

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTÁMENES Y SENTENCIAS:

109-20-EP/24 En el Caso No. 109-20-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 109-20-EP.....	2
226-20-EP/24 En el Caso No. 226-20-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 226-20-EP	12
468-20-EP/24 En el Caso No. 468-20-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 468-20-EP	22
919-20-EP/24 En el Caso No. 919-20-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección presentada por Kléber Ramiro Cañar Carpio	33
1125-20-EP/24 En el Caso No. 1125-20-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección presentada en el caso No. 1125-20-EP	46
1621-20-EP/24 En el Caso No. 1621-20-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 1621-20-EP.....	60
1668-20-EP/24 En el Caso No. 1668-20-EP Acéptese parcialmente la acción extraordinaria de protección No. 1668-20-EP	70



Sentencia 109-20-EP/24
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 23 de mayo de 2024

CASO 109-20-EP

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

SENTENCIA 109-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de segunda instancia dictada en una acción de protección, al encontrar que no se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación porque no existe deficiencia motivacional.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 1 de octubre de 2019, Priscila Dallana Orlando Zambrano (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra de Lourdes Berenice Cordero Molina, Angélica Lagerloff Looz Cornejo y Guido Amauri Mosquera Martínez, en calidad de ministra, directora distrital Chone y coordinador zonal 4, respectivamente, del Ministerio de Inclusión Económica y Social (“**entidad demandada**”).¹ El proceso fue signado con el número 13244-2019-00004.
2. El 5 de noviembre de 2019, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Chone, provincia de Manabí (“**Tribunal**”) aceptó la demanda.² Frente a esta decisión, la entidad demandada interpuso recurso de apelación.

¹ La accionante impugnó el acto administrativo MIES-CZ-4-2019-2514-M, de 25 de abril de 2019, mediante el cual se dio por terminado su nombramiento provisional y fue separada de su cargo de asistente de servicios y atención distrital, como servidor público 1. La accionante alegó que se encontraba en estado de gestación por lo que su desvinculación del Ministerio de Inclusión Económica y Social vulneró sus derechos “[...] al trabajo y de protección del despido a la mujer en estado de embarazo [...]”.

² El Tribunal declaró la vulneración de los derechos al trabajo y a la atención prioritaria al haber determinado que se la desvinculó cuando se encontraba en periodo de embarazo. Se dictaron varias medidas de reparación, entre ellas, se ordenó dejar sin efecto el acto administrativo impugnado y reintegrar a la accionante a su puesto de trabajo, como asistente de servicio y atención distrital.

3. El 29 de noviembre 2019, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí (“**Sala de la Corte Provincial**”) aceptó el recurso de apelación, revocó la sentencia impugnada y negó la acción de protección.
4. El 3 de enero de 2020, la accionante presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 29 de noviembre 2019 emitida por la Sala de la Corte Provincial.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

5. El 4 de junio 2020, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional³ admitió a trámite la acción extraordinaria de protección y requirió el informe de descargo a los jueces de la Sala de la Corte Provincial.
6. Conforme al orden cronológico de sustanciación de causas, el 26 de enero de 2024, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento del caso y, nuevamente, dispuso a la Sala de la Corte Provincial que envíe su informe de descargo motivado, el cual fue remitido el 29 de enero de 2024.

2. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución y 58 y 191 número 2 letra *d* de la LOGJCC.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la acción y pretensión

8. La accionante alega la vulneración de sus derechos al trabajo (artículo 33, CRE), como persona perteneciente a un grupo de atención prioritaria (artículo 35, CRE), y al debido proceso en la garantía de la motivación (artículo 76.7.1, CRE).
9. La accionante alega que se vulneraron sus derechos por cuanto la Sala fundamentó el análisis de la sentencia impugnada, para justificar la terminación unilateral por parte de la entidad accionada, i) en un informe “[...] sin justificar qué informe, y como si se tratase

³ Conformado por las juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín y el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

de un procedimiento contencioso [...]”; y, ii) en un proceso relacionado con un visto bueno “[...] que no tiene absolutamente ninguna relación con la causal de terminación unilateral inoperante para las mujeres embarazadas que fue utilizada en mi caso”.

10. Además, la accionante manifiesta que la sentencia no cumple los requisitos de “razonabilidad, lógica y comprensibilidad”. Asimismo, señala que la Sala no consideró que la desvinculación de sus funciones, al encontrarse en estado de embarazo, configuró una situación discriminatoria y que “[l]a causal utilizada se encontraba inhibida de su situación [...]” por lo establecido en la sentencia 309-16-SEP-CC emitida por este Organismo, en la que se manifestó:

Las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia que han suscrito un contrato de servicios ocasionales con una entidad pública, no podrán ser separadas de sus labores, en razón de la aplicación de la causal f del artículo 146 del Reglamento General de la Ley Orgánica de Servicio Público [...].

11. Con base en ello, la accionante solicita que se declare la vulneración de sus derechos, se deje sin efecto la decisión impugnada y se “ratifique” la decisión de primera instancia, se disponga la restitución a su cargo y el pago de las remuneraciones dejadas de percibir, más los beneficios de ley.

