

# REGISTRO OFICIAL<sup>®</sup>

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



## SUMARIO:

Págs.

### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### DICTÁMENES Y SENTENCIAS:

|                                                                                                                  |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 928-19-EP/24 En el Caso No. 928-19-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 928-19-EP .....    | 2  |
| 349-20-EP/24 En el Caso No. 349-20-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección.....                   | 14 |
| 930-20-EP/24 En el Caso No. 930-20-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 930-20-EP .....    | 26 |
| 1622-21-EP/24 En el Caso No. 1622-21-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 1622-21-EP ..... | 42 |
| 2967-21-EP/24 En el Caso No. 2967-21-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 2967-21-EP ..... | 50 |



**Sentencia 928-19-EP/24**  
**Juez ponente:** Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 05 de septiembre de 2024

### **CASO 928-19-EP**

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

#### **SENTENCIA 928-19-EP/24**

**Resumen:** La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de un auto de inadmisión de la Corte Nacional de Justicia, emitido en un proceso laboral. La Corte Constitucional verifica que no existe vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, debido a que el conjuez analizó cada uno de los cargos casacionales, explicando y concluyendo que ninguno de estos reunió los requisitos para su admisibilidad. Además, no se verifica la vulneración del derecho a la seguridad jurídica debido a que el conjuez accionado no se encontraba obligado a seguir la misma línea jurisprudencial contenida en autos de admisibilidad que no eran autovinculantes al no ser precedentes jurisprudenciales.

#### **1. Antecedentes**

1. El 20 de marzo de 2019, Mercedes Eufrosina Emen Santana ( “**accionante**”), presentó la acción extraordinaria de protección que se signó con el número 928-19-EP en contra del auto de 20 de febrero de 2019, emitido por el conjuez de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia (“**conjuez de la Corte Nacional**”), en un proceso laboral, cuyos antecedentes se narran a continuación.<sup>1</sup>
2. El 09 de noviembre de 2017, la accionante presentó una demanda por pago de haberes laborales en contra la empresa Exportadora Bananera Noboa S.A.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> La Sala de Admisión de la Corte Constitucional conformada por los ex jueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y Hernán Salgado Pesantes y la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, mediante auto de 16 de abril de 2021, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección. 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 18 de agosto de 2023, avocó conocimiento de esta causa y dispuso que el conjuez presente un informe de descargo.

<sup>2</sup> La accionante en su demanda refirió que el 12 de junio del 2014, la directora regional del trabajo del Guayas, en atención a la resolución 109012009RREC018780 emitida por el Servicio de Rentas Internas ordenó el pago de USD 34'175.216,36 a la Exportadora Bananera Noboa S.A., por concepto de utilidades a favor de sus trabajadores. La accionante en su demanda solicitó el pago de la reliquidación y reparto del 15% de las utilidades correspondientes al año 2005 dentro del juicio laboral 09359-2017-02995.

3. El 29 de mayo de 2018, se realizó la audiencia única, el juez de la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas declaró sin lugar la demanda, al considerar que transcurrieron más de cinco años, y operó la excepción previa de prescripción contenida en el artículo 637 del Código de Trabajo. La accionante interpuso recurso de apelación, al que se adhirió la empresa demandada. El 13 de junio de 2018, la sentencia se redujo a escrito y el 14 de junio de 2018 se notificó por escrito a las partes procesales.
4. El 30 de noviembre de 2018, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial del Guayas rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia de primera instancia. El 6 de diciembre de 2018, la accionante solicitó aclaración y ampliación de la sentencia, misma que fue negada el 3 de enero de 2019, por la Sala Provincial. El 18 de enero de 2019, la accionante interpuso recurso de casación.
5. El 20 de febrero de 2019, el congreso de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso de casación por incumplir con el requisito del artículo 267 numeral 4 del COGEP.
6. La accionante ingresó varios escritos, en los cuales solicitó que este Organismo en sentencia acepte la acción extraordinaria de protección, pues el caso tiene características idénticas a las causas 946-19-EP y 961-19-EP, y alegó que por un principio de igualdad debería ser resuelto en el mismo sentido.<sup>3</sup>
7. La empresa Exportadora Bananera Noboa S.A. a lo largo de varios escritos solicitó que se desestime la acción extraordinaria de protección en atención a que la decisión impugnada en la presente causa es un auto de inadmisión, y que a su criterio dicha decisión cuenta con motivación suficiente.<sup>4</sup>

## 2. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por el artículo

---

<sup>3</sup> La accionante presentó escritos los días 15 de enero de 2024 y 9 de julio de 2024, respectivamente.

<sup>4</sup> La empresa Exportadora Bananera Noboa S.A. presentó escritos con fecha 16 de enero de 2024, 24 de febrero de 2024, 22 de marzo de 2024, 3 de abril de 2024, 13 de abril de 2024, 27 de mayo de 2024, 31 de mayo de 2024, 06 de junio de 2024, 21 de junio de 2024, 12 de julio de 2024 y 29 de julio de 2024. Además, citó las sentencias constitucionales 2647-19-EP/23 y 314-19-EP, que tratan sobre la fase de admisibilidad del recurso de casación.

94 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE) y los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

### **3. Argumentos de las partes**

#### **3.1 Fundamentos y pretensión por parte de la accionante**

9. La accionante alega que el conjuéz no analizó su recurso de casación y reclama la falta de motivación del auto de inadmisión del recurso de casación. Pretende que se declare la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1), a la igualdad formal (art. 11.2), libertad (art. 66), defensa (76.7), seguridad jurídica (art. 82) y hace referencia a los artículos 323 numerales 2 y 3, 326, 327, 328, 426 de la CRE. Consecuentemente, solicita que se deje sin efecto la decisión impugnada, petición que justifica con los siguientes argumentos:
10. Se habrían vulnerado sus derechos por cuanto:

(...) existe una falta de análisis fundamentado, al que solo se ha limitado a emitir criterios subjetivos, justamente haciendo lo que en resolución se permitía criticar ...una total falta de análisis de mi recurso en si (sic), permitiéndose únicamente citar textos doctrinarios sobre lo técnico que resulta el recurso de casación, pero sin contrastar de manera pormenorizada cada uno de los análisis de las normas que ataco con relación a los supuestos del fallo, todo lo cual atenta y vulnera derechos constitucionales que afecta a la garantía constitucional de recibir resoluciones motivadas atentando así mi derecho de defensa (...) (énfasis eliminado)
11. La accionante advierte que el auto de inadmisión impugnado tiene las mismas faltas e inadecuados razonamientos lógicos por los que la Corte Constitucional dejó sin efecto otro auto en similitud de circunstancias. Además, precisa que “el señor conjuéz repite exactamente igual en contenido razonamiento y hasta con los mismos números de acápite en todos sus autos de inadmisión, lo que demuestra que no existe un verdadero razonamiento, sino un copie pegue de sus autos...”. En ese sentido, precisa que el conjuéz no analizó cada uno de los casos del recurso, sino que se limitó a decir que se trataba de normas “téticas”, que no pueden ser directamente aplicables y que requieren de otras normas para poder ser efectivizadas. La ex trabajadora se refiere a la sentencia constitucional 294-17-SEP-CC, dictada en el caso 652-16-EP, que trata sobre un auto de inadmisión carente de motivación.
12. Respecto a la vulneración a la garantía de la motivación la accionante señala que, la decisión impugnada carece de motivación plena pues sería contradictoria e infundada.

Además, arguye que la decisión impugnada se limita a citar frases aisladas, invocar jurisprudencia civil en un juicio de trabajo sin que exista una verdadera motivación.

13. También aduce que existió vulneración al debido proceso en la garantía de recibir decisiones motivadas en razón de que el conuez manifestó que el artículo 164 del COGEP no es una norma jurídica aplicable a la valoración de la prueba y al no pronunciarse sobre la aplicación del principio constitucional pro labore que trata sobre la intangibilidad e irrenunciabilidad de los derechos laborales contenido en el artículo 326 numeral 2 de la CRE.
14. Adicionalmente, la accionante señala que la decisión impugnada afecta su derecho a la igualdad y a la seguridad jurídica, en virtud de que existen siete recursos de admisión propuestos por sus ex compañeros de trabajo, en casos idénticos en los cuales se demandó el pago de utilidades y que tratan sobre la excepción previa de prescripción, los cuales fueron aceptados y admitidos a trámite por parte de los conueces nacionales. La accionante acerca del razonamiento del conuez precisa que “en especial al análisis que se refiere el Art. 164 del Código Orgánico General de Procesos que identifica el caso 4ta (sic) del Recurso de Casación, demostrando de este modo un análisis diametralmente opuesto el del conuez Roberto Guzmán...”.<sup>5</sup> Mientras que, su recurso es el único que ha sido inadmitido. Y, en ese sentido, añade que se debió aplicar el in dubio pro operario, y era obligación de los jueces interpretar las normas en el sentido más favorable a los trabajadores.

### 3.2 Contestación a la demanda del conuez de la Corte Nacional

15. Mediante escrito de 25 de agosto de 2023, Roberto Guzmán Castañeda, conuez en ese entonces, de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, en lo principal señala: Sobre la **causal cuarta**: La recurrente en ninguna parte de su recurso alega como vulnerados artículos que contengan preceptos valorativos de prueba, inclusive toda la alegación del recurrente respecto de este caso adolece de técnica casacional, pues no basta con invocar artículos sustantivos, procesales o constitucionales, y creer que su mera enunciación en conjunto es fundamentación suficiente.

---

<sup>5</sup> La accionante cita los siguientes casos: 09359-2017-02166 de 19 de noviembre de 2018 dictado por la Conjueza Janeth Cecilia Santamaría Acurio. Los autos 09359-2017-01401, 09359-2017-1905, 09359-2017-02821, 09359-2017-03147 emitidos el 3 de enero de 2019 por la Conjueza María Teresa Delgado y el auto 09359-2017-0092 de 7 de enero de 2019, dictado por el conuez Alejandro Arteaga.

16. Acerca de la **causal quinta**: Respecto, a la causal quinta que refiere la aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, que hayan sido determinantes en la parte dispositiva de la sentencia; la recurrente alega todos los vicios a varios artículos (...) ni está a discreción de las partes elegir qué requisitos atender y cuáles no, por lo que, las alegaciones del impugnante fueron resueltas por este juzgador, dentro del marco de sus competencias constitucionales y legales, de conformidad con lo que exige la fase de admisión del recurso de casación.

#### **4. Planteamiento de los problemas jurídicos**

17. Esta Corte observa que el argumento central se fundamenta en la supuesta falta de motivación del auto de inadmisión, debido a que no se habría pronunciado sobre los cargos casacionales. Además, señala que se habría violado su derecho a la seguridad jurídica al inobservar otros autos de admisión del recurso de casación, que, a su juicio, constituyen precedentes horizontales. La accionante también alega la afectación de los derechos constitucionales a la defensa y la libertad. Sin embargo, estos últimos derechos no contienen un cargo autónomo. En lo atinente al derecho a la igualdad, este si bien contiene un cargo completo, la alegación se fundamenta en la supuesta inobservancia de precedentes, por ello este problema jurídico se abordará desde el derecho a la seguridad jurídica. Por tanto, la Corte se pronunciará únicamente sobre si la decisión impugnada, es decir, el auto de inadmisión se encuentra suficientemente motivado, a través de los siguientes problemas jurídicos:

- 4.1 **¿El conjuer de la Corte Nacional vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, por una supuesta falta de fundamentación suficiente en el auto impugnado?**
- 4.2 **¿El conjuer de la Corte Nacional vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la accionante, al inobservar una decisión autovinculante?**

#### **5. Resolución de los problemas jurídicos**

- 5.1 **¿El conjuer de la Corte Nacional vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, por una supuesta falta de fundamentación suficiente en el auto impugnado?**

18. En el siguiente apartado, la Corte sostendrá que el auto impugnado contiene una fundamentación suficiente, dado que el conjuetz al resolver sobre la admisibilidad del recurso de casación se pronunció sobre los cargos propuestos por la hoy accionante, enunciando las normas aplicables al examen concreto. De tal modo, el conjuetz enunció las normas jurídicas aplicables al caso y justificó la aplicación de estas normas a los hechos del caso. El conjuetz analizó cada cargo casacional, explicando y concluyendo que ninguno reunió los requisitos de admisibilidad.

19. Sobre la garantía de la motivación, la Constitución, en su artículo 76 numeral 7 literal l), 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. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos.

20. La Corte Constitucional ha sostenido que, “...una argumentación jurídica cuenta con una estructura mínimamente completa cuando está compuesta por suficientes fundamentos fácticos (sobre los antecedentes de hecho y su prueba) y jurídicos (enuncia normas y principios jurídicos y explica la aplicación de estos a los antecedentes de hecho)”.<sup>6</sup>

21. Además, según la sentencia 1158-17-EP/21, que sistematiza la jurisprudencia reciente de esta Corte sobre la referida garantía, una decisión del poder público debe contener una motivación suficiente tanto en la fundamentación normativa, como en la fundamentación fáctica. Específicamente en el párrafo 61 de dicha sentencia se especificó que: “(...) la fundamentación normativa debe 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 (...) la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso”.

22. Si bien esta Corte ha indicado que por lo general en los autos dictados en la fase de admisión del recurso de casación se deciden cuestiones de puro derecho,<sup>7</sup> es importante resaltar que la fundamentación fáctica en estos autos se refiere a los argumentos planteados por quien interpone el recurso. Así, para que la fundamentación fáctica sea considerada suficiente la conjuetza o conjuetz nacional debe tener en consideración los argumentos, los vicios casacionales, y los casos del artículo 268 del COGEP (artículo 3

<sup>6</sup> CCE, Sentencia 1158-17-EP/21, de fecha 20 de octubre de 2021, párr. 60

<sup>7</sup> CCE, Sentencia 2128-16-EP/21, de fecha 1 de diciembre de 2021, párr. 27

de la entonces vigente Ley de Casación), que hayan sido señalados en el recurso de casación.<sup>8</sup>

**23.** En función de las consideraciones expuestas, corresponde a la Corte verificar si el auto impugnado cumplió con estos estándares de la motivación suficiente. Para el efecto, la Corte observa lo siguiente:

**23.1.** La accionante reclama que en el auto impugnado no existe un análisis sobre el recurso de casación planteado y tampoco el congreso se pronuncia sobre la aplicación de los artículos 326 y 327 de la CRE.

