...] la pretensión de la recurrente, corresponden (sic) a hechos o aspectos de mera legalidad, mismos, que deben ser tratados en la vía ordinaria pertinente [...] no se desprende que existe una violación de derechos constitucionales [...] pues el ordenamiento jurídico ha establecido para aquellas demandas [...] los mecanismos adecuados [...] la pretensión de los accionantes (sic) es un despropósito que desnaturaliza la esencia misma de la jurisdicción constitucional [...]”.

² La Corte Provincial consideró que “[...] en el presente caso, no existen derechos constitucionales vulnerados, la principal pretensión de la accionante [...] no es competencia de los jueces constitucionales, sino de los jueces ordinarios por tratarse de cuestiones de mera legalidad [...] Así, también lo indica la

4. El 20 de febrero de 2020, la accionante presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por Corte Provincial el 06 de febrero de 2020.
5. Por sorteo electrónico de 10 de marzo de 2020, le correspondió el conocimiento de la acción a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
6. Con auto de 09 de julio de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador³ admitió a trámite la demanda y solicitó informe de descargo a la Corte Provincial.
7. El 18 de abril de 2024, la jueza ponente avocó conocimiento de esta causa, corrió traslado a las partes procesales y dispuso nuevamente la remisión del informe de descargo a la Corte Provincial.⁴

2. Competencia

8. En los artículos 94 y 437 de la Constitución y el literal d del numeral 2 del artículo 191 de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la accionante

9. La accionante refiere que la decisión judicial impugnada vulnera sus derechos constitucionales al (i) trabajo (CRE, art. 33); (ii) a la protección a las madres, a los padres y a quienes sean jefas y jefes de familia en el ejercicio de sus obligaciones (art. 69 numeral 4); (iii) tutela judicial efectiva (art. 75); (iv) debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes y motivación (art. 76 numeral 1 y 7 literal l); y, (v) seguridad jurídica (art. 82).
10. En relación con la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, la accionante alega que los jueces de la Corte Provincial “no solo dejaron de hacer referencia a los temas neurálgicos [...] sino que además subsumieron

Jueza A quo a lo largo de su fallo, planteamiento jurídico que consta en la sentencia impugnada y que reúne los requisitos de motivación”.

³ Tribunal conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín.

⁴ El auto fue notificado el 22 de abril de 2024.

el análisis [...] a la premisa de que el acto [...] habría sido revisado en la esfera de la jurisdicción ordinaria”. Puntualiza, además, que existió “ausencia de una motivación válida y suficiente en los argumentos utilizados para resolver [...] pues es de connotación que la sentencia emitida es una copia textual de otra sentencia [...]”.

11. Expresa que la sentencia impugnada “carece de razonabilidad, lógica y comprensibilidad [...] en cuanto la misma utiliza argumentos de mera legalidad [...] pues debieron analizar si los actos impugnados [...] son o no violatorios de mis derechos constitucionales”.
12. Sostiene, también, que “los jueces constitucionales no realizan un análisis minucioso del caso, desprotegiendo [...] mis derechos a la tutela judicial efectiva, motivación y seguridad jurídica [...] en todo el fallo se dedican a realizar una copia textual de normativa constitucional sin ni siquiera realizar un análisis de porqué no es la vía adecuada y eficaz, y esto sin resolver el problema jurídico planteado [...]”. La accionante ahonda en que: “La sentencia no guarda un silogismo jurídico, además que solo se realiza un análisis superficial del caso en concreto, es más para llegar a la conclusión que llegan los jueces, que la acción es improcedente, ni si quieren (sic) resuelven el problema jurídico planteado”.
13. En referencia a la presunta afectación a la seguridad jurídica, la accionante señala que

[E]l análisis del Juez Constitucional no puede restringirse a la simple determinación de si las consecuencias derivadas de una acción u omisión de autoridad pública no judicial encuentran solución en las vías ordinarias judiciales o administrativas, sino analizar también si el caso reporta o no un problema de constitucionalidad [...] resulta violatorio el acto administrativo, al derecho a la seguridad, por motivos de razonabilidad, lógica; y proporcionalidad [...] Pese a la temporalidad del nombramiento provisional que me fue otorgado en aplicación del Art. 18 literal C del reglamento LOSEP [...] se me ceso (sic) en mis funciones sin que hasta la presente fecha existe un ganador [...] de concurso [...] lo que significa que en aplicación del Art. (sic) 105 inciso final del Reglamento a la LOSEP, no podían cesar mis funciones como se lo hizo, por cuanto existe normativa legal, previa, clara pública (sic) y que debió ser aplicada por las autoridades del ITFH.

14. Respecto del debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes, la accionante argumenta que:

No se ha garantizado el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes [...] LOSEP, art. 17.-literal b 3; Reglamento a la LOSEP art 18 literal c; artículo 105 inciso final (sic) las mismas que refieren que sobre el nombramiento provisional, su temporalidad y la forma en que se puede cesar un nombramiento provisional, normas que no han sido consideradas ni aplicadas por ITFH.

15. Frente al derecho al trabajo, la accionante arguye que su vulneración se produjo

“porque sin tomar en cuenta la normativa legal y constitucional, solo se me notificó con la remoción del nombramiento, dejándome sin empleo, sin poder llevar sustento a mi hogar, ni poder satisfacer las más básicas necesidades de mi hijo y mías”. En esa misma línea, la accionante transcribe el artículo 69 literal 4 de la CRE y señala que “[e]n mi caso no se ha considerado siquiera mi condición social”.

16. En relación a la vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva, la accionante cita la sentencia 102-13-SEP-CC y señala que “[...] no comprende únicamente la posibilidad de presentar una acción ante los jueces [...] sino que más bien comprende la posibilidad de obtener por parte de ellos resoluciones, motivadas, justas [...]”.⁵ A criterio de la accionante, los jueces constitucionales “se encuentran en la obligación de fundamentar adecuadamente sus decisiones, efectuando un análisis racional acerca de la vulneración de derechos alegada”. Siguiendo la misma línea, señala la sentencia impugnada “limita el acceso a la tutela judicial efectiva cuando deja de pronunciarse en el fondo sobre todos los puntos de debate”.
17. Tiene como pretensión que se declare la vulneración de derechos alegada y, por consiguiente, se deje sin efecto la decisión emitida por la Corte Provincial.

3.2. Argumentos de la Corte Provincial

18. Esta Corte deja constancia que, pese a que la autoridad jurisdiccional fue legalmente notificada con el auto de fecha 18 de abril de 2024,⁶ no presentó el informe de descargo solicitado.

4. Planteamiento de problemas jurídicos

19. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante; es decir, de las acusaciones que ésta dirige contra el acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.⁷
20. Además, una vez admitida a trámite una acción extraordinaria de protección, el Pleno es competente para conocer *en su integralidad* el fondo de las alegaciones de la demanda,⁸ sin perjuicio del análisis de admisibilidad realizado por la Sala de

⁵ Cabe señalar que con este argumento, la accionante se refiere a un auto que habría inadmitido un recurso de aclaración y ampliación. Sin embargo, de la revisión del expediente no se evidenció que dicha actuación judicial exista en el proceso.

⁶ Foja 15 del expediente constitucional: razón de notificación de auto con fecha 22 de abril de 2024.

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

⁸ En virtud de la Constitución (arts. 94, 429 y 437) y la LOGJCC (arts. 58 y 191, numeral 2, literal d).

Admisión, respecto a los requisitos tanto generales⁹ y como para los cargos individualizados.¹⁰ Por ello, para el planteamiento de los problemas jurídicos, se realizan las siguientes consideraciones:¹¹

21. Esta Corte ha concluido que, una forma de identificar si a partir de un determinado cargo, en una demanda de acción extraordinaria de protección, cabe establecer un problema jurídico sobre la potencial violación de un derecho fundamental, es la constatación de que aquel contenga una argumentación mínimamente clara y completa, es decir, que reúna, al menos, los siguientes tres elementos: (i) la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (*tesis*); (ii) el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (*base fáctica*); y, (iii) la demostración sobre la manera concreta en la cual, por qué y cómo, la acción u omisión vulnera, en forma directa e inmediata, el derecho fundamental (*justificación jurídica*).¹²
22. En el caso concreto, respecto a una presunta vulneración del derecho al trabajo y la protección de las madres y jefas de familia en el ejercicio de sus obligaciones, se evidencia que la alegación de la accionante se dirige a cuestionar la desvinculación realizada por el IFTH, en relación con su realidad familiar y las consecuencias que genera para ella y su hijo. Por lo tanto, aun cuando se identifica una tesis y base fáctica, realizando un esfuerzo razonable,¹³ esta Corte evidencia que el cargo presentado resulta incompleto al carecer de una justificación jurídica que de muestra de cómo la acción u omisión judicial impugnada vulnera los derechos fundamentales alegados, razón por la cual se descarta su análisis.
23. En referencia a la presunta afectación a la seguridad jurídica (párrafo 13 *ut supra*), la accionante centra su argumento en la falta de aplicación del artículo 105 inciso final del Reglamento a la LOSEP por parte del IFTH, cuestionando por ello la validez del acto administrativo con el que fue desvinculada. De ello, realizando un esfuerzo razonable,¹⁴ se evidencia una tesis, pero no presenta una base fáctica respecto de la sentencia impugnada ni una justificación jurídica de la forma en que la actuación u omisión de la Corte Provincial habría incurrido en la afectación al derecho alegado. Lo mismo ocurre en los cargos presentados referentes al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes (párrafo 14 *ut supra*), dado que la accionante insiste en la falta de aplicación de la “LOSEP art. 17.-literal b 3;

⁹ Contenidos en los artículos 58, 59, 60 y 61 de la LOGJCC.

¹⁰ Establecidos en el artículo 62 de la LOGJCC.