3.2. Argumentos de la autoridad judicial accionada

12. En su informe presentado el 29 de enero de 2024, María Paola Miranda Durán, en calidad de jueza ponente de la decisión impugnada emitida por la Sala de la Corte Provincial, primero, se refirió a las razones que llevaron a la Sala a aceptar el recurso de apelación presentado por la entidad demandada.
13. La jueza señala que la accionante fue desvinculada, efectivamente, el 2 de mayo de 2019 y que su primera ecografía, en la cual se confirmó su estado de gestación, se realizó el 3 de junio de 2019, “[...] es decir, al momento de la desvinculación no existía ningún registro del estado de gestación de la accionante [...]”.
14. Asimismo, indica que para llegar a la conclusión de que no se vulneraron derechos constitucionales, la Sala se basó en jurisprudencia nacional y comparada, así como en convenios internacionales, “[...] que coinciden en que uno de los factores que determinan la estabilidad laboral reforzada por condición de embarazo y lactancia de la mujer trabajadora, es el conocimiento por parte del empleador del estado de gravidez de la trabajadora [...]”.

15. Segundo, la jueza se refirió a las razones por las que la decisión impugnada no vulnera los derechos alegados por la accionante en la acción extraordinaria de protección. Señaló lo establecido por este Organismo en la sentencia 3-19-JP/20 e indica que:

[...] no se vulnera el debido proceso en la garantía de la motivación de la accionante, pues en la sentencia se analiza y se da respuesta a los argumentos de las partes, teniendo en consideración que la demanda de acción de protección se circunscribe concretamente a la vulneración de los derechos de las mujeres embarazadas, al trabajo, lo cual fue ampliamente analizado y fundamentado en normas y jurisprudencia que contrariamente a lo señalado por la accionante sí tienen relación con los cargos planteados y con lo resuelto por la Sala, por lo que nos corresponde ratificarnos en la sentencia emitida.

4. Planteamiento del problema jurídico

16. 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 constitucional.⁴
17. En los cargos transcritos en el párrafo 9 *supra*, la accionante se refiere a la fundamentación de la sentencia, para la cual, a su criterio, la Sala de la Corte Provincial aludió, en su análisis, a un informe y a un caso laboral que no eran aplicables a su contexto. Sin embargo, esta razón en particular no puede considerarse como un argumento completo para formular un problema jurídico porque ninguno de los derechos alegados, en particular el debido proceso en la garantía de la motivación, implica que la Corte pueda realizar una corrección de la decisión judicial impugnada. Por lo tanto, respecto de estos cargos, la Corte no puede plantear un problema jurídico ni siquiera realizando un esfuerzo razonable.⁵
18. En los cargos transcritos en el párrafo 10 *supra*, la accionante alega que se vulneraron sus derechos por cuanto la Sala de la Corte Provincial, al resolver la sentencia, omitió considerar que su desvinculación generó una situación discriminatoria porque se encontraba en estado de gestación y no consideró lo establecido por la Corte en la sentencia 309-16-SEP-CC, acerca de la prohibición que tienen las entidades públicas de terminar los contratos de servicios ocasionales de mujeres embarazadas o en periodo de lactancia con base en cierta causal.

⁴ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

⁵ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 21.

19. Si bien la accionante no especifica a cuál de los derechos alegados se refieren estas alegaciones, se evidencia que sus cargos están dirigidos a cuestionar el razonamiento realizado por la Sala de la Corte Provincial, en cuanto a la suficiencia de la motivación en relación con la vulneración de sus derechos por su estado de embarazo al momento de la terminación de su nombramiento provisional. Por ende, este Organismo considera pertinente responder sus cargos con base en el análisis del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación con el fin de verificar si la decisión impugnada cuenta con una fundamentación suficiente. Para este fin, la Corte se plantea el siguiente problema jurídico:

19.1. ¿La Sala de la Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por incurrir en una deficiencia motivacional?

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿La Sala de la Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por incurrir en una deficiencia motivacional?

20. El artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución establece que las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas.⁶ La Corte ha manifestado, anteriormente, que el debido proceso en la garantía de la motivación se vulnera cuando la argumentación de una decisión judicial es inexistente, insuficiente o aparente.⁷

21. En esta línea, la Corte ha reiterado que para que una decisión judicial cuente con suficiencia en la motivación esta debe contener: (i) una fundamentación fáctica y (ii) una fundamentación normativa suficientes.⁸ Además, (iii) en procesos de garantías jurisdiccionales y, particularmente, en la acción de protección, el estándar requiere que los jueces, por regla general, realicen un análisis sobre la real vulneración de los derechos

⁶ “Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...] 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 [...]”.

⁷ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 66.

⁸ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.

constitucionales que se alegan como transgredidos en contraste con la ocurrencia de los hechos del caso.⁹