**23.2.** De la revisión del auto de inadmisión esta Corte observa lo siguiente:

**23.3.** La accionante fundamentó su recurso de casación en los casos cuarto y quinto. Acerca del **caso cuarto** alegó la falta de aplicación del artículo 164 del Código Orgánico General de Procesos,<sup>9</sup> lo que a su vez ocasionó la no aplicación del artículo 180.6<sup>10</sup> del Código Orgánico de la Función Judicial y de la resolución de la Corte Suprema de Justicia.

**23.4.** En lo referente al **caso quinto** fundamenta esta causal en la falta de aplicación del artículo 6 del Código de Trabajo, solo menciona el artículo 637 de dicho cuerpo legal, falta de aplicación del artículo 3 de la Ley orgánica para la defensa de los derechos laborales, menciona la sentencia de la CCE de abril de 2008 en el caso de Cervecería Nacional, falta de aplicación del artículo 1453 del Código Civil, errónea interpretación del artículo 104 del Código de Trabajo, aplicación indebida del artículo 635 del Código de Trabajo, alegó que se debió aplicar el artículo 637 del Código de Trabajo junto con una falta de aplicación de los artículos 2414 y 2418 del Código Civil, falta de aplicación del artículo 2393 del Código Civil, menciona el 333.4 del COGEP, falta de aplicación del artículo 326 inciso segundo de la CRE, menciona los artículos 104 y 637 del Código de Trabajo, artículos 2414, 2418 del

---

<sup>8</sup> CCE, Sentencia 298-17-EP/22, de fecha 20 de abril de 2022, párr. 42

<sup>9</sup> Art. 164.- Valoración de la prueba. Para que las pruebas sean apreciadas por la o el juzgador deberán solicitarse, practicarse e incorporarse dentro de los términos señalados en este Código. La prueba deberá ser apreciada en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, dejando a salvo las solemnidades prescritas en la ley sustantiva para la existencia o validez de ciertos actos. La o el juzgador tendrá obligación de expresar en su resolución, la valoración de todas las pruebas que le hayan servido para justificar su decisión.

<sup>10</sup> Art. 180.- Funciones.- Al Pleno de la Corte Nacional de Justicia le corresponde: (...) 6. Expedir resoluciones en caso de duda u oscuridad de las leyes, las que serán generales y obligatorias, mientras no se disponga lo contrario por la Ley, y regirán a partir de su publicación en el Registro Oficial;

Código Civil, falta de aplicación de los artículos 327 y 328 de la CRE, menciona el artículo 637 del Código de Trabajo. Finalmente, la recurrente solicitó que se tome en cuenta la sentencia de la CCE 141-18-SEP-CC, en el caso 3635-11-EP de 18 de abril de 2018.

**23.5.** El conjuetz, en el acápite quinto, sobre el **caso cuarto** concluye que el artículo 164 del COGEP, no contiene preceptos aplicables a la valoración de la prueba “es decir, no determina un estándar o medida mediante la cual, a un medio de prueba en específico y concreto, se debe atribuir al momento de considerar la prueba en su conjunto”. Para la autoridad judicial, dicho artículo no se refiere en concreto a una prueba específica y la valoración que debía ser observada por el tribunal de apelación, sino al método de valoración de la prueba, por lo que no contiene un precepto valorativo de prueba. En consecuencia, el conjuetz consideró que la recurrente no cumplió con el requisito del caso cuarto de señalar un precepto jurídico sobre valoración a la prueba infringido y concluyó que el cargo casacional es improcedente.

**23.6.** En lo atinente al **caso quinto**, la autoridad judicial advierte que la casacionista no analizó cada una de las normas que alegó como infringidas, es decir no expuso un cargo completo, que sea posible analizar en casación, sino que únicamente habría expuesto un cargo en lo relacionado con la falta de aplicación del artículo 6 del Código de Trabajo y la indebida aplicación del artículo 635 del mismo cuerpo legal. Además, la recurrente tampoco señaló la parte de la sentencia en donde se ha producido respectivamente el yerro alegado, ni explicó si las normas alegadas como transgredidas fueron determinantes en la sentencia. Finalmente, la autoridad judicial señala que la recurrente citó varias normas y sentencias de la CCE, sin determinar si existió falta de aplicación, aplicación indebida o errónea interpretación, lo cual impide que se realice un examen jurídico sobre cada norma alegada, y hace que el cargo casacional no prospere.

**24.** En función de lo señalado, este Organismo verifica que el auto impugnado cumplió con los requisitos mínimos de suficiencia. El conjuetz enunció las normas jurídicas pertinentes del caso y justificó la aplicación de éstas al mismo. Asimismo, analizó cada uno de los cargos casacionales, explicando y concluyendo que ninguno de los cargos reunió los presupuestos contenidos en el artículo 267 numeral 4 de dicho cuerpo legal. En efecto, la inadmisión del recurso de casación fue suficientemente fundamentada. Por lo tanto, la decisión impugnada no vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, consagrado en el artículo 76.7, letra l) de la CRE.

## **5.2 ¿El conjuer de la Corte Nacional vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la accionante, al inobservar una decisión auto vinculante?**

25. La Corte sostendrá que el auto impugnado no vulnera el derecho a la seguridad jurídica, en tanto que los autos que la accionante cita como precedentes jurisprudenciales no fueron dictados por la misma autoridad judicial que emitió el auto en el caso concreto. En consecuencia, el conjuer accionado no se encontraba obligado a seguir la misma línea jurisprudencial de autos de admisibilidad que no lo vinculan.
26. Respecto al derecho a la seguridad jurídica, la CRE, en su artículo 82, prescribe: “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”. La Corte Constitucional del Ecuador ha señalado que la seguridad jurídica permite a las personas contar con un ordenamiento jurídico previsible, determinado, estable, y coherente que le brinde una noción razonable de las reglas que le serán aplicadas.
27. La accionante reclama la vulneración de su derecho a la seguridad jurídica, en atención a que existen siete recursos de casación “idénticos” interpuestos por varios de sus ex compañeros de trabajo, que versan sobre el pago de utilidades y que tratan sobre la excepción previa de prescripción, que fueron admitidos a trámite. Los casos que la accionante refiere son los siguientes: 09359-2017-02166 de 19 de noviembre de 2018 dictado por la conjeza Janeth Cecilia Santamaría Acurio. Los autos 09359-2017-01401, 09359-2017-1905, 09359-2017-02821, 09359-2017-03147 emitidos el 3 de enero de 2019 por la conjeza María Teresa Delgado y el auto 09359-2017-0092 de 7 de enero de 2019, dictado por el conjuer Alejandro Arteaga. En suma, la accionante invoca la aplicación de aparentes precedentes horizontales provenientes de decisiones adoptadas por conjueres.
28. En contextos procesales, en lo que refiere a la seguridad jurídica, esta Corte ha precisado que la auto-vinculatoriedad de los precedentes jurisprudencial horizontales se refiere a que el fundamento central “*ratio decidendi*”, en cuya virtud la decisión ha sido tomada por un mismo juez, obliga a aquel a resolver de manera similar en un caso análogo.
29. Este Organismo precisa que un precedente jurisprudencial, en los términos del artículo 185 de la Norma Fundamental, requiere la existencia de una resolución, sentencia, o pronunciamiento en donde se fundamente la solución de un caso. Se aclara que los autos emitidos en fase de admisibilidad no configuran precedentes hetero-vinculantes, pero por

un deber de racionalidad son auto-vinculantes para el conjuez que los emite. En el caso concreto no se observa que se haya incumplido ese deber de coherencia y racionalidad.

30. En los autos de admisión de un recurso de casación el conjuez se limita la verificación del cumplimiento de requisitos formales establecidos para la interposición de un recurso de casación.<sup>11</sup> El conjuez, en el caso concreto y en fase de admisibilidad, analizó el cargo del recurrente con la causal invocada, mas no podía hacer un análisis de fondo, conforme la exigencia del hoy accionante.<sup>12</sup> Por ello, no se evidencia que el auto impugnado vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la accionante.

## 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 928-19-EP.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgador de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

<sup>11</sup> CCE, Sentencia 1657-14-EP, de fecha 13 de febrero de 2020, párrs. 28 y 29.

<sup>12</sup> CCE, Sentencia 1629-14-EP, de fecha 18 de diciembre de 2019, párr.26.

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 05 de septiembre de 2024; sin contar con la presencia de las Juezas Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, por uso de una licencia por enfermedad y Daniela Salazar Marín, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*

Aída García Berni

**SECRETARIA GENERAL**



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

092819EP-71ee4



**Caso Nro. 0928-19-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes nueve de septiembre 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 349-20-EP/24**  
**Juez ponente:** Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 05 de septiembre de 2024

### **CASO 349-20-EP**

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

### **SENTENCIA 349-20-EP/24**

**Resumen:** La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la decisión de 21 de enero de 2020 emitida por el Tribunal Contencioso Electoral, que resolvió una absolución de consulta de formalidades dentro de un procedimiento de remoción de una autoridad del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Milagro. La Corte verifica que no se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE), pues el Tribunal Contencioso Electoral resolvió la causa en un plazo razonable.

#### **1. Antecedentes procesales**

1. El 18 de noviembre de 2019, Tatiana Paola Monroy Sotomayor, en calidad de procuradora judicial de Carlos Xavier Zúñiga Pico (**“consultante”** o **“Carlos Zúñiga”**), realizó una consulta al Tribunal Contencioso Electoral, sobre el cumplimiento de formalidades y del procedimiento dentro del proceso de remoción de su cargo como concejal urbano del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón San Francisco de Milagro, provincia del Guayas (**“GAD de Milagro”**).<sup>1</sup>
2. El 23 de diciembre de 2019, el Tribunal Contencioso Electoral (**“TCE”**) avocó conocimiento de la consulta y la admitió a trámite.

---

<sup>1</sup> Causa 822-2019-TCE. El 4 de septiembre de 2019, Orlando Montiel Jiménez, en calidad de director de talento humano del GAD de Milagro, presentó una denuncia en contra del consultante, debido a que habría verificado que los certificados médicos entregados por él contenían inconsistencias. En la denuncia, se señaló que Carlos Zúñiga faltó a una sesión del Concejo del GAD de Milagro por motivos de salud. Sin embargo, no habría notificado con 72 horas su inasistencia y no habría solicitado la presencia de su alterno. Ante el presunto cometimiento del delito de falsificación y uso de documento falso, tipificado en el artículo 328 del Código Orgánica Integral Penal –por la presunción de falsedad de los certificados médicos–, se habría solicitado a la Fiscalía General del Estado el registro de movimientos migratorios del consultante. El 31 de octubre de 2019, el Concejo Municipal del GAD de Milagro, mediante resolución GADMM-019-2019, decidió remover a Carlos Zúñiga de su cargo en consideración al artículo 333, letra b del Código Orgánico de Organización Territorial (**“COOTAD”**).

3. El 8 de enero de 2020, previo a resolver la causa y “a fin de contar con los elementos de convicción suficientes”, el TCE solicitó que el GAD de Milagro remita, entre otros documentos, el reporte del correo electrónico con el que se notificó la apertura del término probatorio al consultante.<sup>2</sup>
4. El 10 de enero de 2020, el GAD de Milagro dio cumplimiento a lo solicitado por el TCE.
5. El 21 de enero de 2020, el TCE absolvió la consulta y concluyó que dentro del proceso de remoción del consultante no se habrían cumplido con las formalidades y el procedimiento de remoción establecido en el artículo 336 del COOTAD. En consecuencia, dejó sin efecto la resolución por la cual Carlos Zúñiga fue removido de su cargo.<sup>3</sup>
6. El 18 de febrero de 2020, Francisco Asan Wonsang y Vicente Egas Carrasco, en sus calidades de alcalde y procurador síndico del GAD de Milagro (“**accionantes**”) respectivamente, presentaron una acción extraordinaria de protección en contra de la decisión emitida el 21 de enero de 2020.
7. El 29 de mayo de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa y solicitó un informe de descargo al órgano jurisdiccional accionado.<sup>4</sup>
8. El 12 de junio de 2020, el TCE presentó su informe de descargo.
9. 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 16 de agosto de 2024 y solicitó un informe actualizado al órgano jurisdiccional accionado.

---

<sup>2</sup> Adicional, el TCE solicitó la certificación suscrita por el secretario general del GAD de Milagro y por el secretario de la Comisión de Mesa, en la que se indique el medio, lugar, día y hora en la que notificó a Carlos Zúñiga, con la apertura del término de prueba; el original del reporte del correo electrónico enviado a la dirección de correo del consultante, con el que se le hizo conocer el informe de la Comisión de Mesa; la certificación suscrita por el secretario general del GAD de Milagro, y por el secretario de la Comisión de Mesa en el que se indique con claridad, el medio, lugar, día y hora en la que se notificó al consultante con el informe de la Comisión de Mesa; original del acta de la sesión extraordinaria del Consejo Municipal del GAD de Milagro, celebrada el 31 de octubre de 2019 en la que se resolvió la remoción del consultante y; grabación magnetofónica y/o video de la sesión extraordinaria del Consejo Municipal del GAD de Milagro, celebrada el 31 de octubre de 2019.

<sup>3</sup> El TCE consideró que se vulneró el debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente y con observancia al trámite propio de cada procedimiento debido a que, en el auto de inicio del proceso, se omitió la apertura del término de prueba y, por lo tanto, “se impidió al edil denunciado presentar oportunamente las pruebas de que se crea asistido [...]”