¹¹ CCE, sentencias 1057-19-EP/24, 21 de marzo de 2024, párr. 21; 3246-19-EP/23, 6 de diciembre de 2023, párr. 25; 282-19-EP/24, 7 de marzo de 2024, párr. 25.

¹² CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párrs. 18 y 21.

¹³ *Ibid.* párr. 21.

¹⁴ *Ibid.* párr. 21.

Reglamento a la LOSEP art 18 literal c; artículo 105 inciso final” por parte del IFTH. Por lo que, al no ser argumentos completos, no se realizará análisis al respecto.

24. Ahora, frente a los cargos relacionados con la garantía de motivación y derecho a la tutela judicial efectiva (párrafos 10, 11, 12 y 16 *ut supra*), la accionante arguye que la sentencia impugnada no se habría referido a los temas “neurálgicos” de la litis y que la sentencia no analizó la vulneración de los derechos alegados, demostrando ser claros y completos. Esta Corte ha determinado que cuando se argumente la violación de la tutela efectiva a partir de cualquiera de las garantías del debido proceso, el juez o jueza podrá direccionar el análisis a la garantía que corresponda del debido proceso, por eficiencia y economía procesal, para evitar la reiteración argumental.¹⁵ En tal virtud, se resolverá este cargo a través del siguiente problema jurídico: *¿La sentencia emitida por la Corte Provincial, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de la accionante, por insuficiencia motivacional, por cuanto la sala accionada no se pronunció sobre la alegada vulneración de derechos constitucionales?*

5. Resolución de problemas jurídicos

5.1. **¿La sentencia emitida por la Corte Provincial, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de la accionante, por insuficiencia motivacional, por cuanto la sala accionada no se pronunció sobre la alegada vulneración de derechos constitucionales?**

25. La accionante asegura que los jueces de la Corte Provincial en su sentencia “[...] debieron analizar si los actos impugnados [...] son o no violatorios de mis derechos constitucionales”. Alega que las proposiciones de la sentencia impugnada fueron de “mera legalidad”.
26. Con relación a la motivación, el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución, en su parte pertinente, establece: “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”. La Corte ha manifestado, anteriormente, que el debido proceso en la garantía de la motivación se vulnera cuando la argumentación de una decisión judicial es inexistente, insuficiente o aparente.¹⁶
27. En esta línea, la Corte ha reiterado que para que una decisión judicial cuente con suficiencia en la motivación esta debe contener: (i) una fundamentación fáctica y (ii)

¹⁵ CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 122.

¹⁶ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 66.

una fundamentación normativa suficientes.¹⁷ Además, (iii) en procesos de garantías jurisdiccionales y, particularmente, en la acción de protección, el estándar requiere que los jueces, por regla general, realicen un análisis sobre la real vulneración de los derechos constitucionales que se alegan como transgredidos en contraste con la ocurrencia de los hechos del caso.¹⁸ Además, para la resolución sobre la improcedencia de una acción de protección, esta Corte ha establecido jurisprudencialmente que la autoridad judicial tiene la obligación de, primero, realizar un análisis acerca de la real existencia de vulneración a derechos constitucionales y, únicamente cuando se descarte tal transgresión, encontrándose conflictos de índole infraconstitucional, debe determinar la vía judicial adecuada y eficaz para la solución del asunto controvertido.¹⁹

28. En el caso en concreto, se verifica que, en el recurso de apelación, la accionante alegó la vulneración de los siguientes derechos:

28.1. A la seguridad jurídica, dado que la accionante “[...] tenía la certeza y convicción, que su nombramiento provisional iba a culminar una vez que exista el ganador del concurso de méritos y oposición [...] la no aplicación de normativa, previa clara y publica (sic) respecto al cese de funciones viola el derecho a la seguridad jurídica de la accionante”. Puntualiza que la jueza a quo “[...] no puede restringirse a la simple determinación de si las consecuencias derivadas de una acción u omisión de autoridad pública no judicial encuentran solución en las vías ordinarias o administrativas, sino analizar también si el caso reporta o no un problema de constitucionalidad”.

28.2. Al debido proceso en la garantía de motivación puesto que la sentencia de primera instancia “[...] carece de razonabilidad, lógica y comprensibilidad [...] no analiza el caso en concreto y los hechos facticos (sic) que vulneran los derechos [...] no se observa una valoración de los problemas jurídicos planteados por la accionante”.

29. De un examen a la sentencia impugnada, se evidencia que la Corte Provincial en el acápite primero establece su competencia, en el acápite segundo declara la validez procesal, en el acápite tercero compila los hechos alegados como antecedentes por la parte accionante y accionada. Finalmente, en el acápite cuarto denominado “Análisis de Tribunal de Alzada: (i) identifica el acto que habría vulnerado los derechos constitucionales de la accionante; (ii) cita el artículo 39 de la LOGJCC, así como extractos de la sentencia 001-10-PJO y 0016-13-SEP-CC, junto con normativa

¹⁷ *Ibid.*, párr. 61.

¹⁸ *Ibid.*, párrs. 103.1 y 103.2.

¹⁹ CCE, sentencias 001-16-PJO-CC, 22 de marzo de 2016, pp. 23-24; 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28; 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 103-103.1.

infraconstitucional, y concluye, sin más, que:

en el presente caso, *no existen derechos constitucionales vulnerados* [...] la pretensión de la accionante es que se deje sin efecto el acto administrativo Nro. IFTH-CZ02-2018-7497-M de fecha 24 de agosto de 2018, mediante el cual le notifican con la terminación de la relación laboral con el Instituto de Fomento al Talento Humano, asunto que no es de competencia de los jueces constitucionales, sino de los jueces ordinarios por tratarse de cuestiones de mera legalidad [...] desnaturaliza la acción de protección, al pretender que se resuelva por los canales constitucionales asuntos que le corresponde a la jurisdicción ordinaria, que ha establecido el trámite respectivo [...] la pretensión de la accionante, tiende a que los Jueces Constitucionales, resuelvan un conflicto que no entra en la esfera constitucional [...] por lo que [...] ADMINISTRANDO JUSTICIA [...] niega el recurso de apelación [...] confirmando en todas sus partes la sentencia dictada por la Jueza A – quo (sic; énfasis agregado)”.

30. De modo que, no se evidencia que la Corte Provincial haya efectuado un análisis real sobre la vulneración de los derechos constitucionales que fueron alegados como transgredidos por el ahora accionante, puesto que enfoca su razonamiento en la falta de pertinencia, a su criterio, de la acción de protección frente a los hechos que dieron origen al proceso, sin explicar en ninguna parte de la sentencia, porque no existiría vulneración de derechos constitucionales.
31. Por lo expuesto, este Organismo Constitucional determina que la Corte Provincial **no** realizó el análisis que exige el estándar de suficiencia para una acción de protección, acerca de una real existencia de vulneración a derechos constitucionales. Consecuentemente, se verifica una vulneración al derecho al debido proceso de la accionante en la garantía de motivación.
32. Ahora bien, a fin de reparar el derecho vulnerado esta Corte estima que se debe dejar sin efecto la sentencia impugnada y reenviar el proceso para que un nuevo tribunal de la Corte Provincial emita una nueva sentencia de apelación. Para ello, como ya lo ha hecho previamente, esta Corte considera importante precisar que la nueva judicatura deberá tener en cuenta que no puede, respecto del análisis de procedencia de la vía constitucional, rechazar, sin más, la acción de protección bajo la consideración de que corresponde a un conflicto laboral con el Estado. “La judicatura deberá ofrecer una motivación suficiente acerca de si en el caso, a prima facie, se ventilan asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor o servidora que requieran una respuesta urgente. De concluir que el caso sí entra en alguno de aquellos amplios supuestos, se deberá examinar de forma profunda las alegadas vulneraciones de derechos”.²⁰

²⁰ CCE, sentencia 1451-20-EP/24, 16 de mayo de 2024, párr. 22.

6. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Aceptar** parcialmente la acción extraordinaria de protección **452-20-EP**.
2. **Declarar** la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación de Ingrid Noemí Suntaxi Ñacato, en la sentencia del 06 de febrero de 2020, emitida por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.
3. **Dejar sin efecto** la sentencia del 06 de febrero de 2020 emitida por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha y retrotraer el proceso hasta el momento anterior a su emisión para que, previo sorteo, una nueva conformación de la Sala resuelva el recurso de apelación presentado por Ingrid Noemí Suntaxi Ñacato.
4. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 13 de junio de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por:
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

45220EP-6d9fc



Caso Nro. 452-20-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes dieciocho de junio de dos mil veinticuatro, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 546-20-EP/24
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 16 de mayo de 2024

CASO 546-20-EP

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

SENTENCIA 546-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de casación emitida dentro un proceso contencioso administrativo. Los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo no vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, toda vez que los cargos casacionales, ligados a la caducidad de la acción, fueron atendidos por los jueces de la Corte Nacional de Justicia.

1. Antecedentes

1. El 08 de junio de 2020, la compañía Unicasino C.A. (“**Unicasino**” o “**compañía accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“**CNJ**”)¹ el 09 de marzo de 2020, y notificada el 10 de marzo de 2020, cuyos antecedentes procesales se describen a continuación.²
2. El 07 de febrero de 2019, Unicasino presentó una acción contencioso administrativa subjetiva en contra de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros (“**Superintendencia**”), el Ministerio de Trabajo y Relaciones Laborales (“**Ministerio**”), y la Procuraduría General del Estado, por los daños y perjuicios causados por la Resolución SC/MRL-11-011/00496 de 24 de noviembre de 2011, emitida por las máximas autoridades de la Superintendencia y el Ministerio, que fue publicada en el Registro

¹ El conteo del término para la interposición de la acción extraordinaria de protección estuvo mediado por las resoluciones que suspendieron y que reactivaron los plazos para la tramitación de las causas de conocimiento de la Corte, por efecto de la pandemia de COVID 19.