22. En el caso concreto, se verifica que, en la demanda de acción de protección, la accionante alegó que al momento de la terminación de su nombramiento se encontraba “[...] con 10 días de embarazo, conforme lo justifico con los diferentes informes por parte de los especialistas en imágenes [...]”. Señaló que la entidad demandada manifestó a través de un informe “[...] una infundada incapacidad e incumplimiento [sus] funciones” y que “[...] realiza la destitución a través de una causal que se encuentra inoperante por mi condición de mujer embarazada perteneciente al grupo de atención prioritaria”.
23. La accionante añadió que “esta protección que se da a la mujer embarazada como persona perteneciente al grupo de atención prioritaria abarca tanto los contratos ocasionales y nombramientos provisionales [...]”. Todo lo mencionado sustentó su alegación sobre la vulneración de sus derechos al trabajo y a la atención prioritaria como mujer embarazada.
24. Ahora, para determinar si la Sala de la Corte Provincial vulneró o no el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, es necesario verificar si la sentencia impugnada cumplió con los tres elementos descritos en el párrafo 21 *supra*. A continuación, se resume el contenido de la sentencia emitida.
25. En vistos y de la primera a la quinta sección, la Sala de la Corte Provincial avocó conocimiento del recurso de apelación, determinó cuáles son las partes procesales, declaró la validez del proceso, reiteró los hechos alegados por la accionante en su demanda y transcribió fragmentos de lo alegado por las partes en la audiencia desarrollada el 7 y 22 de octubre de 2019. También, describió la naturaleza de la acción de protección con base en doctrina, la Constitución y la LOGJCC.
26. A partir de la sección sexta, la Sala de la Corte Provincial se refirió al caso concreto; fijó el punto controvertido con base en los hechos alegados por la accionante y procedió a la identificación de los derechos invocados como presuntamente vulnerados: al trabajo (artículo 33, CRE), de los grupos de atención prioritaria (artículo 35, CRE) en relación con el principio de igualdad (artículos 3, 11.2, y 66.4 4, CRE) y a la estabilidad laboral reforzada de la mujer embarazada y en periodo de lactancia (artículos 33, 35, 43 y 332, CRE). Por consiguiente, formuló el siguiente problema jurídico:

⁹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 103.1 y 103.2.

¿el Acto Administrativo Memorando N° MIES-CZ-4-2019-2514-M, de fecha 25 de abril del 2019, suscrito por el señor Blgo. Guido Amauri Mosquera Martínez, Coordinador Zonal 4 del Ministerio de Inclusión Económica y Social, por medio del cual se le comunica a la accionante PRISCILA DALLANA ORLANDO ZAMBRANO la terminación de su nombramiento provisional como ASISTENTE DE SERVICIOS Y ATENCIÓN DISTRITAL, SERVIDOR PÚBLICO 1 del Ministerio de Inclusión Económica y Social, vulnera los derechos constitucionales AL TRABAJO, A LOS GRUPOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA y ESTABILIDAD LABORAL REFORZADA POR CONDICIÓN DE MUJER EMBARAZADA O EN PERIODO DE LACTANCIA? (énfasis en el original)

27. Para responder al planteamiento, la Sala de la Corte Provincial, en primer lugar, se refirió a la prueba actuada dentro del proceso y a los hechos dados como probados, en particular, se refirió a los certificados y a los testimonios rendidos por los médicos que los emitieron, en relación con las semanas de gestación de la accionante al momento de su despido. Con base en esto, la Sala indicó que “[...]si bien en base (sic) las certificaciones médicas y al cálculo respectivo, se establece que la accionante, probablemente tenía una semana de embarazo al momento de su desvinculación laboral [...] su primera ecografía en la cual se confirmaría su estado de gestación, se realiza con fecha 3 de junio del 2019, es decir, 6 semanas después de su desvinculación, en tal virtud, ni la misma accionante sabía de su condición de gestante al momento de su desvinculación, menos aún podía tener conocimiento su empleador [...]”.

28. Por consiguiente, afirmó, con base en la Constitución, el Convenio 183 de la OIT y la jurisprudencia de las Cortes Constitucionales de Colombia y de Ecuador, que la desvinculación de una mujer trabajadora en estado de gravidez o en periodo de lactancia podría darse siempre que la terminación esté enmarcada en la ley y no por causas “inherentes a su rol reproductivo”. En esta misma línea, reiteró:

[...] como en el presente caso, que se observa que la terminación del nombramiento provisional de forma unilateral, se debió a un informe en el cual se establecía que la accionante no había cumplido con las acciones asignadas, conforme así lo resolvió también el Director Regional de Trabajo y Servicio Público de Portoviejo, en respuesta a la denuncia presentada por en (sic) dicha entidad por parte de la ahora accionante PRISCILA DALLANA ORLANDO ZAMBRANO en contra del MINISTERIO DE INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL [...].

29. Por último, señaló que la acción de protección era improcedente con base en el artículo 41, numerales 1 y 4, de la LOGJCC y aceptó el recurso de apelación concluyendo que:

[...] de la prueba practicada se desprende que a la fecha de desvinculación de la accionante, no existía un registro respecto a que la accionante estuviera en estado de embarazo, entonces mal podría tratarse de un acto discriminatorio por parte del MIES al realizar su

desvinculación, la cual está amparada en la normativa contenida en los artículos 17 literal b, 58, 83, 85 de la Ley Orgánica de Servicio Público, por lo que esta Sala concluye que NO EXISTE vulneración del derecho al trabajo, a los grupos de atención prioritaria, ni el derecho a la estabilidad laboral de la mujer embarazada, pues la terminación del nombramiento provisional de la accionante por parte del MIES no se debe a causas relacionadas con el embarazo de la accionante, quien desconocía de su estado de gravidez [...].