<sup>4</sup> La Sala de Admisión estuvo conformada por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, el juez constitucional Alí Lozada Prado y el entonces juez constitucional Ramiro Ávila Santamaría.

## 2. Competencia

10. 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 y 191, número 2 letra d, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

## 3. Pretensión y sus fundamentos

### 3.1. De los accionantes

11. Los accionantes alegan la vulneración de sus derechos al debido proceso (art. 76 CRE), a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE), al principio de celeridad (art. 169 CRE) y a la seguridad jurídica (art. 82 CRE). Para sustentar sus pretensiones en contra de la decisión de 21 de enero de 2020, los accionantes expresan los siguientes cargos:

11.1. Sobre el **derecho al debido proceso** (art. 76 CRE) y el **principio de celeridad** (art. 169 CRE), los accionantes lo relacionan con el derecho a la **tutela judicial efectiva** (art. 75 CRE) y manifiestan que el TCE debió aplicar y tutelar el principio de celeridad por el cual los procesos de consulta de formalidades y procedimientos de las remociones de las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados serán absueltos por el pleno del Tribunal Contencioso Electoral en el término de 10 días, contados a partir de que se avoca conocimiento de la consulta. Al respecto, refieren que el TCE avocó conocimiento de la consulta el 23 de diciembre de 2019 y la resolvió el 21 de enero de 2020, “este tribunal espero [sic] sin justificación alguna que transcurrieran 9 días más de lo que la ley dispone para emitir su pronunciamiento”. Así, concluyen que la demora repercute en la violación al principio de celeridad.

11.2. Sobre el **derecho a la seguridad jurídica** (art. 82 CRE), los accionantes refieren que al haberse dictado el fallo fuera del término legal establecido afectó directamente al principio de celeridad. Añaden que, “no contestar [...] repercute en la operación del silencio administrativo negativo”.

12. Finalmente, los accionantes solicitan que se acepte su demanda, se declare la vulneración de sus derechos constitucionales, se deje sin efecto la decisión impugnada y se ratifique

la validez de la resolución GADMM-019-2019 de 31 de octubre de 2019, mediante la cual el consultante fue removido de su cargo.

### **3.2. Del TCE**

13. En el informe de descargo de 12 de junio de 2020, el TCE realizó un recuento de los antecedentes del proceso de absolución de consulta de formalidades y manifestó que, en el caso, resultaba imposible verificar con certeza el término de prueba, por lo cual “para esclarecer [la fecha] sobre la notificación con el auto de inicio del término de prueba, mediante auto de 8 de enero de 2020, dispuso que la administración municipal remita información referente a la notificación invocada [...]”.
14. Añade que se verificó que existió incumplimiento de formalidades por parte del GAD de Milagro en el proceso de remoción del concejal Carlos Xavier Zúñiga Pico y que, además, la resolución GADMM-019-2019 con la que fue removido carecía de motivación.
15. Por otro lado, el TCE planteó que el argumento de los accionantes respecto a que, por la falta de pronunciamiento dentro del término se ha producido silencio administrativo favorable a la decisión municipal “constituye un sofisma que pretende desconocer que el Tribunal Contencioso Electoral es órgano jurisdiccional y no administrativo”.
16. Finalmente, el TCE realizó un recuento de los criterios considerados para la absolución de la consulta de 21 de enero de 2020 y refirió que el juez sustanciador requería de mayores elementos de juicio para mejor resolver y por ello, requirió al GAD de Milagro mayor información sobre el proceso de remoción del concejal. Concluye que “es innegable entonces que este requerimiento realizado por el juez sustanciador era necesario para resolver la causa”.

## **4. Planteamiento de los problemas jurídicos**

17. Esta Corte ha establecido que los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que se dirigen contra el acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho

fundamental. Además, la Corte ha señalado que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica.<sup>5</sup>

18. Respecto a los argumentos esgrimidos en los párrafos 11.1 y 11.2 *ut supra*, se observa que los cargos planteados tienen como núcleo argumentativo principal que el TCE habría vulnerado sus derechos constitucionales al haber resuelto la absolución de consulta de formalidades, más allá del término legal previsto de diez días, según los artículos 336 del COOTAD y 248.2 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas (“LOEOP”), lo que habría implicado una demora en la resolución de la causa. De esta manera, esta Corte constata que los cargos se dirigen a alegar que la autoridad judicial accionada se habría retardado más del término de diez días para resolver la consulta, lo que habría vulnerado el principio de celeridad y los derechos a la tutela judicial efectiva, debido proceso y seguridad jurídica. Puesto que, el argumento central es el retardo en la resolución de la causa, esta Magistratura estima pertinente reconducir todos los cargos y analizarlos a la luz del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE). En consecuencia, se formula el siguiente problema jurídico: **¿El TCE vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva por haber resuelto más allá del término de diez días, la consulta de formalidades dentro del proceso de remoción del concejal del GAD de Milagro?**

## 5. Resolución de los problemas jurídicos

### 5.1. ¿El TCE vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva por haber resuelto más allá del término de diez días, la consulta de formalidades dentro del proceso de remoción del concejal del GAD de Milagro?

19. La Constitución establece en el artículo 75 que “toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y **celeridad** [...]” [énfasis añadido].
20. En concordancia, la jurisprudencia de este Organismo ha precisado que la tutela judicial efectiva se concreta en tres derechos: (i) el acceso a la administración de justicia, el que incluye obtener una respuesta a las pretensiones, (ii) el debido proceso, que implica la debida diligencia y el respeto en todo el proceso judicial de las condiciones mínimas para

---

<sup>5</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18. Este Organismo señaló que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica).

que las partes puedan asegurar una adecuada defensa de sus derechos e intereses, y (iii) la ejecutoriedad de la decisión, es decir que las decisiones se cumplan plenamente.<sup>6</sup>

21. En particular sobre el debido proceso (ii), esta Magistratura ha precisado que, en la sustanciación de los procesos, los operadores de justicia deben actuar con sujeción al principio de la debida diligencia. Este principio consiste en que las autoridades jurisdiccionales den trámite a las causas puestas en su conocimiento en un tiempo razonable y en cumplimiento de las normas vigentes y aplicables.<sup>7</sup>
22. Ahora bien, es pertinente considerar que este Organismo también ha puntualizado que la sola demora en la tramitación y resolución de una causa no es suficiente para que se configure una vulneración del plazo razonable. De manera que, la existencia de una vulneración del derecho al plazo razonable dependerá del análisis de las particularidades del caso y de la verificación de los parámetros del plazo razonable desarrollados en la jurisprudencia de la Corte IDH,<sup>8</sup> y recogidos en la jurisprudencia de esta Corte Constitucional.<sup>9</sup>
23. Al respecto, los parámetros a verificar para la constatación de una **vulneración al plazo razonable** son: **i)** la complejidad del asunto, **ii)** la actividad procesal del interesado, **iii)** la conducta de las autoridades judiciales, y **iv)** la afectación generada en la situación jurídica de las personas involucradas en el proceso. La verificación de estos elementos deberá ser examinado en atención a las particularidades de cada caso.<sup>10</sup>
24. En el caso *in examine*, esta Corte observa que los accionantes alegan que la absolución de consulta fue avocada y admitida a trámite el 23 de diciembre de 2019 y fue resuelta el 21 de enero de 2020. Es decir, fue emitida nueve días fuera del término legal que prevé el artículo 248.2 de la LOEOP y el artículo 336 inciso décimo del COOTAD –diez días término–. Al respecto, el TCE manifestó que la demora se debió a que, para la resolución

<sup>6</sup> CCE, sentencia 916-20-EP/24, de 21 de marzo de 2024; 540-16-EP/21, 3 de marzo de 2021, párr. 26; 1943-12-EP/19, 25 de septiembre de 2019, párr. 45; y, 935-13-EP/19, 7 de noviembre de 2019, párr. 41.

<sup>7</sup> CCE, sentencia 364-16-SEP-CC, 15 de noviembre de 2016, página 14; sentencia 1584-15-EP/20, 16 de septiembre de 2020, párr. 29; sentencia 421-18-EP/23, 8 de marzo de 2023, párr. 28.

<sup>8</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos: “Caso Montesinos Mejía vs. Ecuador”, sentencia de 27 de enero de 2020, párrafo 179.

<sup>9</sup> CCE, sentencia 1553-16-EP/21, 16 de junio de 2021, párr. 52, véase también sentencia 593-20-EP/24, 13 de junio de 2024, párr. 64; sentencia 1880-20-EP/24, 11 de abril de 2024, párr. 58; sentencia 3169-17-EP/22, 14 de diciembre de 2022, párr. 63; sentencia 1553-16-EP/21, 16 de junio de 2021, párr.50, sentencia 3173-17-EP/24, 18 de abril de 2024, párr. 35.

<sup>10</sup> Por ejemplo, la CCE en la sentencia 760-20-EP/24 determinó que la producción de pruebas en la tramitación del recurso, pudo haber implicado algún grado de dificultad.

de la causa, fue necesario solicitar información adicional al GAD de Milagro sobre la fecha de notificación del inicio del término de prueba en el proceso de remoción.

25. Ahora bien, respecto a la **complejidad del asunto (i)**, esta Corte ha señalado que en este punto se debe observar la complejidad de la prueba, la pluralidad de sujetos procesales o la cantidad de víctimas, las características del recurso, entre otros.<sup>11</sup> En el caso de origen comparecieron Carlos Xavier Zúñiga Pico, en calidad de consultante, y el GAD de Milagro, de ahí que el número de sujetos procesales era el habitual en este tipo de procesos. Sobre las características de la acción, la absolución de consulta de formalidades es la decisión que adopta el Pleno del TCE en relación a la petición de las autoridades removidas de los gobiernos autónomos descentralizados sobre el cumplimiento de formalidades y procedimientos de su remoción.<sup>12</sup> De manera que, en estos procesos el rol del TCE consiste en verificar si se ha respetado el procedimiento de remoción de autoridades de elección popular, previsto en el artículo 336 del COOTAD. De ahí que, esta Magistratura considera que la causa revestía de cierto grado de complejidad, ya que el análisis que debía realizar el TCE estaba relacionado con la permanencia de una autoridad de elección popular dentro de un gobierno autónomo descentralizado y de aquello dependía que la resolución adoptada por el GAD se mantenga en firme. En consecuencia, las actuaciones que el TCE debía adoptar en la tramitación de la causa implicaban un minucioso análisis del proceso de remoción del concejal, por lo cual esta Corte considera que el asunto –por sus particularidades– sí conllevaba cierto nivel de dificultad.
26. Sobre la **actividad procesal del interesado (ii)**, esta Corte ha puntualizado que se debe verificar “si la diligencia procesal de los accionantes fue activa en el impulso de la causa y si no incurrió en acciones dirigidas a entorpecer la tramitación del proceso”.<sup>13</sup> En el presente caso, se observa que los accionantes no incurrieron en conductas dilatorias en el trámite del proceso. Al respecto, se verifica que el consultante, quién era el interesado en la causa, impulsó la resolución de la consulta, sin que existiera ningún obstáculo generado por los accionantes dentro de la prosecución de la causa. Incluso, se observa que ante los requerimientos del TCE dentro del proceso de consulta, el GAD de Milagro presentó la información solicitada de forma oportuna (párr. 4 *ut supra*). Por lo anterior, esta Corte determina que los accionantes no interfirieron para entorpecer la tramitación de la causa y actuaron oportunamente con los requerimientos realizados por el TCE.

---

<sup>11</sup> CCE, sentencia 1349-18-EP/23, 19 de julio de 2023, párr. 41.

<sup>12</sup> Art. 48. LOEO.

<sup>13</sup> CCE, sentencia 1553-16-EP/21, 16 de junio de 2021, párr. 55; sentencia 3169-17-EP/22, 14 de diciembre de 2022, párr. 68.

**27.** Sobre la **conducta de las autoridades judiciales**, este Organismo ha señalado que en este punto se debe verificar el rol de impulso de oficio, si existió algún incumplimiento concreto en los plazos, falta de diligencia, formalismos excesivos, actuaciones dilatorias atribuibles a las autoridades jurisdiccionales accionadas o alguna circunstancia que justifique el retardo en la tramitación de la causa.<sup>14</sup> En general, la ejecución de todas las diligencias necesarias encaminadas a la resolución de la causa. De este modo, del expediente físico se verifica las siguientes actuaciones:

**27.1.** El 18 de noviembre de 2019, Danny Andrade Suárez, en calidad de secretario de la Comisión de Mesa, Excusas y Calificaciones (“**Comisión de Mesa**”) y secretario general del GAD de Milagro, remitió al Tribunal Contencioso Electoral el pedido de consulta presentado por Tatiana Paola Monroy Sotomayor, en calidad de procuradora judicial de Carlos Xavier Zúñiga Pico, autoridad removida del GAD de Milagro.<sup>15</sup>

**27.2.** El 19 de noviembre de 2019, se realizó el sorteo de la causa correspondiéndole el conocimiento de la causa al juez del Tribunal Contencioso Electoral, Joaquín Viteri Llanga.<sup>16</sup>

**27.3.** El 27 de noviembre de 2019, se recibió en el despacho el expediente físico.

**27.4.** El 23 de diciembre de 2019, el TCE **admitió a trámite la consulta** y dispuso remitir el expediente de la consulta a los demás jueces del Pleno del Tribunal Contencioso Electoral.<sup>17</sup>

**27.5.** El 8 de enero de 2020, el TCE “previo a resolver lo que en derecho corresponda, a fin de contar con los elementos de convicción suficientes” solicitó que el GAD de Milagro remita ante el TCE varios documentos para mejor resolver la causa. Entre los documentos solicitados, se requirió el original del reporte de correo electrónico con el que se notificó la apertura del término de prueba para el consultante.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> CCE, sentencia 1776-17-EP/24, 27 de junio de 2024, párr. 47.