² El 28 de julio de 2020, el Tribunal de la Sala de Admisión conformada por los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría y Enrique Herrera admitió a trámite la acción extraordinaria de protección mediante auto de mayoría, siendo Ramiro Ávila Santamaría el juez ponente. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional se llevó a cabo un nuevo sorteo de la causa, correspondiendo la sustanciación de la misma al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien, en providencia de 26 de marzo de 2024, avocó conocimiento de esta causa y dispuso que la CNJ presente un informe de descargo.

Oficial 596 del 14 de diciembre de 2011 (“**Resolución 00496**”).³ Esta acción fue signada con el número 09802-2019-00142.⁴

3. El 11 de febrero de 2019, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“**TDCA**”), emitió un auto con el cual inadmitió la acción planteada por Unicasino debido a que había operado la caducidad.⁵ El auto fue notificado el 13 de febrero de 2019.
4. El 21 de febrero de 2019, Unicasino interpuso recurso de casación al amparo de la causal primera del artículo 268 del COGEP, por errónea interpretación del artículo 326.2 del COGEP y aplicación indebida del artículo 306.3 de la misma norma. Con auto de 18 de octubre de 2019, el congreso nacional Iván Larco Ortuño admitió a trámite la casación por ambos cargos.
5. Mediante sentencia de 09 de marzo de 2020 que fue notificada el 10 de marzo de 2020, la CNJ rechazó el recurso de casación, señalando que:

[e]n la especie al tratarse de una acción de carácter indemnizatorio que tal como lo ha señalado el recurrente no se desprende de la impugnación de un acto administrativo, se

³ Los resultados de la Consulta Popular llevada a cabo en mayo de 2011 introdujeron la prohibición de mantener negocios dedicados a la realización de juegos cuyos resultados se definen, en forma exclusiva, por la suerte sin que intervenga en absoluto la habilidad o destreza del jugador. Como consecuencia de ello, todos los comercios cuyo giro de negocio fueran los juegos de azar tuvieron que liquidarse. A través de la Resolución SC/MRL-11-011/00496 de 24 de noviembre de 2011, la Superintendencia y el Ministerio solicitaron a las compañías con actividades de juego de azar que presenten sus estados financieros con corte al 30 de noviembre de 2011 y un resumen del inventario de los activos existentes y las cuentas de pérdidas y ganancias. En el acápite cuarto se dispuso que las compañías consignen en la cuenta bancaria del Ministerio el valor equivalente al monto total que el empleador deba pagar al trabajador por salarios, beneficios, indemnizaciones calculadas en base del artículo 188 del Código del Trabajo, con cargo a los resultados del ejercicio económico del 2011 y/o con cargo a resultados acumulados de ejercicios anteriores o reservas.

⁴ En la demanda, la compañía Unicasino aseveró que la Resolución 00496 dispuso que las indemnizaciones a los trabajadores debían incluir el rubro por despido intempestivo, siendo que el cierre de los casinos en general, y Unicasino en particular, se produjo por una fuerza mayor proveniente de la consulta popular llevada a cabo en el año 2011, lo cual le ha perjudicado en cerca de medio millón de dólares. Su pretensión fue que: (i) se declare que el Decreto Ejecutivo 873 de 9 de septiembre de 2011 constituye un acto de fuerza mayor y, por lo tanto, que la Resolución es ilícita, por disponer indebidamente el pago de indemnizaciones por despido intempestivo; (ii) que se declare que la Resolución causó daños que ascienden a USD 547 815,22 que deben ser reparados por el Estado ecuatoriano; (iii) se condene al Estado ecuatoriano al pago de USD 547 815,22, que corresponden a la indemnización de perjuicios causados por la Resolución, más los intereses respectivos, costas procesales y honorarios de abogado.

⁵ El TDCA señaló que según se desprende de las pretensiones de la compañía accionante la acción podía constituirse en una acción objetiva, en tanto cuestiona la legitimidad del acto normativo y cuyo plazo de caducidad es de tres años, o una por indemnización de daños y perjuicios derivados de responsabilidad extracontractual objetiva del Estado cuyo plazo fenece en 5 años, por lo que se ha excedido el tiempo para accionar.

corroborar que ha caducado el plazo para la interposición de la acción, pues la misma se enmarca en las otras acciones de competencia de los tribunales distritales de lo contencioso administrativo como bien lo ha señalado el Tribunal de instancia”

6. Sobre la errónea interpretación indicó que “[e]n el presente caso, existe indebida fundamentación del recurso y por lo tanto el Tribunal de esta Sala Especializada se encuentra imposibilitado de corregir el eventual error de derecho que ha sido alegado por el recurrente.”

2. Competencia

7. De conformidad con lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 191.2.d de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1 De la compañía accionante

8. La compañía accionante pretende que se declare la vulneración de sus derechos a la seguridad jurídica (art. 82 de la CRE) y a la tutela judicial efectiva (art. 75 de la CRE), y que como medida de reparación se deje sin efecto la decisión judicial impugnada.
9. Sobre la presunta vulneración de la seguridad jurídica, afirma que la CNJ no habría resuelto el fondo del recurso de casación aun cuando este fue previamente admitido por el conuez Iván Larco Ortuño. Señala que en la sentencia de ponencia del ahora juez Iván Larco Ortuño “[...] la Sala de la Corte Nacional irrespetó las reglas del juego porque se tomó atribuciones que le corresponden a los conueces, para de esa manera declarar que el recurso de casación de Unicasino es inadmisibles”, derivándose en el rechazo del recurso por indebida fundamentación.
10. En cuanto a la presunta vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva, la compañía accionante afirma que esta deriva de la violación a la seguridad jurídica, en tanto el rechazo del recurso de casación le privó de obtener un pronunciamiento sobre el fondo de los cargos alegados.
11. Finalmente, afirma que hubo inobservancia de normas procesales por parte de la CNJ con lo que se configuró la violación de los derechos a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva.

3.2 Del tribunal de casación

12. El 03 de abril de 2024, los jueces nacionales Iván Larco y Patricio Secaira presentaron un informe en el cual señalaron que no existió violación a derechos constitucionales en su decisión. Asimismo, informaron que el sustento de su decisión es la sentencia 787-14-EP/20 de 27 de febrero de 2020 en la que la Corte Constitucional señaló que “si en la fase de resolución los Jueces Nacionales advierten que no se ha individualizado la causal, y además justifican que con la argumentación del recurrente no existe posibilidad de determinarla, no podrán pronunciar una decisión respecto de la procedencia del cargo”.

4. Planteamiento y resolución del problema jurídico

13. En el presente caso, si bien se alega la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva, el cargo principal de la demanda se centra en una presunta extralimitación de funciones de los jueces de la CNJ, en tanto en la sentencia de casación no habría resuelto el fondo de los cargos admitidos por el conjuez nacional, sino que se habría realizado un nuevo análisis de admisibilidad del recurso. Al respecto, este Organismo ha señalado que, a efectos de examinar cargos relativos a extralimitación de funciones, el tratamiento más adecuado para responder estos problemas jurídicos de manera específica es que los mismos se analicen a través de la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes.⁶ En consecuencia, se reconduce la argumentación de la compañía accionante y se plantea el siguiente problema jurídico:

¿La decisión impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, por haber realizado un análisis de admisibilidad y no resolver el fondo de los cargos expuestos en el recurso de casación?

14. En esta sentencia, la Corte sostendrá que los jueces de la CNJ no vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, en tanto analizaron el fondo de los cargos casacionales en la sentencia impugnada y los rechazaron con base en la naturaleza de la acción incoada, actuando en el marco de sus competencias y en respeto a las normas adjetivas que regulan la tramitación del recurso de casación, específicamente el artículo 270 del COGEP.

⁶ CCE, sentencia 1888-17-EP/23, 09 de febrero de 2023, párr. 18; sentencia 966-19-EP/24, 21 de febrero de 2024, párr. 18.

15. El artículo 76.1 de la Constitución establece que: “Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”. En la sentencia 740-12-EP/20, la Corte caracterizó la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes como una garantía impropia y señaló que:

27. [...] el artículo 76 de la Constitución contiene también las que podemos denominar garantías impropias: las que no configuran por sí solas supuestos de violación del derecho al debido proceso (entendido como principio), sino que contienen una remisión a reglas de trámite previstas en la legislación procesal. Las garantías impropias tienen una característica en común: su vulneración tiene, básicamente, dos requisitos: (i) la violación de alguna regla de trámite y (ii) el consecuente socavamiento del principio del debido proceso.

16. En este caso, la compañía accionante sostiene que los jueces de la CNJ no resolvieron el fondo de los cargos admitidos por el conjuetz nacional y que volvieron a analizarlos como si fuera otra fase de admisibilidad, con lo cual desatendieron su función de juzgadores e incurrieron en la que es propia de los conjuettes, según lo prevé el artículo 201.2 del Código Orgánico de la Función Judicial. En casos anteriores, la Corte se ha pronunciado señalando que:

[...] el artículo 270 de la norma indicada [COGEP] determina que una vez admitido el recurso de casación se debe correr traslado con el mismo a la contraparte y se debe remitir el expediente para que la respectiva sala de la Corte Nacional de Justicia falle o emita sentencia sobre el mismo. De esa manera, de acuerdo a la jurisprudencia, la regla implica que en la etapa de sustanciación del recurso de casación, corresponde que una de las salas de la Corte Nacional de Justicia se pronuncie sobre los cargos casacionales alegados y admitidos a trámite. En cambio, no corresponde, en principio, que la autoridad judicial realice un nuevo análisis de admisibilidad pues, el principio de preclusión procesal y su aplicación en la tramitación de este tipo de recursos determina que no es posible el regreso o la renovación de momentos procesales ya extinguidos o consumados.⁷

17. Para responder el problema jurídico planteado es necesario identificar: (i) los cargos que fueron admitidos por el conjuetz nacional, y (ii) si los jueces de la CNJ se pronunciaron sobre estos.
18. Sobre el primer punto, el conjuetz nacional admitió a trámite el recurso de casación por: a) la errónea interpretación del artículo 326.2 del COGEP;⁸ y b) la indebida aplicación del

⁷ CCE, sentencia 787-14-EP/20, 27 de febrero de 2020, párr. 30; sentencia 1888-17-EP/23, párr. 22.