30. Por ende, se verifica que la Sala de la Corte Provincial fundó todo su razonamiento en los argumentos y los hechos alegados por la accionante en su demanda y en la audiencia, así como en las pruebas y lo confrontó a la normativa vigente. Adicionalmente, conforme se desprende de los párrafos 25 a 29 *supra*, la Corte constata que, efectivamente, la Sala de la Corte Provincial se pronunció sobre la vulneración de los derechos constitucionales alegada por la accionante y verificó que el despido no se dio por su condición de mujer embarazada, dado que ni ella ni la entidad accionada tenían conocimiento de su estado de gravidez en ese momento. La Corte constata que la sentencia impugnada, además de contener una fundamentación fáctica y normativa suficiente, expone un análisis respecto de la vulneración de derechos constitucionales alegados por la accionante.
31. Con base en estas consideraciones, se verifica que no existió una vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la accionante, pues la acción de protección se resolvió con base en el estándar mínimo de motivación exigible en garantías jurisdiccionales.
32. Por último, es necesario reiterar que la garantía de la motivación en acciones extraordinarias de protección no incluye un derecho a la corrección jurídica de las decisiones judiciales ni faculta a la Corte Constitucional a evaluar la pertinencia jurídica de las razones contenidas en una argumentación.¹⁰ Lo expuesto no implica que esta Corte desconozca los derechos de las mujeres embarazadas y el estándar de protección laboral reforzada que han sido desarrollados en varias decisiones de este Organismo¹¹, por ejemplo, las sentencias 3-19-JP/20, 2903-19-EP/24 y 2006-18-EP/24.

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:

¹⁰ CCE, sentencia 2368-17-EP/23, 1 de marzo de 2023, párr. 26; CCE, sentencia 2444-19-EP/24, de 8 de febrero de 2024, párr. 32.

¹¹ CCE, sentencia 1222-18-EP/23, 14 de junio de 2023, párr. 30.

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **109-20-EP**.
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, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 23 de mayo de 2024; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Enrique Herrería Bonnet, por uso de licencias por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

10920EP-6c4a0



Caso Nro. 109-20-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes veintiocho de mayo 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 226-20-EP/24
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

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

CASO 226-20-EP

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

SENTENCIA 226-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección planteada en contra de un auto confirmatorio de un auto de declaración de prescripción, al haber verificado que la Sala Penal de Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, contenido en el Art. 76 numeral 7 literal 1) de la CRE.

1. Antecedentes

1. Dentro del proceso de adolescentes infractores seguido por la Fiscalía General del Estado (“FGE”) y la acusadora particular (“**accionante**”),¹ madre y representante legal de la presunta víctima, el 19 de diciembre de 2018, el juez de la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Ambato (“**juez 1**”), realizó la audiencia de formulación de cargos (“**AFC**”) en contra del entonces procesado² (“**acusado**”) por ser el presunto autor del delito tipificado en el artículo 171 numeral 3 del Código Orgánico Integral Penal (“**COIP**”).³
2. Producto de ello, se dio inicio a la instrucción fiscal (“**IF**”) por el plazo de 45 días, período dentro del cual, se realizaron varias diligencias investigativas, entre ellas, la toma del testimonio anticipado de la presunta víctima, en el cual indicó que los supuestos hechos habrían ocurrido el 16 de julio de 2016.
3. Transcurrido el plazo de la IF, el 25 de marzo de 2019, se llevó a cabo la audiencia de evaluación y preparatoria de juicio (“**AEPJ**”), donde además, se ordenó el

¹ Al tratarse de una causa penal por delito de violencia sexual, se omite la referencia al proceso y participantes. La acusadora particular es la madre y representante legal de la presunta víctima, esta última, a la fecha de los hechos, tenía 13 años de edad.

² El acusado era un adolescente a la fecha de los hechos, por lo que, su juzgamiento fue bajo el régimen de adolescentes infractores.

³ COIP (2014) Art. 171.- Violación.- Es violación el acceso carnal, con introducción total o parcial del miembro viril, por vía oral, anal o vaginal; o la introducción, por vía vaginal o anal, de objetos, dedos u órganos distintos al miembro viril, a una persona de cualquier sexo. Quien la comete, será sancionado con pena privativa de libertad de diecinueve a veintidós años en cualquiera de los siguientes casos:

3. Cuando la víctima sea menor de catorce años.

internamiento preventivo del adolescente.⁴

4. Producto de la AEPJ, el juez 1 emitió el correspondiente auto de llamamiento a juicio. Por ello, se convocó a audiencia de juicio para el 08 de abril de 2019, donde además, consta la orden de localización y captura del acusado por encontrarse prófugo.
5. Así, posterior a aquello, el juez 1 se inhibió de conocer la causa “en atención a la sentencia No. 9-17-CN/19”,⁵ sorteándose un nuevo juez de la misma unidad judicial (“juez 2”).⁶
6. El 07 de agosto de 2019, el acusado presentó un escrito⁷ donde solicitó la declaratoria de la prescripción de la acción penal.⁸ Ante ello, el juez 2, convocó a audiencia para el 01 de octubre de 2019, donde resolvió declarar la prescripción de la acción penal, decisión que fue reducida a escrito, mediante auto de 07 de octubre de 2019.
7. En contra de dicho auto, el 04 de octubre de 2019, la accionante interpuso recurso de apelación. El mismo, fue concedido y remitido al tribunal de alzada.
8. El 15 de noviembre de 2019, se llevó a cabo la audiencia ante la Sala de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua (“**Sala Provincial**”), la cual, por unanimidad negó el recurso interpuesto por la accionante, a consecuencia de lo cual, se confirmó el auto que declaraba la prescripción. Esta decisión fue reducida a escrito mediante auto de 22 de noviembre de 2019.
9. El 26 de diciembre de 2019, la accionante presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto dictado por la Sala Provincial (“**decisión impugnada**”), donde se confirma el auto dictado en primera instancia.
10. El caso fue signado con el número 226-20-EP, siendo admitido por el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional en auto de 25 de junio de 2020, notificado

⁴ Esto, debido a que, en la AFC se dictó la medida cautelar personal de presentación periódica ante autoridad competente, misma que fue incumplida por el acusado.