<sup>15</sup> Expediente constitucional, fs. 181-182.

<sup>16</sup> Expediente constitucional, fs. 183-184.

<sup>17</sup> Expediente constitucional, fs. 425-426.

<sup>18</sup> Expediente constitucional, fs. 429-430.

- 27.6. El 10 de enero de 2020, Danny Andrade Suarez, en calidad de secretario del Concejo Cantonal del GAD de Milagro y de la Comisión de Mesa, remitió la información solicitada ante el TCE.<sup>19</sup>
- 27.7. El 21 de enero de 2020, el TCE absolvió la consulta y determinó que, en el proceso de remoción instaurado en contra del consultante, no se cumplieron con las formalidades y el procedimiento establecido en el artículo 336 del COOTAD.<sup>20</sup>
28. Sobre la absolución de consulta, es preciso considerar que el artículo 248.2 de la LOEOP en concordancia con el artículo 336 del COOTAD establecen que el Pleno del TCE deberá emitir su pronunciamiento en el término de diez días contados a partir del día siguiente en el cual se avoque conocimiento. En el caso en análisis, se observa que el TCE avocó conocimiento y admitió a trámite la consulta el **23 de diciembre de 2019** y emitió su resolución el **21 de enero de 2020**. Es decir, que el TCE excedió el término de diez días para emitir su pronunciamiento, pues el último día término para que el TCE emita su decisión era el 8 de enero de 2020.<sup>21</sup>
29. Por su lado, el TCE afirma que la demora se debió a que no contaban con los elementos suficientes para resolver la causa. Esto, debido a que no existía certeza sobre la fecha del inicio del término de prueba en el proceso de remoción del consultante, por lo cual, mediante auto de 8 de enero de 2020 solicitó documentación adicional para esclarecer este hecho y para mejor resolver.
30. Al respecto, el artículo 336 del COOTAD establece que el Pleno del TCE emitirá su pronunciamiento “en mérito de los autos”. Sin embargo, el artículo 260 de la LOEOP también prescribe que previo a emitir la sentencia, el juez ponente podrá requerir actuaciones, documentos o cualquier otro tipo de información que contribuya al esclarecimiento de los hechos que estén en su conocimiento.
31. En el caso *in examine*, esta Corte observa que, mediante auto de 8 de enero de 2020, el juez sustanciador “previo a resolver lo que en derecho corresponda, a fin de **contar con los elementos de convicción suficientes**” [énfasis añadido], dispuso que el GAD de Milagro remita cierta documentación a fin de esclarecer la fecha del inicio del término de prueba, pues –a su criterio– la verificación del cumplimiento del procedimiento

---

<sup>19</sup> Expediente constitucional, fs. 433-442.

<sup>20</sup> Expediente constitucional, fs. 446-470.

<sup>21</sup> En el conteo del término se debe considerar los feriados nacionales del 25 de diciembre de 2019 y el 1 de enero de 2020.

establecido en el artículo 336 del COOTAD dependía de la fecha del inicio de la etapa probatoria, dentro del proceso de remoción del consultante.

32. Sobre ello, esta Corte evidencia que, en efecto, para el TCE la fecha de notificación revestía de tal relevancia en la resolución de la causa que, incluso se verifica que la razón por la cual el TCE absolvió la consulta de forma positiva a favor del consultante, fue porque, a su consideración, el consultante no fue notificado con el inicio del término de prueba y, por lo tanto, no pudo ejercer su derecho a la defensa. En lo pertinente, la absolución señaló:

Dentro del expediente instaurado en contra del concejal Carlos Xavier Zúñiga Pico, se observa que si bien éste fue citado en persona el 24 de septiembre de 2019 (fojas 53), en cambio en la boleta de citación entregada que contiene el auto de inicio del referido proceso (fojas 54), no se dispuso la apertura del término de prueba como dispone el inciso tercero del artículo 336 del COOTAD, siendo esta omisión imputable a los miembros de la Comisión de Mesa, Excusas y Calificaciones [...] pues impide al denunciado conocer desde cuando corre el término para solicitar y practicar las pruebas que considere pertinentes para su defensa.

33. En consecuencia, este Organismo determina que, si bien existió una demora en la resolución de la consulta de absolución por parte del TCE, tal demora sí tuvo una justificación, debido a que era una causa que revestía de un cierto grado de complejidad y la tardanza obedeció a un requerimiento legítimo realizado por el TCE para tener mejores elementos de convicción en la resolución de la causa.
34. Finalmente, respecto a la **afectación generada en la situación jurídica de los accionantes**, si bien la absolución de consulta de formalidades fue resuelta fuera del término establecido en la ley –diez días término–, este Organismo no evidencia que tal demora haya incidido o afectado algún derecho constitucional de los accionantes ni que la demora en la tramitación de la causa haya sido excesiva, pues la emisión de la decisión fue dictada nueve días después del término establecido. Así tampoco, esta Corte advierte que la tardanza en la tramitación de la consulta de formalidades haya hecho que se consolide alguna situación jurídica desfavorable o causado un gravamen para los accionantes.
35. Por todo lo expuesto, esta Corte determina que no existió vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE), pues la absolución de consulta fue resuelta en un plazo razonable.

36. Finalmente, esta Corte señala que esta decisión no significa un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia de origen.

## 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.
2. Disponer la devolución del expediente del proceso 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 siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 05 de septiembre de 2024; sin contar con la presencia de las Juezas Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, por uso de una licencia por enfermedad y Daniela Salazar Marín, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

34920EP-71ee5



**Caso Nro. 349-20-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes nueve de septiembre 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 930-20-EP/24**  
**Jueza ponente:** Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 29 de agosto de 2024

### **CASO 930-20-EP**

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

### **SENTENCIA 930-20-EP/24**

**Resumen:** La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de las sentencias de primera y segunda instancia dictadas en el contexto de una acción de protección por el cese de funciones de una servidora pública. Se concluye que la sentencia de segunda instancia no vulneró el derecho de la accionante al debido proceso en la garantía de motivación pues, si bien no contiene un análisis sobre las vulneraciones de derechos alegadas, cumplió el estándar de motivación exigible para la desestimación de casos de conflictos laborales entre el Estado y sus servidores públicos por tratarse de asuntos de índole infraconstitucional. Además, la Corte concluye que la sentencia de segunda instancia no omitió pronunciarse sobre ninguno de los argumentos relevantes presentados por la accionante.

#### **1. Antecedentes procesales**

1. El 13 de noviembre de 2019, Natalia Vanessa Moreno Rodríguez presentó una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Pujilí (“**GAD Pujilí**”) y de la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”) por la supuesta vulneración de sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía de motivación y al trabajo.<sup>1</sup> El proceso fue identificado con el número 05331-2019-00744.
2. El 7 de enero de 2020, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Pujilí, provincia de Cotopaxi (“**Unidad Judicial**”), en sentencia, “inadmitió” la acción de protección (“**sentencia de primera instancia**”). Natalia Vanessa Moreno Rodríguez apeló.
3. El 9 de marzo de 2020, la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi (“**Sala Provincial**”) rechazó el recurso de apelación y ratificó la sentencia de primera

<sup>1</sup> El acto que supuestamente habría vulnerado sus derechos sería la acción de personal 0116-TH-GADMCP de 29 de agosto de 2019, notificada por el alcalde del GAD Pujilí, mediante la cual se le cesó en sus funciones como analista junior de Talento Humano del GAD Pujilí, cargo que habría ejercido desde abril de 2002.

instancia (**“sentencia de segunda instancia”**). Natalia Vanessa Moreno Rodríguez interpuso recurso de aclaración y ampliación, que fue negado mediante auto de 21 de julio de 2020.

4. El 18 de agosto de 2020, Natalia Vanessa Moreno Rodríguez (**“accionante”**) presentó acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias de primera y segunda instancia (**“decisiones judiciales impugnadas”**).
5. Mediante sorteo automático efectuado el 18 de agosto de 2020, se designó a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín como sustanciadora de la causa.
6. El 4 de septiembre de 2020, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador<sup>2</sup> admitió a trámite la acción extraordinaria de protección y dispuso que la Unidad Judicial y la Sala Provincial remitan sus respectivos informes de descargo. El 28 de septiembre de 2020, los jueces de la Unidad Judicial y de la Sala Provincial, respectivamente, remitieron sus informes de descargo.
7. El 22 de enero de 2024, en atención al orden cronológico, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento de la causa.

## 2. Competencia

8. En los artículos 94 y 437 de la Constitución y el artículo 191 numeral 2 literal d) 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 alega que las decisiones judiciales impugnadas vulneraron sus derechos a la tutela judicial efectiva (artículo 75 de la Constitución), a la seguridad jurídica (artículo 82 de la Constitución) y al debido proceso en la garantía de motivación (artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución), por lo que solicita que se dejen sin efecto.

---

<sup>2</sup> Conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce y Daniela Salazar Marín.

10. Respecto de la supuesta vulneración de su **derecho a la tutela judicial efectiva**, la accionante explica que ni la Unidad Judicial, ni la Sala Provincial le dieron una respuesta fundamentada respecto de todas las vulneraciones de derechos alegadas en la demanda, “bajo el argumento de que se trataban de asuntos de mera legalidad” por tratarse de un acto administrativo. Así, las judicaturas accionadas no habrían resuelto el fondo de sus alegaciones, habiendo incurrido de ese modo en incumplimiento del precedente jurisprudencial contenido en la sentencia 001-16-PJO-CC.
11. En cuanto a la supuesta vulneración de su **derecho a la seguridad jurídica**, la accionante indica que la Unidad Judicial y la Sala Provincial inobservaron el precedente contenido en la sentencia 283-14-EP/19. Según la accionante, el precedente consistiría en que “la carga de la prueba de demostrar que la vía constitucional no es la idónea ni eficaz le corresponde al órgano jurisdiccional y no a la persona que activa una acción de protección”. Además, la accionante señala que la Unidad Judicial y la Sala Provincial inobservaron el precedente contenido en la sentencia 006-17-SEP-CC; a su criterio, dicho precedente indicaría que “la vía contencioso administrativa no puede ser considerada como la vía adecuada para la tutela de derechos constitucionales”.
12. La accionante explica que la inobservancia de los precedentes mencionados habría ocurrido porque la Unidad Judicial y la Sala Provincial adujeron que las vulneraciones alegadas debían ser impugnadas en la vía ordinaria al tratarse de derechos “legales o subjetivos”, y que no se demostró que la vía constitucional era idónea.
13. Adicionalmente, la accionante cuestiona el hecho de que la “‘fuente de derecho’ utilizada para analizar el derecho a la seguridad jurídica [...] es la página web ‘Wikipedia’ [...]”.
14. Sobre la supuesta vulneración de su **derecho al debido proceso en la garantía de motivación**, la accionante alude que las decisiones judiciales impugnadas no contendrían una “justificación de porqué [sic] la vía ordinaria era la vía adecuada para la tutela de [sus] derechos constitucionales”. A criterio de la accionante, tanto la sentencia de primera instancia como la de segunda instancia carecen de “un análisis sobre la real existencia de las vulneraciones de derechos”.
15. Por otro lado, la accionante indica que la sentencia de segunda instancia no contendría una “justificación de porqué [sic] la vulneración de un derecho subjetivo no puede ser tutelado vía acción de protección”. A su criterio, la Sala Provincial habría “reconoc[ido]

que existiría una vulneración a un derecho de la accionante. Sin embargo, al catalogarlo como un “derecho subjetivo”, sin fundamento alguno y realizando una distinción no prevista en el artículo 11 numeral 6 de la Constitución, concluye que este no puede tutelarse vía acción de protección”. Además, la sentencia de segunda instancia contendría “contradicciones internas en su razonamiento”, pues, por un lado, concluiría que “no se ha identificado la violación de derechos constitucionales” y, por otro, indicaría que “se evidencia que podría existir la vulneración de un derecho subjetivo o facultad legal”.

16. Finalmente, la accionante alega incongruencia motivacional, pues, supuestamente, ni la Unidad Judicial ni la Sala Provincial “se refirieron al argumento central vertido por la accionante en audiencia pública”, consistente en que, en un caso idéntico —05331-2019-00632—, la Sala de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi habría advertido la vulneración de derechos incurrida por el GAD Pujilí “al terminar la relación laboral de varios funcionarios en base a la resolución administrativa objeto de la acción de protección subyacente”. Según la accionante, para apartarse de dicho criterio, las judicaturas accionadas debieron motivar expresamente sus decisiones; sin embargo, no lo hicieron.

### **3.2. Argumentos de la Unidad Judicial**

17. El juez de la Unidad Judicial indica que la acción extraordinaria de protección adolecería de ilegitimidad de personería pasiva, pues se habría demandado a “Edwin Palama Herrera”, cuando su nombre es, en realidad, “Edwin Germán Palma Herrera”. Además, en la demanda se habría designado incorrectamente a la judicatura accionada como “Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Pujilí”, sin especificar si se trata de la unidad judicial multicompetente civil o penal.
18. Por otro lado, el juez de la Unidad Judicial afirma que la sentencia de primera instancia habría cumplido de manera “técnica jurídica” el elemento de razonabilidad. Posteriormente, hace referencia a la acción subjetiva 18803-2020-00019, supuestamente presentada por la accionante ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo con sede en la ciudad de Ambato, la cual habría sido archivada por encontrarse prescrita. Con ello, según el juez de la Unidad Judicial, la accionante habría reconocido los efectos normativos infraconstitucionales de la controversia sometida a su conocimiento, por lo que serían aplicables los precedentes contenidos en las sentencias 001-16-PJO-CC y 283-14-EP/19 y, por lo tanto, sería procedente la acción contencioso administrativa.