⁸ La compañía accionante aduce que los jueces del TDCA habrían asumido que la demanda contencioso administrativa presentada por Unicasino fue una objetiva, siendo que es una acción por daños y perjuicios contra el Estado.

artículo 306.3 del COGEP;⁹ ambos cargos casacionales fueron presentados al amparo de la causal primera del artículo 268 del COGEP. A decir de Unicasino, su intención no es atacar la legitimidad de la norma¹⁰ sino que se le reparen los daños causados a consecuencia de esta, y por haber errado en la determinación de la naturaleza de la acción el TDCA aplicó una caducidad que no corresponde con la que fue propuesta.¹¹

19. En la sentencia, luego de sintetizar el antecedente procesal del caso de origen, los jueces de la CNJ declararon la validez del proceso y delimitaron el objeto de la controversia. En el acápite 2.3. la CNJ analiza que el cargo presentado por Unicasino al amparo de la primera causal del recurso de casación no identificó “la norma de carácter procedimental en donde conste la causal de nulidad del procedimiento, ni tampoco ha explicado de qué manera la transgresión a la norma procedimental ha influido en la parte resolutive del fallo recurrido, a tal punto que, siendo tan grave, haya producido la nulidad insubsanable”. Siendo así, la inexistencia de una causal de nulidad específica torna imposible verificar el cargo casacional invocado.
20. Sobre el cargo de indebida aplicación del artículo 306.3 del COGEP, los jueces de la CNJ precisaron que la acción es de carácter indemnizatorio -y no impugnatorio- y se enmarca en aquellas denominadas “otras de competencia de los tribunales distritales de lo contencioso administrativo”. Asimismo, indicaron que el casacionista adujo que la norma que debía aplicarse era el artículo 2415 del Código Civil que se refiere a las acciones civiles, sin embargo, no justificó por qué correspondía aplicar dicha norma en un proceso que pretende indemnizaciones por presuntos daños producidos por un acto normativo emitido por el Estado, deviniendo dicha alegación en improcedente. Lo descrito guarda relación con lo señalado en la sentencia 1888-17-EP, que en la parte pertinente indica que:

⁹ Presuntamente el TDCA habría aplicado la caducidad prevista en el artículo 306.3 del COGEP (5 años) a una acción cuya caducidad está prevista en el Código Civil (10 años).

¹⁰ En la demanda, la pretensión es: “1. Se declare que el Decreto de Cese constituye un acto de fuerza mayor y, por lo tanto, que la Resolución es ilícita, por disponer indebidamente el pago de indemnizaciones por despido intempestivo. / 2) Como consecuencia de lo anterior, que se declare que la Resolución causó daños, que asciende a USD 547.815,22 que deben ser reparados por el Estado Ecuatoriano.”

¹¹ Así, se estimó que en la sentencia expedida por el TDCA, los jueces hicieron las siguientes consideraciones: 1) la compañía accionante identificó su demanda con una acción por daños y perjuicios contra el Estado; 2) sus pretensiones fueron: (i) que se declare que la resolución 0496 es ilícita, y (ii) que se declare que dicha resolución le causó daños por más de medio millón de dólares, los cuales deben ser reparados por el Estado; 3) la resolución fue emitida el 24 de noviembre de 2011, y que los presuntos daños se habrían perfeccionado el 22 de marzo de 2012; 4) la demanda fue presentada el 07 de febrero de 2019. Con respecto a la pretensión (i) se trata de una acción objetiva, cuya caducidad es de 3 años según lo prevé el artículo 306.2 del COGEP; y la pretensión (ii) es de aquellas que el artículo 306.3 de la norma adjetiva nomina como “otras de competencia de los tribunales distritales de lo contencioso administrativo”, cuya caducidad opera a los 5 años. Finalmente, el TDCA declaró que operó la caducidad de la acción.

Esta Corte ha tomado como razones jurídicas objetivamente válidas, para efectos de justificar la falta de emisión de una decisión de fondo en la etapa de sustanciación del recurso de casación, a la falta de los elementos mínimos para la resolución del mismo o cuando se ha admitido un recurso de casación respecto de una decisión que no cumple con su objeto. Así, por ejemplo, no mencionar qué causal de casación se alega o plantear un recurso de casación respecto de un procedimiento que no contempla al recurso de casación como remedio procesal —i.e. juicio ejecutivo— son razones que justificarían que la Corte Nacional de Justicia no emita una sentencia de fondo aun cuando se ha admitido a trámite el recurso de casación.

21. Resulta, por ello, evidente que los jueces de la CNJ se refirieron a los cargos planteados por Unicasi, respecto a la caducidad de la acción planteada, y los rechazaron con base en la naturaleza de la acción incoada y en la omisión de solemnidades sustanciales que se configuran como requisitos *sine qua non* para su procedencia, sin que se identifique que hayan ejercido competencias distintas a las que corresponden a los juzgadores de casación. Tampoco se observa que, al analizar la naturaleza y caducidad de la acción planteada, los jueces de la CNJ hayan extralimitado sus competencias ni realizado un doble análisis de admisibilidad. De ahí que no se identifica una violación de una regla de trámite y, por ello, el presente caso no cumple primer requisito para declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes.¹²

5. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección **546-20-EP**.
2. Disponer que se devuelva el expediente a la judicatura de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

¹² CCE, sentencia 966-19-EP/24, 21 de febrero de 2024, párr. 29.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 16 de mayo de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto salvado**Jueza:** Carmen Corral Ponce**SENTENCIA 546-20-EP/24****VOTO SALVADO****Jueza constitucional Carmen Corral Ponce**

1. Con el acostumbrado respeto a los argumentos de la sentencia 546-20-EP/24 *in examine*, me permito disentir con el voto de mayoría que desestimó la acción extraordinaria de protección; y, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, fundamento mi disidencia en el presente caso.
2. La causa corresponde a la presentación de una acción contencioso-administrativa el 07 de febrero de 2019, en la cual se pretende una indemnización, por la emisión de un acto normativo por parte de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, y el Ministerio de Trabajo y Relaciones Laborales (Resolución No. SC/MRL-11-011/00496 de 24 de noviembre de 2011).¹
3. La demanda fue negada en auto de 11 de febrero de 2019 por el Tribunal Distrital Contencioso Administrativo de Guayaquil (TDCA), que consideró que operó la caducidad de la acción; habiendo el accionante interpuesto un recurso de casación que fue admitido por el conjuez nacional en auto de 18 de octubre de 2019; y, rechazado en sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia de 09 de marzo de 2020.

Estructura del fallo materia de discrepancia:

4. El voto de mayoría, en sus párrafos 18 y 19, menciona que:

En el acápite 2.3., al referirse al cargo de errónea interpretación del artículo 326.2 del COGEP, determinaron que la naturaleza de la acción planteada era indemnizatoria y no impugnatoria y corroboraron que operó la caducidad de este tipo de acciones en los mismos términos declarados por el TDCA. En el mismo apartado, la CNJ analiza que el cargo

¹ La Resolución No. SC/MRL-11-011/00496 de 24 de noviembre de 2011 dispuso, en su acápite cuarto, que las compañías que se dedican a negocios dedicados a la realización de juegos cuyos resultados se definen, en forma exclusiva, por la suerte sin que intervenga en absoluto la habilidad o destreza del jugador, consignent en la cuenta bancaria del Ministerio el valor equivalente al monto total que el empleador deba pagar al trabajador por salarios, beneficios, indemnizaciones calculadas en base del artículo 188 del Código del Trabajo, con cargo a los resultados del ejercicio económico del 2011 y/o con cargo a resultados acumulados de ejercicios anteriores o reservas.

presentado por Unicasino al amparo de la primera causal del recurso de casación no identificó “la norma de carácter procedimental en donde conste la causal de nulidad del procedimiento, ni tampoco ha explicado de qué manera la transgresión a la norma procedimental ha influido en la parte resolutive del fallo recurrido, a tal punto que, siendo tan grave, haya producido la nulidad insubsanable”. Siendo así, la inexistencia de una causal de nulidad específica torna imposible verificar el cargo casacional invocado [...] Sobre el cargo de indebida aplicación del artículo 306.3 del COGEP, los jueces de la CNJ precisaron que la acción es de carácter indemnizatorio -y no impugnatorio- y se enmarca en aquellas denominadas “otras de competencia de los tribunales distritales de lo contencioso administrativo”. Asimismo, indicaron que el casacionista adujo que la norma que debía aplicarse era el artículo 2415 del Código Civil que se refiere a las acciones civiles, sin embargo, no justificó por qué correspondía aplicar dicha norma en un proceso que pretende indemnizaciones por presuntos daños producidos por un acto normativo emitido por el Estado, deviniendo dicha alegación en improcedente [...].