⁵ En dicha sentencia, este Organismo señaló que, la etapa de juicio, debía ser conocida por un juez distinto al de las otras etapas, a fin de garantizar imparcialidad.

⁶ La audiencia de juicio no pudo llevarse a cabo debido a que el acusado se encontraba prófugo.

⁷ Foja 221 del expediente.

⁸ El acusado señaló: “Del confuso, falso y contradictorio testimonio urgente rendido por la supuesta víctima MPGT se desprende que el aparente delito sexual presuntamente fue perpetrado el 16 DE JULIO DEL AÑO 2016, fecha desde la que hasta la actualidad ha transcurrido más de 3 años.... El Art. 334-A del Código de la Niñez y Adolescencia, taxativamente dispone: “prescripciones. El ejercicio de la acción en los casos de delitos prescribirá en tres años”... Por lo expuesto, en aplicación a las normas constitucionales y legales citadas, pido a su autoridad DECLARE LA PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL de la presente causa, disponiendo de manera inmediata se revoquen las medidas cautelares personales y reales que pesan en mi contra y que se han dictado en el presente proceso”. [mayúsculas en el original]

a los jueces de primer y segundo nivel, así como a las partes procesales.⁹

11. En dicho auto, la jueza ponente requirió el informe de descargo por parte de los jueces de la Corte Provincial, cuya decisión se impugna.
12. El 21 de julio de 2020, los jueces provinciales Luis Gilberto Villacís Canseco, Wellington Gerardo Molina Jácome y Lucila Cristina Yanes Sevilla, remitieron su informe de descargo.
13. El 29 de abril de 2024, la jueza ponente avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia de la Corte Constitucional

14. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con lo previsto en los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”); y 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Pretensión y argumentos de las partes

a. La accionante

15. La accionante refiere que la decisión impugnada vulnera sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de la motivación y el derecho a la verdad, contenidos en los Arts. 75, 76 numeral 7 literal l) y 78 de la CRE.
16. Para fundamentar su demanda, la accionante menciona que la Sala Provincial viola su derecho a la tutela judicial efectiva, en razón de que:

[...] Es más de existir una norma secundaria que regule este derecho dicha norma deberá tener, en primer lugar, el rango de ley y, en segundo lugar, al hacerlo, en ningún caso podrá afectarse el núcleo esencial de derecho.

[...] El fin es evitar la impunidad dentro de los procesos judiciales para cumplir con su rol de garante de la justicia, lo cual puede ser concretizado únicamente mediante la estricta observancia del debido proceso constitucional y legal [...].

17. Por su parte, respecto de la garantía de la motivación, señala:

[...] En el caso sub judice no se encuentran identificados los hechos sobre los cuales se

⁹ Conformado por la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, y los jueces constitucionales Ramiro Ávila Santamaría y Enrique Herrería Bonet.

resolvió, tampoco se encuentran debidamente motivadas las normas, no se habla nada al respecto al derecho a la VERDAD de la víctima, como forma de reparación integral.

32. Debe recordarse que los vicios que acabamos de anotar son aquellos que provocan la violación del derecho a obtener de los poderes públicos resoluciones motivadas.

33. Como lo ha señalado la jurisprudencia que antes citamos, en este vicio incurren los poderes públicos.

Cuando no explican razonablemente, aunque sea de forma equivocada, el motivo de sus decisiones.

Cuando, dando explicaciones de sus decisiones, lo hacen cometiendo graves y manifiestos errores que van contra las reglas de la lógica o la experiencia.

[...] La Sala Especializada se limitó a transcribir las normas Supra Constitucionales; a mencionar que el investigado-ahora adulto- debía tener un trato diferenciado, en perjuicio de la igualdad de la víctima.[...].

18. En lo atinente al derecho a la verdad, si bien la accionante lo menciona, no realiza ninguna alegación en concreto al respecto.
19. En atención a lo mencionado, la accionante solicita se acepte su demanda, se declare la vulneración de sus derechos constitucionales y se disponga la reparación integral de sus derechos vulnerados.

b. La Sala Provincial

20. La y los accionados, mediante informe de descargo, señalan en lo principal que, se debe tener claro que cuando se solicita algo, no siempre la respuesta que se recibe es positiva, y que ello no implica necesariamente una vulneración de derechos.
21. Por otra parte, señalan que:

[...] En la resolución atacada, este Tribunal ha justificado en forma suficiente las razones de la decisión tomada, y lo ha hecho explicando los antecedentes fácticos que motivaron la resolución, citando la normativa aplicable, a saber, Constitución de la República, Convención Sobre los Derechos del Niño, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores o Reglas de Beijing, Directrices de Riad, Opiniones de la Relatoría de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, entre otros; y ha establecido una relación simple y clara entre los hechos y las normas, para transmitir al auditorio los motivos por los cuales, no le es posible al Tribunal aplicar la imprescriptibilidad de las acciones en delitos de violencia sexual en contra de niños niñas y adolescentes, cuando los involucrados sean adolescentes [...].