19. Respecto de la inobservancia del precedente contenido en la sentencia 283-14-EP/19, que supuestamente contendría una regla de carga de la prueba en la vía constitucional, el juez de la Unidad Judicial indica que “[d]icho precedente en la parte pertinente no señala el aserto manifestado por la parte actora”. Además, señala que “[l]a actividad probatoria corresponde a los sujetos procesales [...] más [sic] no al juez como facultad ex officiosa” y que en ese sentido fundamentó la sentencia de primera instancia. Así, alega que, como consecuencia de la desvinculación, la accionante “recibió como contraprestación la respectiva indemnización; por lo que en general daño alguno fue considerado o realizado”.
20. Sobre la alegación de la accionante de vulneración de su derecho al debido proceso en la garantía de motivación, el juez de la Unidad Judicial transcribe los considerandos quinto y sexto de la sentencia de primera instancia y cita pronunciamientos de la Corte Constitucional relacionados con la garantía mencionada. Posteriormente, se “remit[e] al contenido contextual de la resolución, la misma que verificó la contestación a los argumentos de los sujetos procesales, dentro de sus intervenciones, así como a la valoración de los medios probatorios y su relación con los hechos, el derecho y la interpretación constitucional”.
21. Adicionalmente, menciona que “existe una incoherencia [en la demanda] entre el planteamiento de los derechos constitucionales vulnerados, así como el momento en el cual se los produce”, pues en ella “se limita a establecer al momento de la apelación, para ante la instancia Superior, esto es una de las Salas de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi”. Incluso, según el juez de la Unidad Judicial, la accionante no debió “analizar de manera igualitaria las dos sentencias”, pues cada autoridad judicial “tiene su pensamiento único y exclusivo”. Finalmente, señala que, a través de la pretensión de reparación integral, la accionante pretendería la revisión de su causa en una tercera instancia.

### 3.3. Argumentos de la Sala Provincial

22. Los jueces que conformaron la Sala Provincial indican que la accionante, en su demanda, habría confundido el derecho a la tutela judicial efectiva con el derecho a la motivación. Además, señalan que, en su acción extraordinaria de protección, la accionante habría presentado “argumentos contradictorios sobre el derecho a la motivación” al haber alegado, por una parte, ausencia de motivación y, por otra, insuficiencia motivacional.

**23.** Los miembros de la Sala Provincial afirman que, en la sentencia de segunda instancia, se realizó un análisis de los derechos a la seguridad jurídica, a la motivación y al trabajo:

**23.1.** En relación con el análisis del derecho a la seguridad jurídica, explican que en la sentencia de segunda instancia se habría incluido “los fundamentos de hecho, en referencia a la notificación realizada por la entidad pública a la accionante, respecto a la compra de renuncia, así como las normas utilizadas para el efecto, y las normas constitucionales referentes a la acción de protección”.

**23.2.** Además, aducen que la pretensión de la accionante habría sido “la declaración o reconocimiento de un derecho —trabajo—, más [sic] no la declaración de la vulneración del mismo”. Lo anterior, según los jueces que conformaron la Sala Provincial, a pesar de que “la propia Constitución establece que la regulación de la cesación de funciones de los servidores públicos, debe ser desarrollada en normas legales determinadas por el legislador, que en el caso concreto, es la compra de renuncia con indemnización”. Por ese motivo, afirman que, en la sentencia de segunda instancia, concluyeron “que la institución pública demandada observó las normas aplicables para la cesación del cargo de la parte accionante, sin que se evidencie vulneración al derecho a la seguridad jurídica, en relación con el derecho al trabajo”.

**23.3.** Por otro lado, respecto del análisis del derecho a la motivación, los jueces de la Sala Provincial señalan que en la sentencia de segunda instancia habrían incluido “los antecedentes de hecho [y] las normas aplicables a la acción de protección” y que se habrían pronunciado sobre el argumento relativo a la motivación por parte del GAD Pujilí a través del considerando décimo, en el cual se evidenciaría “el respeto a la ley, los procedimientos y la conclusión que, para el efecto de cesar en funciones a la accionante, fue desarrollado por la entidad pública”.

**23.4.** Adicionalmente, sobre el derecho al trabajo, los miembros de la Sala Provincial afirman que su decisión se fundamentó en la sentencia 16-13-SEP-CC —relativa a la compra de renunciaciones con indemnización—, en la que la Corte Constitucional habría establecido una regla jurisprudencial con efecto *erga omnes*, por la cual el conocimiento de las reclamaciones respecto de actuaciones de la administración pública que contravengan normas legales sería competencia de la jurisdicción contencioso administrativa. Además, mencionan que, según la Corte Constitucional, “no todas las ‘vulneraciones’ al ordenamiento jurídico tiene [sic] asidero en la espera

[sic] constitucional, y los aspectos de contravención a normas legales son competencia del ámbito contencioso administrativo”, por lo que no podían dejar de expresar dicho criterio. Pese a ello, señalan que “expus[ieron] los argumentos [...] que llevaron [...] a resolver que no se vulneraron los derechos que se alegaron”.

24. Finalmente, en relación con la supuesta vulneración del derecho de la accionante a la seguridad jurídica, los jueces de la Sala Provincial alegan que “si bien [...] se realiza un análisis de las razones que permiten evidenciar que existen otras vías para analizar la pretensión de la accionante, [...] a su vez, se analizó las alegaciones de la parte accionante sobre presuntas vulneraciones de derechos”. En ese sentido, reiteran la observancia de la sentencia 16-13-SEP-CC de la Corte Constitucional. Respecto de la alegación de la accionante relativa a la referencia de la página Wikipedia para definir a la seguridad jurídica, manifiestan que se trataría de “conceptos que finalmente no fueron determinantes en la decisión de la causa”. Por último, en cuanto al argumento relativo a la existencia de una decisión distinta por una controversia igual a la analizada, añaden que, de acuerdo a lo resuelto en la sentencia 999-12-EP/19, “el hecho de que se resuelvan de distinta manera casos con fundamentos fácticos aparentemente iguales, no implica necesariamente la violación de derechos, en la medida en que la resolución depende de los elementos de cada proceso y de la apreciación de los hechos”.

#### 4. Planteamiento de los problemas jurídicos

25. El artículo 94 de la Constitución establece que la acción extraordinaria de protección procede en contra de sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución. Por su parte, el artículo 58 de la LOGJCC establece que esta garantía tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y del debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.
26. La Corte Constitucional ha dicho que los problemas jurídicos en las sentencias de acción extraordinaria de protección “surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante”<sup>3</sup> y que, en la fase de sustanciación, este Organismo debe “realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental”.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

<sup>4</sup> *Ibíd.*, párr. 21.

27. De los cargos identificados en los párrafos 10, 11, 12, 14 y 15 *ut supra* se desprende que la accionante, en lo principal, cuestiona el hecho de que tanto la Unidad Judicial, como la Sala Provincial, omitieron analizar las vulneraciones de derechos alegadas en su demanda y, por el contrario, rechazaron su acción al considerar que versaba sobre asuntos de legalidad y que, por tanto, era la vía ordinaria —y no la constitucional— la idónea y eficaz para resolver la controversia. A juicio de la Corte, dichos cargos se dirigen a que este Organismo analice la supuesta vulneración del derecho de la accionante al debido proceso en la garantía de motivación por parte de la Unidad Judicial y de la Sala Provincial. A partir de aquello, se formulan los siguientes problemas jurídicos:

**27.1. ¿La sentencia de segunda instancia vulneró el derecho de la accionante al debido proceso en la garantía de motivación al no haberse pronunciado sobre las vulneraciones de derechos alegadas en su demanda?**

**27.2. ¿La sentencia de primera instancia vulneró el derecho de la accionante al debido proceso en la garantía de motivación al no haberse pronunciado sobre las vulneraciones de derechos alegadas en su demanda?**

28. En relación con la alegación contenida en el párrafo 13 *ut supra*, la Corte considera que este carece de una justificación jurídica a través de la cual se explique la conexión directa e inmediata entre la actuación atribuida a la Unidad Judicial y a la Sala Provincial y la vulneración del derecho de la accionante. Por ello, a juicio de esta Corte, resulta imposible formular un problema jurídico a partir de la alegación mencionada, aun realizando un esfuerzo razonable.

29. Finalmente, respecto del cargo identificado en el párrafo 16 *ut supra*, la Corte observa que se refiere a que, supuestamente, la Unidad Judicial y la Sala Provincial habrían omitido pronunciarse sobre una de las alegaciones principales de la accionante, lo que habría vulnerado su derecho a la motivación. A partir de aquello, se formulan los siguientes problemas jurídicos:

**29.1. ¿La sentencia de segunda instancia vulneró el derecho de la accionante al debido proceso en la garantía de motivación al no haberse pronunciado sobre una de sus principales alegaciones?**

**29.2. ¿La sentencia de primera instancia vulneró el derecho de la accionante al debido proceso en la garantía de motivación al no haberse pronunciado sobre una de sus principales alegaciones?**

**5. Resolución de los problemas jurídicos**

**5.1. ¿La sentencia de segunda instancia vulneró el derecho de la accionante al debido proceso en la garantía de motivación al no haberse pronunciado sobre las vulneraciones de derechos alegadas en su demanda?**

30. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución reconoce que el derecho al debido proceso incluye la garantía de que las resoluciones de los poderes públicos se encuentren motivadas. De conformidad con la norma enunciada, “[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”.
31. A partir de dicho reconocimiento, este Organismo ha señalado que la garantía de motivación atiende al criterio rector según el cual las argumentaciones jurídicas son consideradas suficientes si cuentan con estructuras mínimamente completas, esto es: (i) una fundamentación normativa suficiente y (ii) una fundamentación fáctica suficiente.<sup>5</sup>
32. Además de lo anterior, esta Corte Constitucional ha dicho que, en el contexto de las garantías jurisdiccionales y, específicamente, al resolver acciones de protección, los jueces deben “realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto”.<sup>6</sup>
33. En virtud de lo dicho, el criterio rector del análisis de una motivación suficiente en materia de garantías jurisdiccionales, según fue desarrollado en la sentencia 1158-17-EP/21, implica la verificación de: (i) una fundamentación normativa suficiente, es decir, “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”;<sup>7</sup>

<sup>5</sup> CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.

<sup>6</sup> CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

<sup>7</sup> CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.1.

(ii) una fundamentación fáctica, consistente en “una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso”;<sup>8</sup> y, (iii) un análisis sobre la vulneración de derechos constitucionales.

34. Sin embargo, la Corte estima oportuno recordar que, en su jurisprudencia, se han establecido varias excepciones al cumplimiento del criterio rector desarrollado en la sentencia 1158-17-EP/21 y, en particular, del elemento (iii) mencionado en el párrafo 33 *ut supra*. Una de esas excepciones se configura “cuando se impugnan actos administrativos sobre conflictos laborales entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos”.<sup>9</sup> En dichos casos, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, las autoridades judiciales “no están obligad[a]s a realizar un análisis profundo sobre las vulneraciones de derechos alegadas y pueden desestimar la demanda por las causales previstas en el artículo 42 de la LOGJCC”.

35. Ahora bien, si el caso se refiere “a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor, como por ejemplo en casos de evidente discriminación, o en los excepcionalísimos que requieran una respuesta urgente por las circunstancias que lo rodeen”,<sup>10</sup> según la Corte Constitucional, las autoridades judiciales sí deben realizar el análisis correspondiente sobre las vulneraciones de derechos alegadas. Además, “[s]i bien los supuestos mencionados no necesariamente deberían ser justificados por la parte accionante, sí es obligación de los jueces constitucionales analizar si se cumplen o no los mencionados criterios para resolver el caso”.<sup>11</sup>

36. En concordancia con lo anterior, en la sentencia 556-20-EP/24, la Corte Constitucional indicó que, en las acciones de protección presentadas por conflictos laborales con el Estado, las judicaturas deben considerar, al menos, los siguientes criterios:

i) Las y los jueces constitucionales deben explicar por qué la vía contencioso-administrativa sería adecuada y eficaz para resolver el caso concreto a la luz de las circunstancias específicas que lo rodean. Para ello, no basta afirmar de forma general que la vía contencioso-administrativa está prevista en la ley para los conflictos laborales “de mera legalidad” con el Estado.

ii) Lo que deben examinar las y los jueces es si el caso se enmarca en uno de los supuestos previstos en la sentencia 2006-18-EP/24 para que proceda la acción de protección en un

<sup>8</sup> CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.2.

<sup>9</sup> CCE, sentencia 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024, párr. 42.

<sup>10</sup> *Ibid.*, párr. 43.

<sup>11</sup> *Ibid.*

conflicto laboral con el Estado. Es decir, las y los jueces deben razonar si el caso se refiere o no a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor o servidora, como por ejemplo en casos de evidente discriminación, o casos excepcionales que por las circunstancias que los rodeen requieran una respuesta urgente.

iii) Si [...] encuentran que el caso se enmarca en un supuesto de excepción, entonces las y los jueces deben concluir que la AP es la vía adecuada y eficaz y deben pronunciarse sobre la existencia de violaciones de derechos alegadas.<sup>12</sup>

37. De la revisión del expediente se evidencia que, en el presente caso, el fundamento de la acción de protección fue un conflicto laboral entre el Estado y una de sus servidoras públicas. Esto, pues la mencionada acción tuvo por objeto la declaratoria de supuestas vulneraciones de los derechos constitucionales de la accionante ocasionadas por la cesación de sus funciones como analista junior de talento humano por parte del GAD Pujilí. Por lo dicho, corresponde a esta Magistratura verificar si la Sala Provincial cumplió los criterios de motivación desarrollados por la Corte Constitucional para este tipo de casos.
38. En la sentencia de segunda instancia, la Sala Provincial se refirió a los antecedentes del caso y citó las normas que regulan los nombramientos definitivos y provisionales. En tal contexto, indicó que a la accionante se le confirió un nombramiento provisional de prueba, en virtud del cual se encontraba sujeta a una evaluación durante un periodo de tres meses, “superado el cual, o, en caso de no haberse practicado, se otorgará el nombramiento definitivo; si no superare la prueba respectiva, cesará en el puesto”. Así, la Sala Provincial señaló que “en el mes de abril del año 2002, la [accionante] menciona que ganó un concurso de méritos y oposiciones”. A continuación, la Sala Provincial concluyó que:

se entiende que las normas jurídicas determinadas previamente [relativas a los nombramientos definitivos y provisionales] han sido aplicadas a efectos de tener seguridad de los actos y conforme se estableció existe la vía correspondiente a efectos de que puedan plantear la acción y puedan ser tutelados sus derechos. Como ya quedó sentado, la acción de protección tiene como fin el tutelar derechos constitucionales que hayan sido violentados; en la especie, dilucidar el problema por el acto administrativo ejecutado que hace relación en específico al reconocimiento de un derecho, que [...] debe hacerlo en la vía ordinaria y no a través de la acción de protección, que no es la vía idónea; por lo que esto corresponde a otro procedimiento, pues el acto administrativo como se ha dejado identificado corresponde a un acto de mera legalidad [...].