5. En base a lo expuesto, la sentencia de mayoría en su párrafo 20, concluye:

Resulta, por ello, evidente que los jueces de la CNJ se refirieron a los cargos planteados por Unicasino, respecto a la caducidad de la acción planteada, y los rechazaron con base en la naturaleza de la acción incoada y en la omisión de solemnidades sustanciales que se configuran como requisitos *sine qua non* para su procedencia, sin que se identifique que hayan ejercido competencias distintas a las que corresponden a los juzgadores de casación. Tampoco se observa que, al analizar la naturaleza y caducidad de la acción planteada, los jueces de la CNJ hayan extralimitado sus competencias ni realizado un doble análisis de admisibilidad. De ahí que no se identifica una violación de una regla de trámite y, por ello, el presente caso no cumple primer requisito para declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes [...].

6. En base a los antes transcrito, la decisión de mayoría sostiene que los jueces nacionales sí resolvieron en el fondo los cargos expuestos por la parte actora en su recurso de casación; y, que los mismos fueron rechazados en base a la naturaleza de la acción contencioso-administrativa y a la omisión de los elementos que debían configurarse para que sea procedente la causal primera del artículo 268 del COGEP, la cual se activó en el recurso de casación.

Objeto de la disidencia:

7. De lo reseñado anteriormente, se puede colegir que los argumentos principales para desestimar la acción extraordinaria de protección fueron: **i)** Los jueces nacionales sí resolvieron el fondo de los cargos casacionales, **ii)** Los jueces nacionales establecieron un análisis suficiente para los cargos casacionales de errónea interpretación del artículo 326 numeral 2 del COGEP e indebida aplicación del artículo 306 numeral 3 del COGEP **iii)** Los jueces nacionales no se extralimitaron en sus funciones, por tanto, no se

evidencia la violación de una regla de trámite, por lo que no se vulnera el debido proceso.

8. En lo concerniente a los dos primeros presupuestos se debe considerar lo establecido por la Corte Nacional en su sentencia. Para rechazar el cargo de errónea interpretación del artículo 326 numeral 2 del COGEP,² los jueces nacionales establecieron que: 1. La parte actora (casacionista) no ha identificado la norma procedimental en donde conste la causal de nulidad procesal; y, 2. El casacionista no justificó la trascendencia del error normativo, es decir, no señala cómo este error influyó en la decisión que se emitió para el caso.
9. Por otro lado, para rechazar el cargo de indebida aplicación del artículo 306 numeral 7 del COGEP,³ determinan que: 1. Al tratarse de una acción de carácter indemnizatorio ha caducado el plazo para interponer la acción; 2. El recurrente no justificó la trascendencia del error normativo, es decir, no estableció cómo la indebida aplicación de la norma provocó un cambio trascendente en la decisión; y, 3. El recurrente no justificó por qué el artículo 2415 del Código Civil debía aplicarse en el caso, considerando que esta norma es de carácter civil y que en el caso se pretende una indemnización por presuntos daños generados de un acto normativo.
10. En base a lo expuesto, se evidencia que todos los argumentos de los jueces nacionales pertenecen a la etapa de admisibilidad del recurso de casación. Para clarificar este tema, se debe recordar que los conjuces nacionales deben verificar el cumplimiento de los requisitos constantes en el artículo 267 del COGEP, esto es, verificar que en el recurso de casación se individualizó la sentencia impugnada y los juzgadores que la emitieron, las normas que se han infringido dentro de la sentencia impugnada, la causal o causales del artículo 268 del COGEP, mediante la cual se ampara el recurso de casación y la exposición de los motivos concretos en que se fundamenta el recurso (requisito de fundamentación).

² El artículo 326 numeral 2 del COGEP, establece:

Art. 326.- Acciones en el procedimiento contencioso administrativo. - Se tramitarán en procedimiento contencioso administrativo las siguientes acciones: [...] 2. La de anulación objetiva o por exceso de poder que tutela el cumplimiento de la norma jurídica objetiva, de carácter administrativo y puede proponerse por quien tenga interés directo para deducir la acción, solicitando la nulidad del acto impugnado por adolecer de un vicio legal

³ El artículo 306 numeral 7 del COGEP, establece:

Art.- 306.- Oportunidad para presentar la demanda. - Para el ejercicio de las acciones contencioso tributarias y contencioso administrativas se observará lo siguiente: [...] 7. Las demás acciones que sean de competencia de las o los juzgadores, el término o plazo será el determinado en la ley de acuerdo con la naturaleza de la pretensión.

11. Así, el conjuetz nacional debe verificar que la fundamentación cumpla con los elementos de la causal escogida; y, que además esté acorde con el fin de dicha causal o caso. En relación con la causal primera del artículo 268 del COGEP, la misma procede:

Cuando se haya incurrido en aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas procesales, que hayan viciado al proceso de nulidad insubsanable o causado indefensión y hayan influido por la gravedad de la transgresión en la decisión de la causa, y siempre que la respectiva nulidad no haya sido subsanada en forma legal.

12. Los conjuetes nacionales, en esta causal, deben verificar que las normas impugnadas sean de carácter procesal; que se cumpla con las exigencias del modo de infracción seleccionado (existen tres modos de infracción: indebida aplicación, errónea interpretación y falta de aplicación); y, que se determine la trascendencia del error normativo, esto es, que se establezca cómo este error procesal provocó un error trascendente en la decisión o provocó indefensión a alguna de las partes, razón por la que la única forma de subsanar el proceso sea la declaratoria de una nulidad procesal, considerando que este es el fin de la causal primera del artículo 268 del COGEP.
13. Ahora bien, los requisitos antes detallados ya fueron analizados y verificados en el auto de calificación de 18 de octubre de 2019, en el cual el Conjuetz Nacional, al verificar su cumplimiento, admitió a trámite el recurso de casación, por la causal primera del artículo 268 del COGEP; y, por los cargos de errónea interpretación del artículo 326 numeral 2 del COGEP e indebida aplicación del artículo 306 numeral 7 del COGEP.⁴ En consecuencia, los jueces nacionales ya no podían, ni debían emitir un análisis sobre estos tópicos, no constando ninguna justificación respecto de la imposibilidad de realizar un análisis de fondo.

14. Ahora bien, considerando lo antes detallado, se observa que el análisis que generó el

⁴En el auto de admisión, el Conjuetz Nacional mencionó que:

[...] En el presente caso el recurrente transcribe el texto de la norma que se considera infringida, así como la parte de la sentencia en la que el Tribunal de instancia habría incurrido en el yerro acusado. Se verifica que en los numerales 15, 16 y 17 del escrito contentivo del recurso, los casacionistas han explicado los motivos por los cuales considera que en el auto recurrido el Tribunal de instancia ha otorgado [al] artículo 326.2 del COGEP un alcance que no tiene; y, en el numeral 18 del recurso, el recurrente hace referencia a la incidencia del vicio acusado en la parte resolutive del auto recurrido [...] En la especie, se verifica que en el numeral 23 del escrito contentivo del recurso el recurrente explica los motivos por los cuales considera que el artículo 306.3 no debía ser aplicado al presente caso. Más adelante, en el numeral 24 del recurso, el casacionista identifica la norma de derecho sustantivo que se debió aplicar al caso sub examine en reemplazo de aquella norma que fue indebidamente aplicada. Se verifica entonces que a través de esta fundamentación el recurrente ha proporcionado los insumos que la Sala Especializada de casación requiere para entrar a analizar la causal alegada y el vicio acusado, por lo que el recurso puede progresar por este extremo [...].

Tribunal Casacional para desechar los cargos corresponde a la etapa de calificación del recurso de casación, pues no constituyen argumentos de fondo. Como se puede evidenciar en el párrafo 8 *supra*, para desechar el cargo de errónea interpretación del artículo 326 numeral 2 del COGEP, los jueces nacionales mencionan que el recurrente no determinó la norma procesal infringida, así como la trascendencia del error normativo, requisitos que corresponden a etapa de admisibilidad en el análisis del requisito de fundamentación. Lo que correspondía en este caso, es que los jueces nacionales analicen si respecto del numeral 2 del artículo 326 del COGEP se verificaba una errónea interpretación, es decir si se generó un alcance distinto al establecido por el legislador.

15. Lo mismo sucede con el cargo de indebida aplicación del artículo 306 numeral 7 del COGEP, sobre el que los jueces nacionales establecieron que sí operó la caducidad del derecho de acción, conforme el párrafo 9 *supra*, que el recurrente no determinó la trascendencia del error normativo y que, finalmente, el recurrente no justificó por qué era aplicable el artículo 2415 del Código Civil, es decir, se realiza un doble análisis sobre el cumplimiento de requisitos, pero no se analiza lo sustancial del cargo, esto es, si el artículo 306 numeral 7 del COGEP era aplicable al caso y si en su reemplazo debía aplicarse el artículo 2415 del Código Civil.
16. Por todo lo expuesto, es evidente que en el caso se realizó un doble análisis del requisito de fundamentación establecido en el artículo 267 numeral 4 del COGEP, por lo que, a mi criterio, se generó una regresión a la etapa de admisibilidad, ya precluida, provocando que los jueces nacionales se extralimiten de sus funciones, al irrumpir en un nuevo examen de los elementos y requisitos para determinar si el recurso de casación que ya fue admitido se encontraba fundamentado. Tampoco se evidencia una razón válida de justificación respecto de la imposibilidad de efectuar un análisis de fondo.
17. Por lo expuesto, se debió aceptar la acción extraordinaria de protección y declarar la vulneración del derecho constitucional al debido proceso, en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, por haberse realizado un análisis de admisibilidad y no de fondo sobre los cargos expuestos en el recurso de casación.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE
Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Firmado
digitalmente por
CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE

Razón: Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 546-20-EP fue presentado en Secretaría General el 31 de mayo de 2024, mediante correo electrónico a las 21:58; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

54620EP-6cc48



Caso Nro. 546-20-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto salvado que antecede fue suscrito el día lunes tres y miércoles cinco de junio de dos mil veinticuatro respectivamente, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 896-20-EP/24
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 13 de junio de 2024

CASO 896-20-EP

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

SENTENCIA 896-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada por María Fernanda Rodríguez Zambrano en contra de la sentencia dictada el 19 de junio de 2020 por los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar, al evidenciar que la sentencia impugnada no incurre en el vicio de incongruencia frente a las partes, pues sí contestó los argumentos relevantes propuestos.