22. Así, concluyen que:

[...] De lo explicado se concluye, que si bien las víctimas tienen derecho a una respuesta de la justicia (cuya responsabilidad corresponde al Estado a través sus autoridades), en [sic] tratándose de adolescentes en conflicto con la Ley Penal al estar sujetos a una justicia especializada, debe existir un límite de tiempo para persecución de la acción, teniendo en cuenta que hasta ese momento la responsabilidad es solo presumible, por lo que y atendiendo a los principios de la justicia juvenil, la imprescriptibilidad de la acción penal en la materia resulta a todas luces incompatible con ellos [...].

4. Planteamiento del problema jurídico

23. 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 constitucional.¹⁰
24. En el presente asunto, la accionante alega algunas vulneraciones a varios derechos constitucionales, centrando sus argumentos principalmente en la tutela judicial efectiva y la motivación.
25. Respecto del argumento contenido en el párrafo 16 ut supra, este Organismo observa que el accionante no presenta una justificación jurídica respecto a la supuesta vulneración a la tutela judicial efectiva por parte de la Sala Provincial. Por ello, al no verificarse un cargo completo, incluso efectuando un esfuerzo razonable, esta Corte no plantea un problema jurídico sobre dicho argumento.
26. De la demanda se evidencia que los cargos versan sobre el actuar de la Sala Provincial respecto de la declaratoria de prescripción de la acción penal, en específico sobre su fundamentación, por lo que, esta Corte considera adecuado reconducir los cargos a la garantía de la motivación para su análisis.
27. Así, habiendo delimitado el cargo, se procede a concretar aquello en el siguiente problema jurídico:
 - a) **¿La Sala Provincial, mediante el auto de declaratoria de prescripción, de fecha 22 de noviembre de 2019, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación contenido en el artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE?**

5. Resolución del problema jurídico

28. **¿La Sala Provincial, mediante el auto de declaratoria de prescripción, de fecha**

¹⁰ CCE, Sentencia 752-20-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 31.

22 de noviembre de 2019, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación contenido en el artículo 76 numeral 1) de la CRE?

29. Respecto a la garantía de la motivación, la CRE prescribe:

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:

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.

30. Así, este Organismo ha señalado que el criterio rector de esta garantía versa sobre una argumentación jurídica suficiente, la cual se entiende como tal cuando cuenta con una estructura mínimamente completa.¹¹

31. Dicha estructura mínimamente completa conlleva la obligación de: i) enunciar los hechos del caso; ii) enunciar en la sentencia las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron [los juzgadores]; y, iii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.¹²

32. En este caso, la garantía de la motivación tiene un rol central, pues, es un mandato constitucional frente a la declaratoria de prescripción de la acción penal, siendo ineludible que ella sea suficiente en relación a los principios y reglas aplicables al caso en concreto.

33. En tal virtud, este Organismo procederá a verificar si el auto impugnado que declara la prescripción cumple con los parámetros enunciados en el párrafo 30 *ut supra*.

34. Así la Corte Provincial señaló lo siguiente:

[...] Sobre el hecho fáctico.- El proceso se ha iniciado por delito de violación perpetrado en contra de una adolescente de 13 años de edad por parte de otro adolescente de 17 años, infracción presuntamente cometida con fecha 16 de julio del 2016 [...].

¹¹ CCE, Sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 57.

¹² CCE, Sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 58 y 59.

[...] Sobre las Normas aplicables.- [...] El Art. 334-a del Código de la Niñez y Adolescencia dice: "El ejercicio de la acción en los casos de delitos prescribirá en tres años y las contravenciones en treinta días desde su cometimiento" [...].

[...] Por lo que, atendiendo a las fechas señaladas por Fiscalía como de la comisión del presunto delito (16 de julio del 2016) hasta el 07 de octubre del 2019, en que se emitió el auto declarando la prescripción de la acción penal, han transcurrido en exceso los 3 años que prevé el Art 334-a del Código de la Niñez y Adolescencia; por lo que bien ha hecho el juez a quo en declarar la prescripción de la acción, pero por los motivos que este Tribunal ha señalado ut supra [...].

35. Acorde lo citado, respecto del parámetro (i) se evidencia que la Corte Provincial enunció los hechos, tomando en cuenta lo manifestado por la supuesta víctima en su testimonio anticipado, señalando que la fecha de los hechos fue el 16 de julio de 2016. Por ende, se cumple con la enunciación fáctica.
36. A continuación, sobre el parámetro (ii) toma como base el Art. 334.a del Código Orgánico de la Niñez y la Adolescencia (“CONA”), que señala: “Art. 334-a.- Prescripciones.- El ejercicio de la acción en los casos de delitos prescribirá en tres años y las contravenciones en treinta días desde su cometimiento.” [...]
37. En tal sentido, cumple con la enunciación normativa.
38. Finalmente, en cuanto al parámetro (iii), la Corte Provincial explica la pertinencia de la aplicación normativa a los enunciados fácticos, haciendo el siguiente razonamiento:
 - a. Fecha de los supuestos hechos: 16 de julio de 2016.
 - b. Fecha en la cual se computaban los 3 años del ejercicio de la acción: 16 de julio de 2019.
 - c. Fecha en la que el juez 2 emitió su resolución de declaratoria de prescripción: 01 de octubre de 2019.
39. Como se observa, la Sala Provincial consideró que los 3 años habrían transcurrido, por demás, desde el 16 de julio de 2016 (fecha de los supuestos hechos) hasta el 01 de octubre de 2019. Así, estableció que acorde al CONA, el delito estaba prescrito.
40. En consecuencia, el auto impugnado sí cumple con el criterio de suficiencia de motivación, pues contiene una enunciación fáctica y normativa, y se explica la pertinencia de las normas a los hechos del caso en concreto. Por lo tanto, esta Corte verifica que la Sala Provincial cumplió con la fundamentación suficiente en su auto confirmatorio del auto de prescripción.