---

<sup>12</sup> CCE, sentencia 556-20-EP/24, 13 de junio de 2024, párr. 65.

39. Posteriormente, la Sala Provincial indicó que, según las normas de la Constitución, el COGEP, el Código Orgánico de la Función Judicial y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la demanda debía tramitarse en la vía ordinaria y no a través de acción de protección. Así, según la Sala Provincial:

Establecido de esta manera que la vía en este caso es diferente a la acción de protección, no puede pretender que se lo analice y efectivice en el campo Constitucional, cuando claramente se establece la vía en la que debe dilucidar este tipo de aspectos, por consiguiente viene a ser una discusión de legalidad, más aún cuando la pretensión a través de la acción de protección es dejar sin efecto un acto administrativo que conlleva implícito un reconocimiento de un derecho y que concluye en la estabilidad laboral de un servidor público, y no se ha identificado la violación de derechos constitucionales como se argumenta, pues se evidencia que podría existir la vulneración de un derecho subjetivo o facultad legal, que la única vía de discusión es la señalada. [...] Lo que se impugna en definitiva es el acto administrativo, mediante el cual la máxima autoridad institucional que es el GAD Municipal del cantón Pujilí cesa en funciones a la accionante mediante la compra de renuncia con indemnización [...].

40. De lo anterior se desprende que la Sala Provincial explicó los motivos por los cuales consideró que la acción debía tramitarse a través de la vía contencioso-administrativa, a la luz de las circunstancias particulares del caso. Además, la Corte verifica que la Sala Provincial, tras analizar los hechos del caso, no concluyó que estos hayan comprometido notoria o gravemente la dignidad o autonomía de la accionante o requerido una respuesta urgente. En particular, la Sala Provincial razonó que “no se han violado derechos constitucionales para que sea procedente la acción de protección y que “cualquier eventual daño que pudiere existir deja de ser grave e inminente a partir de la existencia de una indemnización que no ha sido debatida ni despreciada por la legitimada activa”.
41. Por lo tanto, de conformidad con los criterios expuestos en el párrafo 36 *ut supra*, la Sala Provincial no estaba obligada a analizar las vulneraciones de derechos alegadas por la accionante —debido proceso en la garantía de motivación, seguridad jurídica y trabajo—. En virtud de aquello, la Corte concluye que la Sala Provincial no vulneró el derecho de la accionante al debido proceso en la garantía de motivación, pues en la sentencia de segunda instancia explicó las razones por las cuales la vía contencioso-administrativa era adecuada y eficaz para conocer las pretensiones de la demanda y, a la luz de los hechos del caso, no concluyó que estos hayan comprometido notoria o gravemente la autonomía y dignidad de la accionante, o requerido una respuesta urgente.

**5.2. ¿La sentencia de segunda instancia vulneró el derecho de la accionante al debido proceso en la garantía de motivación al no haberse pronunciado sobre una de sus principales alegaciones?**

42. En el caso bajo examen, la accionante alega que la Sala Provincial no se habría pronunciado sobre su argumento consistente en que la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi, al resolver un caso idéntico —05331-2019-00632—, declaró la vulneración de derechos incurrida por el GAD Pujilí.
43. Según la Corte Constitucional, las deficiencias motivacionales pueden configurarse por (i) inexistencia, (ii) insuficiencia y (iii) apariencia.<sup>13</sup> A su vez, “[u]na argumentación jurídica es aparente cuando, a primera vista, cuenta con una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente, pero alguna de ellas es, en realidad, inexistente o insuficiente porque está afectada por algún tipo de vicio motivacional”,<sup>14</sup> es decir, entre otros, por incoherencia, inatinencia, incongruencia o incomprensibilidad.
44. En particular, una decisión puede ser incongruente frente a las partes o frente al derecho.<sup>15</sup> Específicamente, la incongruencia frente a las partes ocurre “cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica [...] no se ha contestado algún argumento relevante de las partes”.<sup>16</sup> En esa línea, según la Corte, para que una decisión esté afectada del vicio de incongruencia frente a las partes por omisión,<sup>17</sup> se debe haber dejado de contestar un argumento relevante, es decir, de aquellos “que inciden significativamente en la resolución del correspondiente problema jurídico”,<sup>18</sup> en atención “al contexto del debate judicial y al estándar de suficiencia aplicable al caso concreto”.<sup>19</sup>
45. En el caso bajo análisis, esta Corte considera que la existencia de un caso similar —cuya resolución no constituye en sí misma un precedente jurisprudencial— no constituye un argumento relevante en el contexto de las vulneraciones de derechos alegadas en la acción de protección. Lo anterior, pues lo resuelto en casos similares no constituye un elemento del debate judicial del caso concreto, menos aun cuando en la decisión impugnada se ha rechazado la acción por tratarse de un conflicto que podía ser conocido en la vía

<sup>13</sup> CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 65-66.

<sup>14</sup> *Ibid.*, párr. 71.

<sup>15</sup> *Ibid.*, párr. 86.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> *Ibid.*, párr. 89.

<sup>18</sup> *Ibid.*, párr. 87.

<sup>19</sup> *Ibid.*

contencioso-administrativa. En consecuencia, la Corte Constitucional concluye que la sentencia de segunda instancia no vulneró del derecho de la accionante al debido proceso en la garantía de motivación.

46. Finalmente, la Corte recalca que en el marco de la presente acción extraordinaria de protección no le corresponde pronunciarse sobre la corrección o incorrección de la sentencia de primera instancia, pues la garantía de motivación “no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales”.<sup>20</sup>
47. Tomando en cuenta que la sentencia de segunda instancia no vulneró la garantía de motivación, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte,<sup>21</sup> no corresponde analizar los problemas jurídicos formulados respecto de la sentencia de primera instancia.

## 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 **930-20-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**

<sup>20</sup> CCE, sentencia 274-13-EP/19, 18 de octubre de 2019 párr. 47, y sentencia 816-20-EP/24, 31 de enero de 2024, párr. 38.

<sup>21</sup> CCE, sentencia 2453-22-EP/23, 15 de marzo de 2023, párr. 18; sentencia 2772-16-EP/22, 9 de noviembre de 2022, párr. 16.

**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 y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 29 de agosto de 2024.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*

Aída García Berni

**SECRETARIA GENERAL**



Firmado electrónicamente por:  
**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI**

93020EP-71833



**Caso Nro. 930-20-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes dos de septiembre 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 1622-21-EP/24**  
**Jueza ponente:** Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 29 de agosto de 2024

### **CASO 1622-21-EP**

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

### **SENTENCIA 1622-21-EP/24**

**Resumen:** La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, emitida en el marco de una acción de protección, al no verificar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación toda vez que la argumentación jurídica de la sentencia impugnada es suficiente.

#### **1. Antecedentes procesales**

1. El 11 de marzo de 2020, Henry Eduardo Muñoz Martínez presentó una acción de protección en contra del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (“ISSFA”), impugnando la retención y traspaso de los valores correspondientes al seguro de retiro y cesantía, percibidos en su calidad de afiliado de la institución accionada, “por una deuda adquirida con la Cooperativa de Vivienda Armada Nacional”.<sup>1</sup> La causa fue signada con el número 09284-2020-00515.
2. En sentencia de 22 de octubre de 2020, el juez de la Unidad Judicial Sur Penal con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, negó la acción de protección.<sup>2</sup> Henry Eduardo Muñoz Martínez apeló.

<sup>1</sup> Henry Eduardo Muñoz Martínez habría contraído una deuda con la Cooperativa de Vivienda Armada Nacional por el monto de USD 10,000.00. En calidad de afiliado del ISSFA, solicitó el seguro de retiro y cesantía después de su baja de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, el ISSFA habría retenido parte de los valores que le correspondía recibir por concepto de la deuda que mantenía con la cooperativa dado que Henry Eduardo Muñoz Martínez habría autorizado tal descuento. Henry Eduardo Muñoz Martínez solicitó al director general del ISSFA que no se ejecute el descuento toda vez que no lo habría consentido y existiría prohibición de realizar descuentos o retenciones de las remuneraciones del personal militar destinadas a cooperativas al ser una institución privada, lo cual fue negado por el ISSFA.

<sup>2</sup> El juez consideró que el accionante firmó un convenio de garantía con la Cooperativa de Vivienda Armada Nacional de forma voluntaria “y al no haber cumplido con el CONVENIO DE GARANTÍA adquirido se ejecutó el cobro del dinero adeudado”.

3. En sentencia de mayoría de 03 de mayo de 2021, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Sala Provincial**”) negó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado.
4. El 02 de junio de 2021, Henry Eduardo Muñoz Martínez (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 03 de mayo de 2021.
5. Por sorteo electrónico de 21 de junio de 2021, le correspondió el conocimiento de la presente causa a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo. En auto de 22 de julio de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda de acción extraordinaria de protección y requirió a la Sala Provincial remitir un informe de descargo.<sup>3</sup>
6. Mediante auto de 18 de julio de 2024, la jueza ponente avocó conocimiento.

## 2. Competencia

7. En los artículos 94 y 437 de la Constitución y el artículo 191 numeral 2 literal d) 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 del accionante

8. El accionante alega la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de la motivación y a la “remuneración con relación a la cesantía” (artículos 75, 76 numeral 7 literal l y 328 de la Constitución).
9. Alega que solicita “la tutela de los derechos violentados, ya que jamás se habría verificado la violación al derecho de la CESANTÍA por cuanto este derecho va de la mano con el derecho a la REMUNERACIÓN”, garantizados en la Constitución y en el “Reglamento del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas”. Explica que “el propio

---

<sup>3</sup> La Sala de Admisión estuvo conformada por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo y los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Alí Lozada Prado.

reglamento del seguro de cesantía del ISSFA, en su artículo 33 establece que el seguro de cesantía es inembargable SALVO EL CASO DE ALIMENTOS DEBIDOS POR LEY O DEUDAS AL ISSFA O A LAS FUERZAS ARMADAS, QUE TENGAN EL CARÁCTER DE INSTITUCIONALES”.

10. Agrega que, a través de un acto inconstitucional y sin motivación, el ISSFA benefició a la Cooperativa de Vivienda Armada Nacional (“COVIAN”) que es “UNA EMPRESA PRIVADA DEL SECTOR NO FINANCIERO CONTROLADA POR LA SUPERINTENDENCIA DE ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA, ENTIDAD QUE NO SE ENCUENTRA DENTRO DEL ÓRGANO DE LA ARMADA”.
11. Sobre los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la motivación realiza consideraciones respecto de la obligación de las autoridades judiciales de motivar sus decisiones y la sujeción al principio de debida diligencia. Además, sostiene:

en el presente caso se considerará que la Corte Constitucional ha señalado que en este segundo parámetro deben analizarse si se da cumplimiento al deber de cuidado en la sustanciación del proceso, el cual debe ser entendido a la luz de la debida diligencia por los operadores de justicia, en virtud al cumplimiento de derechos constitucionales de debido proceso y especialmente el de motivación, ya que, como se demostró la decisión de la Sala carece de argumentación jurídica.

12. Por lo expuesto, solicita que se declare la vulneración del derecho “a la remuneración en la garantía de la cesantía” y que, en virtud de la dimensión objetiva de la acción extraordinaria de protección, se ordene la inmediata devolución de los valores embargados.

### 3.2. Argumentos de la judicatura accionada

13. A pesar de que la Sala Provincial fue debidamente notificada con el auto de 22 de julio de 2021, a través del cual se requirió que remita un informe de descargo respecto de la demanda que dio origen a la presente acción, el mismo no ha sido remitido hasta la presente fecha.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> El auto de 22 de julio de 2021 fue notificado a la Sala Provincial el 30 de julio de 2021 mediante oficio CC-SG-DTPD-2021-05696-JUR, conforme se desprende de la razón de notificación que consta a foja 6 del expediente constitucional.

#### 4. Planteamiento de los problemas jurídicos

14. 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 dirige al acto procesal objeto de la acción, por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.<sup>5</sup>
15. El accionante alega, en el párrafo 11 *ut supra*, que la sentencia impugnada “carece de argumentación jurídica”. Si bien el cargo no contiene una base fáctica completa ni una justificación jurídica, haciendo un esfuerzo razonable,<sup>6</sup> esta Corte plantea el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho al debido proceso en la garantía de motivación del accionante porque habría incurrido en una deficiencia por insuficiencia al presuntamente carecer de argumentación jurídica?**
16. En los párrafos 9 y 10 *ut supra*, el accionante sostiene que no se verificó la vulneración del derecho a la cesantía, en concordancia con el derecho a la remuneración, y cuestiona las actuaciones del ISSFA. Al respecto, esta Corte ha establecido que alegaciones relacionadas al mérito del proceso de origen solo podrían ser analizadas *de oficio* conforme a los presupuestos de la sentencia 176-14-EP/19, por lo que, no se planteará un problema jurídico al respecto.