1. Antecedentes

1.1.El proceso originario

1. El 28 de mayo de 2020, María Fernanda Rodríguez Zambrano (“**actora**”) presentó una acción de protección contra el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, el Hospital del Día de Azogues y la Procuraduría General del Estado.¹ El proceso fue signado con el número 03283-2020-00376.

¹ La actora había celebrado un contrato de servicios ocasionales con el Hospital del Día de Azogues. En su demanda, señaló que se encontraba en periodo de lactancia y que su hijo infante fue hospitalizado con un diagnóstico de neumonía grave. Por ello, solicitó a la entidad empleadora acogerse a la modalidad de teletrabajo a fin de no poner en riesgo a su hijo, lo cual fue negado. Luego, solicitó un permiso con cargo a vacaciones, que también fue negado. Esgrimió que “en un estado de desesperación” presentó una carta de renuncia. No obstante, previo a que su renuncia fuera aceptada y se le haya notificado de esta aceptación mediante memorando, presentó un alcance, en el que solicitó que se deje sin efecto la misma y, en su lugar, se le confiera una licencia sin remuneración a partir del 15 de abril hasta el 30 de junio de 2020. Indicó que la entidad empleadora le inhabilitó del sistema de gestión documental. Con base en lo expuesto, solicitó que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales a la salud, a la vida, a la igualdad y no discriminación, a la seguridad jurídica y al principio del interés superior del niño. Como medidas de reparación integral, solicitó que se le otorgue la licencia sin remuneración solicitada, se le permita reincorporarse a su trabajo mediante la modalidad de teletrabajo a partir del 1 de julio de 2020, se respete su periodo de lactancia y se le ofrezcan disculpas públicas.

2. El 4 de junio de 2020, el juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Azogues, provincia de Cañar (“**Unidad Judicial**”), resolvió aceptar la acción de protección.²
3. Inconformes, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y la Procuraduría General del Estado interpusieron recursos de apelación. Mediante sentencia de 19 de junio de 2020 dictada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar (“**Sala**”) se aceptaron los recursos y se revocó la sentencia subida en grado.³

1.2.Trámite ante la Corte Constitucional

4. El 17 de julio de 2020, María Fernanda Rodríguez Zambrano (“**accionante**”) presentó acción extraordinaria de protección contra la sentencia de 19 de junio de 2020 emitida por la Sala (“**sentencia impugnada**”).
5. La causa *in examine* fue sorteada el 11 de agosto de 2020 al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
6. El 3 de septiembre de 2020, un Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la presente causa y solicitó a la Sala un informe de descargo.⁴
7. El 3 de marzo de 2021, Holger Fernando Ortiz Rodríguez compareció en calidad de *amicus curiae*.

² El juez de la Unidad Judicial declaró la violación de los derechos a recibir un trato igualitario, a la no discriminación y a la seguridad jurídica, así como a la protección de la salud, vida y seguridad jurídica de su hijo infante. Como medidas de reparación integral: (i) dejó sin efecto la renuncia; (ii) dispuso que se acoja su pedido expreso, libre y voluntario y se conceda la licencia sin remuneración solicitada, que correrá a partir del 15 de abril hasta el 30 de junio de 2020, debiendo reincorporarse el 1 de julio de 2020. En ese tiempo, la entidad empleadora deberá realizar los trámites administrativos para la asignación de teletrabajo hasta que cumpla el periodo de lactancia o se emitan nuevas resoluciones al respecto por parte del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional; (iii) de contar con la aquiescencia de la actora, las partes se someterán a lo previsto en la Guía de Actuación para la Prevención y Control de Covid-19, durante la Jornada Presencial de Trabajo, emitida por la Dirección de Seguridad, Salud en el Trabajo y Gestión Integral de Riesgos del Ministerio del Trabajo, que establece el teletrabajo para personas que pertenecen a grupos de atención prioritaria y en condiciones de vulnerabilidad (mujeres embarazadas y en periodo de lactancia) o, de no ser posible, reasignarle a otra área con su consentimiento o, previo acuerdo de las partes, recuperar la jornada laboral; y, (iv) dispuso que la entidad empleadora esté a los parámetros establecidos en el inciso tercero del artículo 33 de la LOSEP respecto al cómputo del tiempo del derecho que tiene la actora como madre lactante.

³ La Sala consideró, en lo principal, que la renuncia de la actora se presentó de manera libre y voluntaria, sin que medie ningún vicio del consentimiento. Así también, señaló que en la carta de renuncia la actora no justificó la vulnerabilidad de su hijo.

⁴ La Sala de Admisión se encontraba conformada por el entonces juez constitucional Ramiro Ávila Santamaría, el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.

8. El 30 de abril de 2024, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia

9. De conformidad con el artículo 94 de la Constitución, en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la LOGJCC, la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

3. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la accionante

10. La accionante considera que la sentencia impugnada vulnera el derecho a la atención prioritaria de su hijo, en atención al principio del interés superior del niño y la prevalencia de sus derechos por sobre los de las demás personas. Considera que, en consecuencia, se han vulnerado los derechos a la salud y vida de su hijo. Por último, esgrime que se ha vulnerado su derecho, y el de su hijo, a la tutela judicial efectiva.
11. En primer lugar, sobre el derecho a la atención prioritaria de su hijo, en atención al principio del interés superior del niño y la prevalencia de sus derechos por sobre los de las demás personas, así como a sus derechos a la salud y vida, la accionante sostiene que la Sala los vulneró por omisión, al centrar su resolución en el principio de autonomía de la voluntad. Así, la accionante esgrime que, a criterio de la Sala, lo que se encontraba “en controversia era la legalidad del escrito de renuncia presentado”. No obstante, la judicatura accionada omitió “considerar las circunstancias en torno a las cuales se presentó [la] carta de renuncia [...]”.
12. En ese orden de ideas, manifiesta:

La Sala, al limitarse a realizar un análisis, en sentencia, sobre la autonomía de la voluntad, omitiendo el análisis y preponderancia del interés superior de mi hijo, como parte del colectivo de atención prioritaria de niñas, niños y adolescentes, para de ese modo revocar la sentencia de primera instancia, declarar sin lugar la acción propuesta, en la que se han tutelado los derechos fundamentales de mi hijo y los míos propios, a través de su omisión, ha violado el derecho a la atención prioritaria de los niños, en atención al principio de su interés superior y prevalencia de sus derechos por sobre los derechos de las demás personas y, en consecuencia, sus derechos a la salud y la vida [...].

13. Por último, la accionante arguye que, “al haberse dejado sin efecto las medidas de reparación de los derechos fundamentales de mi hijo, así como de mis derechos, tutelados por el Juzgador de primera instancia, [se ha vulnerado el] derecho a la tutela judicial efectiva”.
14. En mérito de lo expuesto, solicita que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales y los de su hijo, se deje sin efecto la sentencia impugnada y se dispongan las medidas de reparación que se estimen pertinentes.

3.2. De la judicatura accionada

15. Pese a haber sido debidamente notificada, la Sala no presentó un informe de descargo.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

16. En la sustanciación de una acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante.⁵ Conforme se desprende de los párrafos 11 y 12, la accionante arguye que la Sala omitió pronunciarse sobre las circunstancias que motivaron la presentación de su renuncia, así como sobre el interés superior del niño. En tal sentido, si bien alude a los derechos a la atención prioritaria, salud y vida de su hijo, esta Corte evidencia que “el cargo apunta a la presencia de algún vicio motivacional en la argumentación”,⁶ específicamente, al de incongruencia frente a las partes, pues refiere que en la sentencia impugnada no se habrían contestado los argumentos relacionados a las circunstancias que motivaron su renuncia y al interés superior de su hijo. En consecuencia, al evidenciar que el cargo es claro y completo⁷ y con base en el principio *iura novit curia*,⁸ se plantea el siguiente problema jurídico: **¿La Sala vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación al incurrir en el vicio de incongruencia frente a las partes?**

⁵ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16. Este criterio ha sido reiterado por la Corte Constitucional en diversas ocasiones.

⁶ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 72.

⁷ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18. Los tres elementos que permiten identificar un argumento claro son: (i) una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho constitucional cuya vulneración se acusa; (ii) una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión de la autoridad judicial que como consecuencia vulneró algún derecho; y, (iii) una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho de forma “directa e inmediata”.

⁸ Contenido en los artículos 19 inciso segundo y 140 del COFJ y 4 numeral 13 de la LOGJCC. Se considera este principio, pues la accionante no alegó la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación; no obstante, sí proporcionó la base fáctica y justificación jurídica pertinente.

17. Ahora bien, el cargo contenido en el párrafo 13 *supra* no es claro ni completo. La accionante manifiesta que la Sala habría vulnerado la tutela judicial efectiva al revocar la sentencia de primera instancia, limitándose a expresar su inconformidad con lo resuelto por la judicatura accionada. Por tanto, pese a realizar un esfuerzo razonable, no es posible formular un problema jurídico y atender dicho cargo.

5. Resolución del problema jurídico

5.1.¿La Sala vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación al incurrir en el vicio de incongruencia frente a las partes?

18. El artículo 76 numeral 7, letra l) de la Constitución prescribe:

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.

19. En esta línea, la Corte Constitucional estableció en la sentencia 1158-17-EP/21 que:

[...] el criterio rector para examinar un cargo de vulneración de la garantía de motivación establece que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente.