41. Finalmente, esta Corte estima necesario expresar que la garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales.¹³ Por tanto, cuando se alega la vulneración de la garantía de la motivación, no es deber de la Corte verificar la corrección o incorrección de los fundamentos esgrimidos por los órganos jurisdiccionales para justificar sus decisiones, sino evaluar si se cumplieron con las condiciones mínimas para concluir que la motivación fue suficiente con miras a tutelar el derecho a la defensa.

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 226-20-EP.
2. Se dispone 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

¹³ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrafo 28.

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

Firmado electrónicamente

Paulina Saltos Cisneros

SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por:

**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

22620EP-6da02



Caso Nro. 226-20-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 468-20-EP/24
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

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

CASO 468-20-EP

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

SENTENCIA 468-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional analiza el derecho a la defensa en una sentencia de acción de protección emitida por la Corte Provincial de Guayas. Luego del análisis, se desestima la demanda al constatar que no se generó indefensión a un tercero que no fue parte del proceso.
--

1. Antecedentes procesales

1. El 11 de agosto de 2019, FABRIPALMA S.A. (“**Fabripalma**” o “**compañía**”) presentó una acción de protección contra el entonces Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (ahora, Ministerio de Agricultura y Ganadería, “**MAG**”), el Ministerio del Interior, y la Policía Nacional.¹ La compañía alegó la vulneración de sus derechos constitucionales al debido proceso, defensa, seguridad jurídica, propiedad, no confiscación, y trabajo. Esto habría ocurrido por la ejecución de una resolución administrativa del MAG, dentro de un procedimiento administrativo iniciado por una denuncia de invasión presentada por *Juan Carlos García Tapia*, en el cual la compañía no fue citada y, pese a ello, se le ordenó desalojar terrenos de su propiedad, previamente comprados a Terrasol Corp. S.A.
2. Con sentencia del 13 de septiembre del 2019, la Unidad Judicial de Violencia Contra la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar – Gye Sur (“**Unidad Judicial**”) negó la demanda.² La compañía apeló.

¹ Proceso 09572-2019-02558.

² Concluyó, en esencia, que no se vulneraron los derechos a la propiedad, a la seguridad jurídica, a la estabilidad laboral, y al debido proceso de la compañía, ya que no era posible notificarla con las resoluciones del procedimiento administrativo porque no era la propietaria de los terrenos al momento de la denuncia de invasión. Paralelamente, la discusión sobre la propiedad no correspondía a la esfera constitucional, pues era un problema que bien podía tener solución con un proceso de demarcación de linderos con el colindante, acciones de saneamiento contra el vendedor, y de daños por el dato registral y catastral que pudieren afectar su patrimonio. Asimismo, la estabilidad laboral habría podido ser atendida en procedimiento ordinario.

3. El 12 de febrero de 2020, la compañía puso en conocimiento de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Guayas (“**Corte Provincial**”) que, mientras se conocía su apelación, con resolución administrativa del 21 de noviembre del 2019 el MAG había declarado nula la resolución administrativa de su desalojo y ordenó la retrotracción del procedimiento, al constatar que la compañía nunca formó parte del procedimiento administrativo y, por tanto, se vulneraron sus derechos al debido proceso y a la defensa. La compañía indicó que, sin embargo, no se permitía todavía su reingreso a los terrenos de los cuales fue desalojada previamente sin notificación.
4. En sentencia del 19 de febrero de 2020, la Corte Provincial consideró que, si bien la resolución impugnada ya había sido anulada por el MAG, no se reparaba aún a la compañía en cuanto al desalojo que sufrió, pese a haber este estado viciado desde un inicio por la vulneración de su derecho a un debido proceso, al no haber sido nunca citada en el procedimiento del desalojo. Por tanto, dicha judicatura aceptó parcialmente la apelación de la compañía, revocó la sentencia subida en grado, declaró la vulneración de su derecho al debido proceso en la garantía de defensa y, para repararle el daño causado por el desalojo, dispuso que las entidades accionadas garanticen el reingreso a los terrenos por parte de la compañía, sus directivos y trabajadores.
5. El 03 de marzo de 2020, *Juan Carlos García Tapia* (o “**accionante**”) compareció ante la Corte Provincial y presentó acción extraordinaria de protección contra su sentencia del 19 de febrero del 2020.
6. Por sorteo electrónico del 12 de marzo de 2020, le correspondió el conocimiento de la acción a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
7. Con auto del 17 de junio de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional³ admitió a trámite la demanda y solicitó informe de descargo a la Corte Provincial.
8. En escrito del 12 de agosto de 2020, la compañía recapituló ante esta Corte los antecedentes procesales del caso. Asimismo, en escritos de 15 de marzo de 2021 y 26 de abril de 2022, el accionante presentó información adicional actualizada.
9. Con auto del 21 de febrero de 2024, la jueza ponente avocó conocimiento de la causa, solicitó nuevamente a la Corte Provincial su informe de descargo, y requirió información

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

complementaria, actualizada y necesaria para la sustanciación de la causa, tanto al MAG como a la compañía y al accionante.⁴ Esto fue atendido con escritos de 26 de febrero; 06, 07, 11 y 14 de marzo; y, 20 y 22 de mayo de 2024.