#### 5. Resolución del problema jurídico

##### 5.1. **¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho al debido proceso en la garantía de motivación del accionante porque habría incurrido en una deficiencia por insuficiencia al presuntamente carecer de argumentación jurídica?**

17. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución establece que: “[l]as resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no

---

<sup>5</sup> Existe una argumentación clara, cuando los cargos de la parte accionante reúnen, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (*tesis*), el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (*base fáctica*) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (*justificación jurídica*). CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párrs. 16 y 18.

<sup>6</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 21: “la eventual constatación -al momento de dictar sentencia- de que un determinado cargo carece de una argumentación completa no puede conllevar, sin más, el rechazo de ese cargo: en tales situaciones, la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental”.

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”. Al respecto, es preciso enfatizar que “[l]a garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales”.<sup>7</sup> En consecuencia, al realizar este análisis, la Corte Constitucional se encuentra impedida de pronunciarse respecto a lo acertado o no del razonamiento expuesto por la autoridad emisora de una decisión.<sup>8</sup>

18. En la sentencia 1158-17-EP/21, este Organismo señaló que se entiende que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa; es decir, integrada por una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente. Respecto de la primera, la decisión judicial “debe 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 [...]”, y respecto de la segunda, la decisión judicial “debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso”.<sup>9</sup>
19. Adicionalmente, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, cuando se trata de garantías jurisdiccionales, para que la argumentación jurídica sea suficiente, los juzgadores deben realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración de los derechos constitucionales.<sup>10</sup> Solo en caso de que en dicho análisis no se determine la existencia de vulneraciones a derechos constitucionales, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juzgador determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.
20. En la presente causa, el accionante aduce que la sentencia impugnada “carece de argumentación jurídica”. De modo que, en función de lo alegado, se verificará si la sentencia impugnada contiene una fundamentación fáctica y normativa suficientes y si analizó la existencia de vulneración de derechos constitucionales.
21. De la demanda de acción de protección se verifica que el accionante alegó la vulneración de los derechos al debido proceso y a “la retención y embargo de valores correspondientes a sueldos y salarios” (énfasis eliminado del original). Esto, bajo el fundamento de que, en su caso, se habrían retenido indebidamente valores correspondientes al seguro de retiro y

<sup>7</sup> CCE, sentencia 2128-16-EP/21, 01 de diciembre de 2021, párr. 27.

<sup>8</sup> CCE, sentencia 298-17-EP/22, 20 de abril de 2022, párr. 43.

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

<sup>10</sup> CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 04 de septiembre de 2019, párr. 28.

cesantía para pagar un préstamo hipotecario con la COVIAN, pese a que se trata de una institución privada del sector no financiero.

22. De la revisión de la sentencia impugnada, se verifica que en la sección cuarta numeral 1, la Sala Provincial citó normativa, jurisprudencia y doctrina sobre el objeto de la acción de protección. En el numeral 2 de la misma sección, la Sala Provincial consideró que:

[de] la propia documentación acompañada por el accionante (fs.18-21 vta.) a su libelo de demanda, consta que el mismo -en el año 2005- solicitó un crédito para la adquisición de una vivienda a la Cooperativa de Vivienda de la Armada Nacional, por el cual autorizó (fs.19) para que se ‘...retenga los valores adeudados del monto que debe recibir de Cesantía Militar y autoriza expresamente para que se realice las gestiones correspondientes ante el Instituto de Seguridad Social de las FF.AA. (I.S.S.F.A.)...’ siendo que, efectivamente, el Comandante General de la Armada -al tiempo del retiro del accionante del servicio activo- dio a conocer la deuda que este último mantenía con ocasión del crédito otorgado para aplicación a su seguro de retiro y cesantía (fs.13vta.); **de manera que, no ha ocurrido un embargo o una retención de los valores de dicho seguro como se alega por el accionante, sino un descuento que fue autorizado por él, al momento mismo en que obtuvo el crédito para adquisición de una vivienda, lo que fue comunicado por el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (fs.8 y fs. 11), por lo que de los hechos no se desprende violación de derecho constitucional alguno**, siendo improcedente la acción propuesta, en observancia a lo dispuesto en el numeral 1 del Art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (énfasis añadido)

23. De lo anterior, se desprende que la sentencia impugnada estableció los hechos dados por probados en el caso, enunció las normas en que se fundó su decisión de declarar improcedente la acción de protección y explicó la pertinencia de las mismas frente a los hechos del caso. Asimismo, realizó un análisis acerca de la existencia de vulneración de derechos constitucionales a partir de lo planteado por el accionante en su demanda de acción de protección, concluyendo que no existía la vulneración alegada porque el accionante había autorizado el descuento de valores de su seguro de retiro y cesantía. De suerte que la argumentación jurídica contenida en la sentencia impugnada resulta suficiente de conformidad con los parámetros que constan en los párrafos 18 y 19 *ut supra*.
24. Por lo expuesto, este Organismo concluye que la decisión impugnada no vulneró la garantía de la motivación del accionante. Cabe precisar que el análisis efectuado no implica un pronunciamiento sobre la corrección o incorrección del razonamiento de la autoridad judicial accionada.

## 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 **1622-21-EP**.
2. Devolver el expediente a la judicatura 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 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 y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 29 de agosto de 2024.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

162221EP-71963



**Caso Nro. 1622-21-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles cuatro de septiembre 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 2967-21-EP/24**  
**Juez ponente:** Enrique Herrería Bonnet

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

## **CASO 2967-21-EP**

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

### **SENTENCIA 2967-21-EP/24**

**Resumen:** La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha emitida en el marco de una acción de protección. Se concluye que no se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque se observaron los parámetros de suficiencia en garantías jurisdiccionales.

## **1. Antecedentes**

### **1.1.El proceso de origen**

1. El 24 de febrero de 2021, el señor Luis Francisco Aguirre Ávila presentó una acción de protección en contra del Ministerio de Gobierno, de la Comandancia General de la Policía Nacional del Ecuador y de la Procuraduría General del Estado. En su demanda afirmó que el Acuerdo Ministerial 4421 de 9 de junio de 2014<sup>1</sup> y la resolución 2014-315-CSG-PN<sup>2</sup> vulneraron sus derechos constitucionales por cesarlo de sus funciones de servidor policial.<sup>3</sup> La causa se signó con el número 17294-2021-00198.

<sup>1</sup> El señor Luis Francisco Aguirre Ávila indicó en su demanda que “la resolución que adopta el señor Ministro del Interior tiene como fundamento que a los miembros policiales integrantes de la nómina de dicho Acuerdo [...] nos califica como no idóneos para el servicio policial por haberse alejado de su misión constitucional al cumplir en su accionar lo establecido en los artículos 158 y 163 de la [CRE]”. Además, anexó la sentencia dictada el 26 de octubre de 2010 por la Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia en la cual se resolvió “declarar procedente el recurso de revisión del señor Luis Francisco Aguirre Ávila y ratificar su estado de inocencia”.

<sup>2</sup> El artículo 1 de la resolución 2014-315-CSG-PN resolvió: “Solicitar al señor Comandante General de la Policía Nacional remita al señor Ministro del Interior la siguiente nómina de servidores policiales enviada por la Inspectoría General a este Consejo de Generales, servidores que se han alejado de la misión constitucional, a fin de que se dignen disponer el trámite correspondiente”. En el Anexo consta que: “El señor Sargento Segundo de Policía AGUIRRE AVILA LUIS FRANCISCO [...] registra las causas penales No. 013-2006 en el Juzgado Segundo del Primer Distrito por el delito CONTRA LA FE; Causa No. 024-2007 Juzgado Primero del Primer Distrito, por HURTO” (mayúsculas pertenecen al original).

<sup>3</sup> A la seguridad jurídica, al trabajo, a la dignidad humana y al debido proceso en las garantías de defensa y motivación. Adicional a ello, aludió la inobservancia del artículo 169 de la CRE.

2. El 6 de julio de 2021, la jueza de la Unidad Judicial Penal con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, resolvió negar la acción porque “no existe ningún tipo de violación de derechos constitucionales”.<sup>4</sup>
3. Inconforme con la decisión, el señor Luis Francisco Aguirre Ávila interpuso recurso de apelación. El 27 de septiembre de 2021, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha rechazó el recurso y confirmó la sentencia subida en grado.

### 1.2.El proceso en la Corte Constitucional

4. El 25 de octubre de 2021, el señor Luis Francisco Aguirre Ávila (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 27 de septiembre de 2021 (“**decisión impugnada**”). La causa se signó con el número 2967-21-EP y por sorteo su conocimiento le correspondió al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

---

<sup>4</sup> El juez en lo principal señaló “En el caso que nos ocupa se ha podido evidenciar claramente que el Acto Administrativo Memorando No. 2014-099-DGP-DIF-DSV [...] con el que se notifica al accionante que ha sido separado de manera definitiva e inmediata de la Institución Policial, es un acto administrativo de mera legalidad puesto que el mismo nace del cumplimiento del Acuerdo Ministerial No. 4421 en el que se resuelve separar de las filas policiales al servidor policial LUIS FRANCISCO AGUIRRE AVILA por haberse alejado de la misión constitucional. Acuerdo Ministerial que es un acto normativo, cuyo contenido tiene fuerza de ley [...] por lo que los informes internos que sirvieron de base para la resolución del Acuerdo Ministerial No. 4421 y posterior notificación con el Memorando No. 2014-099-DGP-DIF-DSV; estuvo precedido de otros actos administrativos, amparados en las facultades otorgadas a la Policía Nacional [...] y en estricto apego a los principios respetando las normas previas claras y públicas y aplicadas por Autoridad competente (derecho a la seguridad jurídica). Además, se encuentra vigente el Decreto Ejecutivo No. 632 con el que se entrega la facultad de reorganizar a la Policía Nacional, señalando que el titular de Ministerio podrá reestructurar los segmentos administrativos y operativos de la institución policial. [...] De lo anotado se colige que el Ministerio de Gobierno y la Comandancia General de la Policía Nacional han actuado enmarcados en la ley; por lo que en ningún momento ha existido ningún tipo de vulneración de derecho constitucional; por lo que no se puede pretender que a través de una garantía jurisdiccional se analice si las faltas disciplinarias que se le imputa al accionante y por la cual se le ha separado de la institución policial fue antes o después de haber ingresado a las filas policiales o que estos procesos han cesado, es decir que el juez Constitucional se convierta en un juez de conocimiento o de instancia administrativa o jurisdiccional, con el argumento de que se ha violentado el derecho al debido proceso, y dentro de este el derecho de defensa en todos sus principios; el derecho al acceso al sistema judicial y el derecho a la seguridad jurídica e inclusive el derecho al trabajo y a la dignidad humana, que erróneamente han sido referidos por parte del accionante; acción que debe ser dilucidada en la vía administrativa o judicial ordinaria, y que como ha quedado evidenciado ya ha sido interpuestos, evidenciándose un evidente abuso del derecho ya que de los argumentos esgrimidos en audiencia el accionante si ha activado una acción judicial signada con el No. 17811-2015-01585, que nace de la impugnación del acto administrativo y en la cual se solicita se disponga la nulidad del Acuerdo Ministerial 4421. Por tanto, al no verificarse que el asunto controvertido corresponda a aquellos que merecen la activación de la justicia constitucional, pues no se advierte de una vulneración de un derecho constitucional, la vía idónea, era la determinada en la justicia ordinaria.”

5. En auto de 17 de diciembre de 2021, el Segundo Tribunal de Sala de Admisión resolvió admitir la demanda<sup>5</sup> y en lo principal dispuso que la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“Sala”) remita un informe de descargo. En escritos de 8 de febrero de 2022, 16 de diciembre de 2022, 30 de mayo de 2023 y 8 de enero de 2024, el accionante solicitó que se lleve a cabo una audiencia pública para resolver su caso.
6. El 1 de agosto de 2024, el juez ponente avocó conocimiento de la causa y negó la solicitud de audiencia del accionante.

## 2. Competencia

7. De conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la CRE en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2, literal d) de la LOGJCC, la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

## 3. Argumentos de los sujetos procesales

### 3.1. De la parte accionante

8. El accionante considera que la decisión impugnada vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la motivación. Además, alega la inobservancia del principio de igualdad.
9. El accionante indica que la decisión impugnada es inmotivada porque carece de razonabilidad, lógica y comprensibilidad. Así expone que:
  - 9.1. El extracto resolutivo no tiene armonía entre las leyes infra constitucionales ‘que en su articulado no respecta a los derechos alegados y que algunos tampoco tienen relación interpretativa con tratados internacionales’. La resolución judicial es razonable si se fundamenta en los derechos reconocidos en las normas constitucionales y en los instrumentos internacionales, contrario a lo que sucedió en el presente caso.
  - 9.2. La Sala no expone una argumentación que le permit[a] llegar a los enunciados o premisas que hacen referencia a que la acción de protección es improcedente y mal planteada. Es decir, la Sala no explica, ni motiva por qué en el presente caso el objeto y pretensión de la demanda de

---

<sup>5</sup> El Tribunal de Sala de Admisión estuvo conformado por los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Enrique Herrería Bonnet y el entonces juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.

acción de protección se trataría de improcedente [...] [s]obre esta materia cabe concluir que no se desprende ninguna motivación lógica para determinar que la acción de protección es improcedente [...]

**9.3.** De la lectura de la *ratio decidendi* de la sentencia de esta Sala, después del análisis de los derechos vulnerados concluye de forma tajante que es improcedente pero la misma no indica si existe o no una vulneración a un derecho constitucional, ya que la actuación del accionado se encuentra en total apego a las normas.

**9.4.** De un análisis técnico a la sentencia podemos decir que la misma hace una narración repetitiva y excluye varios elementos de análisis que no se explican adecuadamente. [...] De acuerdo a la construcción de esta decisión no [...] se llega a una comprensión integral del esquema argumentativo. Al no concurrir el elemento de comprensibilidad, la sentencia carece de una argumentación entendible, clara y fluida.