20. La fundamentación fáctica requiere “una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso”. Mientras que, la fundamentación normativa es suficiente de “contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso”. Adicionalmente, en el caso de las garantías jurisdiccionales existe un requisito adicional, el cual establece que el juez debe pronunciarse sobre la existencia de la vulneración de derechos alegados.
21. Dicho esto, existen situaciones en las que *prima facie* una fundamentación fáctica y normativa pueden aparentar suficiencia; no obstante, una de ellas podría ser inexistente al estar afectada por un vicio motivacional. Como se evidencia de los párrafos 11 y 12 *supra*, la accionante señala que la Sala no se pronunció sobre los argumentos relacionados a las circunstancias que motivaron su renuncia y al interés superior de su hijo. Por tanto, la sentencia impugnada podría incurrir en el vicio de incongruencia frente a las partes.

22. Respecto a este vicio en particular, la Corte Constitucional ha manifestado que:

Hay incongruencia cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica, o bien, no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales (incongruencia frente a las partes), o bien, no se ha contestado alguna cuestión que el sistema jurídico –ley o la jurisprudencia– impone abordar en la resolución de los problemas jurídicos conectados con cierto tipo de decisiones [...] generalmente, con miras a tutelar de manera reforzada un derecho fundamental (incongruencia frente al Derecho) (Énfasis añadido).

23. La incongruencia frente a las partes puede darse por omisión o por acción. La primera se configura cuando no se contestan cargos relevantes de las partes; mientras que, la segunda ocurre cuando el juzgador contesta los argumentos relevantes mediante tergiversaciones, de tal forma que efectivamente no los contesta.⁹ Por tanto, corresponde a esta Corte verificar si los cargos a los que presuntamente no se dio respuesta eran argumentos relevantes y, de serlo, si existió o no un pronunciamiento al respecto.

24. De la revisión de la causa *in examine*, se evidencia que, en la acción de protección, la accionante sostuvo que presentó su renuncia “en un estado de desesperación” e “impulsivamente”, “angustiada y preocupada por la salud y vida de su hijo infante, quien pertenece a un colectivo de especial protección”. Así, señala que las negativas de su entidad empleadora para permitirle acogerse a la modalidad de teletrabajo y permiso con cargo a vacaciones le impulsaron a presentar la renuncia, pues su hijo infante había sido internado por neumonía y su profesión médica lo ponía en riesgo. Manifiesta que, previo a que la renuncia sea aceptada, presentó un alcance dejando sin efecto la misma y solicitando que se le confiera una licencia sin remuneración.¹⁰

25. En primer lugar, esta Corte considera que dicha argumentación es relevante, toda vez que apuntaba a que el problema jurídico se resuelva de forma opuesta a la que efectivamente falló la judicatura accionada o, en otras palabras, buscaba que se acepte la acción de protección. Ello, pues los argumentos referidos *ut supra* fueron los que motivaron la proposición de la acción de protección subyacente, al considerar que las acciones acusadas vulneraron sus derechos constitucionales y los de su hijo infante.

26. Entonces, corresponde dilucidar si la Sala dio respuesta a esta argumentación relevante, *i.e.* las circunstancias que motivaron la renuncia de la accionante y cómo estas se

⁹ CCE, sentencias 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 89; y, 2422-19-EP/23, 28 de junio de 2023, párr. 40.

¹⁰ Esto se desprende de la propia sentencia impugnada, acápite segundo, antecedentes.

relacionaban con la presunta vulneración de derechos de su hijo infante, pues la accionante sostiene que la Sala centró su análisis en la autonomía de la voluntad y no dio respuesta a estos cargos.

27. De la revisión de la sentencia impugnada, la misma se estructura de la siguiente forma. En el acápite primero, la Sala ratifica su competencia. En el acápite segundo, la Sala detalla los antecedentes procesales, entre los cuales constan los argumentos propuestos por la accionante en su acción de protección –incluyendo aquellos relevantes aquí discutidos–, los derechos constitucionales que considera vulnerados y las medidas de reparación solicitadas. Así también, constan los argumentos propuestos por las entidades accionadas en la audiencia sustanciada ante el juez de primera instancia. En el acápite tercero, constan las actuaciones probatorias. En el acápite cuarto, la Sala transcribe normas constitucionales y legales sobre el fin de las garantías jurisdiccionales y las disposiciones que las rigen.
28. En el acápite quinto, la Sala se refiere a distintos artículos de la LOSEP, previo a concluir lo siguiente:

En resumen, como puede observarse, las pruebas arrojadas al proceso no constituyen elemento probatorio alguno que acredite sobre la intención del nominador en orden a expresar un acto administrativo con fines distintos al del buen servicio público, de la que se pueda colegir irregularidad en la expedición del acto que se demanda, que sería el fundamento de la desviación de poder que se le endilga al acto de remoción de la demandante, mediante la respectiva acción de personal. Obrar en la forma como lo hizo el nominador en este caso el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, no conlleva el quebrantamiento de preceptos constitucionales o de normas de superior jerarquía, ni al desconocimiento de principios fundamentales, con lo que se pueda afirmar que el acto impugnado se hubiese expedido con falsa motivación y desviación de poder en la forma como la actora lo pretende. Al no aparecer prueba que acredite los cargos endilgados contra los actos demandados, y al no encontrarse la actora favorecida por la Constitución y la Ley, no es posible admitir en el caso sub-examine, que el acto censurado haya quebrantado los principios constitucionales y las normas que de superior jerarquía se invocaron como tales en la demanda, **o que la decisión del nominador haya obedecido a un fin diferente que no haya sido la propia intención de la accionante de renunciar a sus funciones, por lo que la determinación de la insubsistencia no conlleva desbordamiento de poder en este caso** (énfasis añadido).

29. En el acápite sexto, la Sala señala que la acción de protección no puede utilizarse para conocer cualquier asunto, so pena de desnaturalizar su esencia y finalidad. Así, determina que la acción de protección subyacente no se presentó para tutelar un vicio “ostensible, esto es, que pueda constatarse a simple vista”.

30. En el acápite séptimo, la Sala indica que “en este caso se controvierte la legalidad del escrito de renuncia presentado por la demandante” y su alcance, por medio de los cuales “en el primer caso presenta la renuncia al cargo, y con la segunda [sic] se retracta de su intención de renunciar, cuando conforme se evidencia de la resolución constante en el Oficio No. 2020-RCONT-0161, de 16 de abril de 2020 [...] la dimisión del cargo de la accionante, ya fue aceptada”. Luego, se refiere a la legalidad del escrito de renuncia. Para ello, transcribe el artículo 47 literal a) de la LOSEP, que determina que la cesación definitiva ocurre por renuncia voluntaria formalmente presentada. Manifiesta que, una vez aceptada la renuncia, el empleado podrá separarse de su cargo sin incurrir en abandono del cargo. En similar sentido, transcribe los artículos 102 y 146 del Reglamento a la LOSEP y el artículo 17 literal 66 de la Constitución (libertad de contratación), previo a concluir que es un derecho constitucional elegir libremente el trabajo y separarse del mismo. Indica que cuándo la persona opte por renunciar, esta “debe reflejar la voluntad inequívoca del funcionario de retirarse de su empleo, debe ser consciente, ajena a todo vicio de fuerza o engaño”.
31. En el acápite séptimo, consta el análisis probatorio realizado por la Sala. La judicatura accionada detalla cómo hechos acreditados los siguientes: (i) la accionante laboraba para el Hospital del Día de Azogues en calidad de médico residente, bajo la modalidad de contrato ocasional; (ii) la Organización Mundial de la Salud declaró como pandemia al COVID-19; y, (iii) el Ministerio de Salud Pública declaró estado de emergencia y emitió directrices para el teletrabajo emergente, dirigido a los grupos prioritarios con mayor factor de riesgo como embarazadas (no lactantes). Con base en estos hechos, la Sala determinó que la accionante no era:

[...] beneficiaria de los acuerdos ministeriales, resoluciones y memorandos citados, **[ni] haya justificado en forma legal y oportuna, que se encuentra dentro de aquellos grupos vulnerables;** pues lo que es de conocimiento es que aquella, **se encontraba sujeta y haciendo uso del periodo de lactancia en beneficio de su hijo;** por lo que con Memorando Nro. IESS- HD-AZ-DM-2020-0847- M, de 27 de marzo de 2020, solicita al economista Francisco Ramírez Cabrera, Director Administrativo del Centro Clínico Quirúrgico Ambulatorio del Día Azogues su autorización para acogerse al teletrabajo, o se le conceda vacaciones, **aduciendo que se encuentra en período de lactancia y que su hijo de 5 meses hace un mes atrás estuvo en cuidados intensivos por adolecer de NEUMONÍA GRAVE, no presenta justificativos, pero en la demanda adjunta un certificado médico de fecha 10 de febrero de 2020 con el diagnóstico indicado, es decir de hace más de tres meses atrás;** la petición de la accionante es contestada con el Memorando Nro. IESS-HD-AZ-DA-2020-0693-M, de 28 de marzo de 2020, suscrito por el economista Francisco Ramírez Cabrera, Director Administrativo del CCQA HD AZOGUES, remite a la médica María Fernanda Rodríguez Zambrano, el Memorando Nro. IESS-HD-AZ-DM-2020-0852-M, que contiene el informe emitido por el Mgs. Luis Ariosto Abad Bravo, Director Médico, quien