- 10.** Por otro lado, el accionante manifiesta que la decisión impugnada vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva. A su criterio, “no cumple con el criterio de debida diligencia, ya que adopta los mismos criterios [de] la sentencia de primera instancia”.
- 11.** El accionante indica que “el Tribunal de alzada no analiza cuestiones de hecho y de derecho, y emite una decisión no fundamentada y sin carga argumentativa y de ponderación”. Por tanto, inobserva la debida diligencia “al realizar una consideración simplista del análisis de los hechos y derechos vulnerados”.
- 12.** Por último, el accionante expone que “no existió análisis de cada uno de los derechos constitucionales, en especial al derecho a no ser discriminado por los antecedentes judiciales, ni de su alcance”, lo cual vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva.
- 13.** Con base en los argumentos expuestos, el accionante solicita que se declare la violación de sus derechos constitucionales, se deje sin efecto la decisión impugnada, se conozca el fondo del asunto y se repare integralmente.<sup>6</sup>

### **3.2. De la parte accionada**

---

<sup>6</sup> Específicamente el accionante requirió “un acto público de reconocimiento de responsabilidad y disculpas NO SOLO PARA MI PERSONA SINO PARA TODAS LAS VÍCTIMAS DE ESTE ACUERDO MINISTERIAL VIOLENTATORIO A LOS DERECHOS por parte del Estado. Indemnización en favor del señor Luis Francisco Aguirre Ávila que correspondan a los daños materiales e inmateriales sufridos. Rehabilitación como forma de reparación para el señor Luis Francisco Aguirre Ávila afectado por daños psicológico” (mayúsculas pertenecen al original).

14. Esta Corte deja constancia que, hasta la presente fecha la Sala no ha remitido su informe de descargo, pese haber sido requerido mediante auto de 17 de diciembre de 2021.

#### 4. Planteamiento de los problemas jurídicos

15. En la acción extraordinaria de protección los problemas jurídicos surgen principalmente de los cargos formulados en la demanda, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto o actos procesales objeto de la acción por considerarlos violatorios de un derecho constitucional.<sup>7</sup>
16. Aun cuando el accionante acusa que la decisión impugnada vulnera los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la motivación, sus argumentos se centran únicamente en la referida garantía. En síntesis, el accionante afirma que la decisión no se fundamenta en las normas que reconocen los derechos constitucionales y no analiza cada uno de los derechos vulnerados, en especial a no ser discriminado por los antecedentes judiciales. Por último, sostiene que la decisión no explica por qué la acción de protección es improcedente. A partir de lo expuesto y de conformidad con el artículo 4, numeral 13 de la LOGJCC, se reconducen los cargos a la garantía de la motivación y se formula el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia de 27 de septiembre de 2021 vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por inobservar los parámetros de suficiencia en garantías jurisdiccionales?**

#### 5. Resolución de los problemas jurídicos

##### 5.1. ¿La sentencia de 27 de septiembre de 2021 vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por inobservar los parámetros de suficiencia en garantías jurisdiccionales?

17. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE reconoce como garantía básica del derecho al debido proceso, a la motivación. Por ello, exige que las resoluciones de los poderes públicos sean motivadas.<sup>8</sup>

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

<sup>8</sup> CRE, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, “artículo 76, numeral 7, letra l). - 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. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.”

18. De acuerdo con la sentencia 1158-17-EP/21, en materia de acción de protección los jueces, además de enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión y explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho,<sup>9</sup> “deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales”<sup>10</sup> alegados en la garantía jurisdiccional. La excepción a esta regla es que el caso encaje en aquellos en los que no se exige el tercer parámetro de la motivación.<sup>11</sup>
19. En atención a los cargos propuestos en la demanda de acción extraordinaria de protección, corresponde que esta Corte evalúe si en la decisión impugnada se (i) enuncian las normas constitucionales que reconocen los derechos presuntamente vulnerados por la parte accionada del proceso subyacente; (ii) se explica la pertinencia de su aplicación a los hechos del caso; y (iii) se analiza la real existencia de vulneración a los derechos alegados en la acción de protección.
20. Ahora bien, en la demanda de acción de protección, el accionante afirmó que el Ministerio de Gobierno y la Comandancia General de la Policía vulneraron sus derechos a la seguridad jurídica, a la dignidad humana, al trabajo y al debido proceso en las garantías de defensa y motivación. Adicional a ello, hizo alusión al artículo 169 de la CRE. En particular, expuso que:

---

<sup>9</sup> CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 60, 61.1 y 61.2: “En suma, 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. Esto quiere decir lo siguiente: ‘Que la fundamentación normativa debe 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, debe entrañar un razonamiento relativo a la interpretación y aplicación del Derecho en las que se funda la resolución del caso’. ‘Que la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso’. Por tanto, debe: ‘exponer [...] el acervo probatorio aportado a los autos’ ‘mostrar que [...] el conjunto de pruebas ha sido analizado’ y ‘permitir conocer cuáles son los hechos’”.

<sup>10</sup> *Ibid.*, párr. 103.1.

<sup>11</sup> CCE, sentencias 2901-19-EP/23, 27 de septiembre de 2023; 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022; 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021; 165-19-JP/21, 21 de diciembre de 2021; 461-19-JP/23, 19 de abril de 2023; 1580-18-EP/23, 13 de septiembre de 2023; 446-19-EP/24, 31 de enero de 2024; 1452-17-EP/24, 24 de enero de 2024; 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024; 1357-13-EP/20, 8 de enero de 2020; 665-18-EP/24, 4 de julio de 2024; 2731-23-EP/24, 11 de julio de 2024; 797-20-EP/24, 23 de mayo de 2024.

- 20.1.** Los artículos 45<sup>12</sup> y 65<sup>13</sup> de la Ley de Personal de la Policía Nacional vigentes al momento de mi desvinculación, fueron inobservados por la parte accionada. Lo que entraña la vulneración del derecho a la seguridad jurídica.
- 20.2.** El acuerdo ministerial ha vulnerado el Art. 76 numeral 7, letras a), b), c), l) de la Carta Constitucional.
- 20.3.** La actuación de los accionados me genera ansiedad, inseguridad y preocupación. Además, limita el desarrollo de mis actividades. El hecho de haber sido colocado en la desocupación impide mi subsistencia y ello viola mi derecho a la dignidad humana.
- 20.4.** La desvinculación ilegal e ilegítima de mi cargo de sargento segundo de la Policía Nacional vulneró mi derecho al trabajo.
- 20.5.** Se vulnera mi derecho a la defensa al no haberme permitido contradecir los actos administrativos pues no se me notificó con el proceso previo a su emisión.
- 20.6.** Se viola el principio de inmediación y el sistema procesal por cuanto no pude participar de forma activa en los procesos previos a la emisión del Acuerdo Ministerial y Resolución de destitución.
- 21.** En la audiencia de acción de protección, el accionante recalcó que “se ratifica en el contenido de la demanda y solicita que se acepte la misma”.
- 22.** Dicho esto, corresponde verificar cuál fue el pronunciamiento de la Sala respecto a los argumentos de la acción de protección. Así, en el “Análisis del caso” y a la luz del derecho al debido proceso conforme lo previsto en el artículo 76 de la CRE refiere que:

De conformidad con el artículo 160 de la CRE existe un acuerdo ministerial referente al desarrollo del proceso de reestructuración de la Policía Nacional y su autodepuración así como el memorando No. 2014-099-DGP-DIF-DSV [...] con el que se le notifica al legitimado activo que ha sido separado de manera definitiva de la institución.

El Acuerdo Ministerial impugnado contiene un acto administrativo cuyo contenido tiene fuerza de ley en los términos previstos en el artículo 425 de la CRE. Los informes internos

---

<sup>12</sup> Ley de Personal de la Policía Nacional, Registro Oficial 867, 21 de octubre de 2016, “artículo 45. - Para los miembros de la Institución, la situación comprende: 1) Servicio Activo; 2) A disposición; 3) Transitoria; y, 4) Servicio Pasivo.

<sup>13</sup> Ibid., “artículo 65. - La baja, es el acto administrativo ordenado por autoridad competente, mediante el cual se dispone la separación de un miembro de la institución policial, colocándole en servicio pasivo. La baja de los Oficiales Generales y, dentro de los Oficiales Superiores, la de los Coroneles de Policía, se declarará mediante Decreto Ejecutivo; la baja de los demás grados Oficiales Superiores y Oficiales Subalternos, mediante Acuerdo Ministerial; y para el personal de Clases y Policías, por Resolución del Comandante General, previo dictamen de los Consejos respectivos.”

que sirvieron de base para la emisión del Acuerdo Ministerial 4421 y posterior notificación de la desvinculación del legitimado activo [...] estuvo precedido de otros actos administrativos amparados en las facultades a la Policía Nacional a partir de lo señalado en los artículos 158 y 159 de la CRE. En este contexto, se ha procedido a la depuración del personal.

**En este contexto, no se observa que se haya violentado el debido proceso en ninguna de las garantías que le asisten pues todas las normas y actos previos o posteriores al Acuerdo Ministerial, le fueron de su pleno conocimiento, concluyendo con el memorando No. 2014-099-DGP-DIF-DSV con el que se le notifica que ha sido separado de manera definitiva de la institución policial por lo que en ningún momento ha quedado en indefensión, bien pudo impugnarlo y ejercer de este modo el derecho.** El artículo 31 de la LOFJ establece el principio de impugnabilidad en sede judicial de los actos administrativos. El artículo 217 ibidem corresponde a los jueces que integren las salas de lo contencioso administrativo conocer y resolver las demandas presentadas en contra de actos administrativos (énfasis añadido).

23. Respecto a la violación de los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de la motivación, la Sala indica que:

En el presente caso, la desvinculación tiene su génesis en un Decreto Presidencial que dispone la reestructuración de la Policía Nacional y como consecuencia de ese mandato deviene el Acuerdo Ministerial ahora impugnado. El Acuerdo Ministerial explica de manera razonada, lógica y comprensible las razones por las que se le emite y consiguientemente se separa de la institución a varios miembros policiales [...] **por lo que encontrándose debidamente motivado, de ninguna manera afecta el derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la CRE.** (énfasis añadido).

24. En atención al artículo 33 de la CRE, la Sala afirma que “este derecho no es absoluto, debe enmarcarse en la normativa constitucional, legal y reglamentaria prevista por el legislador, tanto para su ingreso, permanencia y desvinculación [...] por lo que cualquier desavenencia al respecto tiene su propia vía”. Por consiguiente, concluye que no se ha vulnerado.

25. Tras el análisis de la demanda de acción de protección, la Sala concluye que:

Hemos realizado un acucioso estudio de los argumentos expuestos para llegar a esta decisión. Consiguientemente, la acción de protección se vuelve improcedente. Conforme lo señala el artículo 42 de la LOGJCC que dice: 1. La acción de protección no procede cuando de los hechos no se desprenda que exista una vulneración de derechos, 3. Cuando en la demanda se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión que no conllevan la violación de derechos y 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial.

26. Una vez examinada la decisión judicial impugnada a través de la acción extraordinaria de protección que nos ocupa, este Organismo colige que la Sala enuncia los artículos que reconocen los derechos al debido proceso, a la seguridad jurídica y al trabajo. Y, explica la pertinencia de su aplicación cuando refiere que los derechos no se han vulnerado en razón de que: (1) el acto administrativo que resuelve su destitución le fue notificado y pudo ejercer su derecho a la defensa; (2) la desvinculación respondió al Decreto Presidencial que dispuso la reestructuración de la Policía Nacional, por tanto explica las razones por las que se lo separa de la institución policial y con ello observa el derecho a la seguridad jurídica; y (3) la desvinculación del cargo no vulnera el derecho al trabajo porque el ingreso, permanencia y desvinculación deben observar lo previsto en la ley (Decreto Presidencial y la resolución 2014-315-CSG-PN) y sus controversias deben resolverse en la vía ordinaria.
27. Dicho esto, esta Corte constata que la Sala enuncia las normas en que fundó la decisión y explica la pertinencia de su aplicación a la desvinculación del accionante de las filas policiales. Luego procede examinar si existe un pronunciamiento sobre la real vulneración de derechos constitucionales.
28. De los argumentos transcritos en los párrafos 22, 23 y 24 *supra*, se observa que la Sala realiza un real análisis sobre la violación de los derechos esgrimidos en la acción de protección. En este contexto, se colige que la Sala consideró que no se vulneró el derecho a la defensa porque todos los actos administrativos relacionados a su desvinculación le fueron notificados y pudo activar los mecanismos para su impugnación. En segundo lugar, que la desvinculación del accionante se fundó en normas de un Decreto Ejecutivo y de un acuerdo ministerial por tanto no es ilegal, lo cual explica cuál es el motivo de la decisión. Por tanto no se identifica la violación del derecho a la seguridad jurídica, ni de la garantía de la motivación. Por último, que no se vulneró el derecho al trabajo ni a la dignidad humana porque no es un derecho absoluto y su ejercicio se encuentra regulado en normativa infraconstitucional, en este caso supeditado a las normas del Decreto Ejecutivo y del acuerdo ministerial.
29. En el caso *in examine*, si bien la Sala no analiza los derechos de forma singularizada, la fundamentación que presenta a lo largo de la decisión contiene argumentos implícitos que justifican por qué la desvinculación de las filas policiales del accionante no implican vulneración a sus derechos constitucionales. En consecuencia, esta Corte verifica que no se vulneró la garantía de la motivación porque sí se pronunció sobre las violaciones de los derechos invocados por el accionante en la acción de protección.

## 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 2967-21-EP.
2. Disponer la devolución del expediente a las judicaturas de origen.
3. 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 siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de viernes 16 de agosto de 2024; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, por uso de una licencia por enfermedad; y, Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por vacaciones.-Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

296721EP-711c3



**Caso Nro. 2967-21-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes veintitrés de agosto 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](http://www.registroficial.gob.ec)

IM/FMA

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.