manifiesta: “En referencia a la comunicación de la Dra. Rodríguez, me permito informar que la referida profesional NO se encuentra dentro de grupo vulnerable alguno, no explica qué clase de teletrabajo va a realizar, aunque de antemano se sabe que su función es de atención directa al afiliado y no administrativo y finalmente se encuentra prohibido hacer uso de vacaciones mientras dure la declaratoria de emergencia...”; **lo que lleva a la accionante a presentar** el Memorando Nro. IEES- HD- AZ- DM-2020-1043- M, de 14 de abril de 2020, la médica María Fernanda Rodríguez Zambrano, al Economista Francisco Ramírez, Director Administrativo, **que contiene su RENUNCIA VOLUNTARIA, en la cual en forma textual expresa: “Yo, María Fernanda Rodríguez Zambrano con CI 0302207477 ante Ud. Mi decisión voluntaria de renuncia irrevocable al cargo de MEDICO RESIDENTE, que he venido desempeñando en el Área de Emergencias desde el día 02 de febrero de 2018, cuya decisión corresponde a razones personas, familiares y motivos de salud....”** Sic. (asumimos el resaltado) a la que se le ha dado el trámite administrativo respectivo, remitiendo la renuncia a la Mgs. Cynthia Lorena Vega Morán Directora Nacional de Servicios Corporativos Encargada con Memorando Nro. IEES-HD-AZ-DA-2020-0816-M, el 16 de abril de 2020, quien en la misma fecha emite el Oficio 2020- RCONT-0161, dirigido a la Doctora María Fernanda Rodríguez, **en el que resuelve “ACEPTAR SU RENUNCIA”, basada en el artículo 47, literal a) de la LOSEP y artículo 102 del Reglamento General de la LOSEP**, remitida con Memorando Nro. IEES- SDNGTH-2020-3683- M de 22 de abril de 2020, suscrito por la ingeniera Lorena Apunte Osorio, Subdirectora Nacional de Talento Humano; y, que ha sido legalmente notificada a la accionante mediante Memorando Nro. IEES-HD-AZ-TH-2020-0397-M, de 22 de abril de 2020, lo que a su vez lleva a la accionante a formular el Memorando Nro. IEES- HD- AZ- AZ- DM-2020-1129- M, de 21 de abril de 2020, **la doctora María Fernanda Rodríguez presenta el “Alcance a memorando N° IEES-HD-AZ-DM-2020-1043-M, de 14 de abril de 2020, que contiene carta de renuncia, la misma que se deja sin efecto” [sic] (énfasis añadido).**

32. En el acápite octavo, la Sala determina que se “estructuraron los requisitos indispensables para que la dimisión de [la accionante] surtiera todos sus efectos, como lo es principalmente: presentación escrita, libre y espontánea, y la aceptación también escrita, por parte de la autoridad competente para ello”. Arguye que la accionante no ha alegado que su renuncia no fue libre y espontánea ni que hubo injerencia por parte de las entidades accionadas,

[...] por lo que no son acertados los argumentos que se han planteado en el libelo inicial, **por lo que los presupuestos fácticos contradicen con la carta de renuncia, en la que no se invoca la situación de su hijo**; particular que no ha sido examinado por el Juez A quo, al igual que las disposiciones laborales, emitidas a nivel Nacional, por las instituciones, en su único afán de precautelar la salud, la vida y evitar precisamente que se colapse el sistema de salud de este País, **no genera coacción o constreñimiento de tal naturaleza que obligue a la persona compelida a actuar de una determinada forma [...]**. Por lo que en el presente caso, se acusa el acto de aceptación de la **renuncia por considerar que ésta fue motivada por circunstancias que afectaron la espontaneidad en la decisión de abandono del cargo de la demandante. El motivo de esta acción se edifica sobre supuestos temores, que en la actualidad son provocados por la pandemia a la que incluso los administradores de justicia estamos expuestos.** En este orden de ideas, correspondía entonces a la parte actora

acreditar los supuestos de hecho sobre los que edifica los pedimentos de la demanda, esto es, la declaratoria de nulidad del acto administrativo de aceptación de renuncia por vicios que afectan su legalidad, o que en efecto existieron actuaciones que como tales en realidad afectaron su intelecto y capacidad de decisión, lo que no se aprecia. **De las pruebas documentales aportadas al expediente, se concluye que no existe evidencia que permita afirmar que la renuncia cuya aceptación se demanda, hubiera sido presionada por la entidad demandada, simplemente que fue su decisión separarse del cargo o qué tipo de presiones existieron capaces de enajenar a la médico de tal manera que pierda capacidad de decisión. De otra parte, no existe prueba tan siquiera indiciaria que permita concluir que el fuero interno de la médico fue coaccionado para obtener la dimisión del cargo. De la comunicación sólo aparece la clara voluntad de la actora de retirarse del cargo de médico con contrato ocasional, por el estado de conmoción que vive la humanidad, e igualmente en forma oportuna tampoco justificó la vulnerabilidad de su hijo.** En el caso concreto, el memorando de aceptación de la renuncia del cargo de médico para el cual fue contratada la actora, así como los acuerdos ministeriales, resoluciones, decretos ejecutivos y memorandos gozan de autonomía e independencia respecto de la decisión de aceptación de renuncia materia de debate dentro de la presente controversia, desvanecen la afirmación primaria de que su renuncia no habría sido aún aceptada, cuando decidió dejarla sin efecto en fechas posteriores, más bien se justifica un actuar apegado a la realidad administrativa. **No resultan válidos los argumentos que esgrime la parte actora tendientes a derivar una presunta conexidad en la actuación de aceptación de dimisión del cargo por la administración, pues no es posible tener por acreditados plenamente los supuestos de hechos constitutivos de actos que viciaron la voluntad de la demandante y la forzaron a renunciar, como consecuencia no se advierte o se aprecia que ello constituya una vulneración de derechos (énfasis añadido).**

33. Posteriormente, en este mismo acápite, la Sala se refiere a la autonomía de la voluntad y define este concepto, recurriendo al Código Civil y a la doctrina. En ese orden de ideas, señala:

Pero no obstante de aquello tenemos que hacer un paréntesis sobre el desarrollo de la autonomía de la voluntad, que es una situación que les [sic] compete **a la persona que supuestamente se violentaron sus derechos subjetivos, que en uso intrínseco de su voluntad, no quiso proseguir en sus funciones prestando su servicio como médico, es decir, sin condiciones específicas y sin contrariar la ley.** En este punto del análisis, es preciso recordar que el consentimiento es la piedra angular sobre la que descansa los actos o declaraciones de voluntad, de modo que sea éste expreso o tácito, siempre debe ser cierto y no presunto. Por eso, únicamente puede tener fundamento en hechos reales y positivos que lo demuestren. Todo lo anotado desde la perspectiva de la existencia de normas claras y públicas, además ha de verse desde la perspectiva forma indiscutible de la seguridad jurídica, **pues no podría determinarse una vía constitucional para desvirtuar un accionar que nace de la voluntad de la persona y retrotraerse bajo argumentos de supuesta vulneración de derechos; entonces no estamos frente a una vulneración de derechos [...]** (énfasis añadido).

34. Con base en lo expuesto, la Sala resolvió aceptar el recurso de apelación interpuesto por las entidades accionadas, revocar la sentencia subida en grado y declarar sin lugar la acción de protección propuesta por la accionante.
35. De la argumentación de la Sala descrita en líneas anteriores, específicamente en los párrafos 31, 32 y 33, se evidencia que la autoridad judicial accionada sí contestó los referidos argumentos relevantes propuestos por la accionante. En primer lugar, la Sala sí se pronunció sobre las circunstancias que le motivaron a presentar su renuncia. A criterio de la Sala, y luego del análisis respectivo, no era plausible considerar que la renuncia se hubiese presentado “sobre supuestos temores” o coacciones que le obligaron a actuar de una cierta manera y, al contrario, concluyó que la renuncia comprendía una manifestación de voluntad libre y espontánea, que no adolecía de ningún vicio de consentimiento. Por tanto, no identificó una vulneración de derechos, sino que consideró que la accionante quiso retractarse de una decisión –carta de renuncia– que adoptó voluntariamente y que ya había sido aceptada por la entidad accionada, previo a que manifieste su intención de dejarla sin efecto.
36. En segundo lugar, la Sala sí se pronunció sobre el hijo infante de la accionante. Concretamente, sobre cómo la presunta violación de los derechos del niño se relacionaba con las peticiones de la accionante de teletrabajo y vacaciones y la renuncia presentada ante su empleador. Primero, determinó que la accionante no era parte de un grupo vulnerable. Segundo, que la accionante se encontraba en periodo de lactancia y que cuando solicitó acogerse a teletrabajo o vacaciones, aduciendo que su hijo estuvo en cuidados intensivos por neumonía hace un mes atrás, no presentó justificativos, sino que adjuntó un certificado médico de hace tres meses que no lograba evidenciar su presunta vulnerabilidad (*ver*, párrafo 31). Tercero, y con relación específicamente a su renuncia, la Sala indicó que la accionante no invocó la situación de su hijo ni justificó su vulnerabilidad, sino que, como se dijo previamente, esta obedeció a una manifestación de voluntad libre y espontánea (*ver*, párrafo 32). Por tanto, sí dio una respuesta a sus argumentos relevantes.
37. Con base en lo expuesto, esta Corte descarta que la sentencia impugnada haya vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, al no incurrir la Sala en el vicio de incongruencia frente a las partes. En tal sentido, se recuerda que la garantía de motivación garantiza su suficiencia y no su corrección o pertinencia jurídica.¹¹

¹¹ CCE, sentencia 1158-17-EP/22, 20 de octubre de 2021, párr. 82: “[la pertinencia jurídica] no concierne a la suficiencia de la argumentación jurídica, sino que alcanza a su corrección conforme al Derecho, lo que rebasa el alcance de la garantía de la motivación”.

6. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **896-20-EP**.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 13 de junio de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por:
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

89620EP-6da07

**Caso Nro. 896-20-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes dieciocho de junio de dos mil veinticuatro, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Abg. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Atención ciudadana
Telf.: 3941-800
Exts.: 3133 - 3134

www.registroficial.gob.ec

IM/AM

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.