2. Competencia

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

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la parte accionante

11. El accionante Juan Carlos García Tapia alega la vulneración a sus derechos a la seguridad jurídica (CRE, art. 82), al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes y de defensa (art. 76, nums. 1 y 7, lit. a), y a la libertad de expresión (art. 66, num. 6).
12. Sostiene que la vulneración habría ocurrido porque la Corte Provincial no le notificó y, por ende, le impidió ser parte del proceso de acción de protección, lo cual le habría generado indefensión al no haber sido escuchado por la judicatura para conocer “cual es la propiedad afectada” (sic), ni que habría existido la falsificación de “un planimétrico” — lo que se habría encontrado en investigación por la fiscalía—. ⁵Consecuentemente, la sentencia impugnada le habría causado un daño “irreversible” en su derecho a la propiedad porque, “hasta que no se esclarezcan los linderos”, se le habría ordenado que desaloje el inmueble que consideraba de su propiedad y respecto del cual presentó la inicial denuncia ante el MAG, sin que a la final la compañía Fabripalma haya sido desalojada como pretendió el accionante desde un comienzo.⁶

⁴ Este requerimiento fue reiterado con autos de 11 de marzo y 14 de mayo de 2024.

⁵ En agosto de 2019, Juan Carlos García Tapia activó el proceso penal 09266-2021-00135, por el delito de falsificación y uso de documento falso, contra una funcionaria del MAG, debido una supuesta falsificación de firmas en los planos para la adjudicación a favor de Terrasol Corp. S.A. de los terrenos discutidos y su posterior transferencia a la compañía Fabripalma. Tras una revisión al sistema de consulta de procesos judiciales de la Función Judicial (“**Satje**”), esta Corte verifica que, el 16 de agosto de 2021, la Unidad Judicial Multicompetente Penal con sede en el cantón Daule, provincia de Guayas, emitió *auto de sobreseimiento*.

⁶ El 26 de abril de 2022, el accionante también informó a esta Corte que, el 05 de mayo de 2021, Fabripalma demandó a Terrasol Corp. S.A. en una acción de nulidad del contrato de compraventa de los terrenos discutidos

13. El accionante tiene como pretensión que se declare la vulneración de sus derechos a causa de la sentencia de la Corte Provincial, emitida en la acción de protección presentada por la compañía.
14. Mediante informe del 06 de marzo de 2024, el accionante explicó que fue el 28 de febrero de 2020 cuando conoció sobre la existencia de la sentencia de acción de protección dictada por la Corte Provincial, a través de “un amigo” que le llamó e indicó que en la intendencia de policía se encontraban representantes de Fabripalma pidiendo la asistencia de la fuerza pública para su reingreso a los terrenos. Asimismo, reportó que no se encuentra en posesión de los terrenos involucrados en la controversia.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

15. La Corte Provincial argumenta que, en la acción de protección, “el acto que se acusó como violatorio de derechos constitucionales [... por parte de Fabripalma], no se trató de un acto particular que haya sido efectuado por [... Juan Carlos García Tapia], sino que se trató de un acto administrativo emitido por [... el MAG]” y, por tanto, los legitimados pasivos eran tal cartera de Estado, el Ministerio del Interior, y la Policía Nacional, mas no Juan Carlos García Tapia. Después, Juan Carlos García Tapia compareció en el proceso de la acción de protección, una vez ya dictada la sentencia de segunda instancia, argumentado que no se ha contado con él dentro del proceso, “motivo por el cual, cada uno de los argumentos que esgrime [...] resultaban desconocidos para [... la Corte Provincial], más aún si como así lo reconoce, no fue legitimado, ni activo ni pasivo, en la controversia suscitada”. Además, la judicatura afirma que Juan Carlos García Tapia compareció “sosteniendo que existe una sobreposición de escrituras y cuestiones similares [...] situaciones [que] deben ser dilucidadas ante la justicia ordinaria, mediante el procedimiento de rectificación de linderos”.

3.3. Argumentos del MAG

16. El MAG informa que, con posterioridad a su resolución del 21 de noviembre del 2019,⁷

(proceso 13337-2021-00729), bajo el argumento de que la demandada habría ocultado dolosa e intencionalmente, en la fase precontractual, la existencia de los procesos administrativos y judiciales que afectaban a los predios, entre otros, aquellos emprendidos por Juan Carlos García Tapia respecto a la propiedad sobre los terrenos. De una revisión al Satje, esta Corte verifica que, el 19 de abril de 2022, la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Manta, provincia de Manabí, emitió *auto de desistimiento* de Fabripalma.

⁷ Con la cual, el MAG declaró nula la resolución de desalojo de Fabripalma y ordenó la retrotracción del procedimiento administrativo de desalojo, al constatar que dicha compañía nunca formó parte de aquel y, por

Juan Carlos García Tapia *desistió* de su denuncia de invasión;⁸ por lo que, el procedimiento administrativo de desalojo contra Fabripalma fue ya *archivado*.

3.4. Argumentos de Fabripalma

17. A través de informe presentado el 14 de marzo de 2024, la compañía reporta que “[e]n la actualidad los mencionados bienes inmuebles [por los cuales inició la controversia] ya no pertenecen a mi representada, ya que fueron vendidos a la compañía Bananapacific”.

4. Planteamiento de problemas jurídicos

18. Para iniciar, si bien en el presente caso podría debatirse la legitimación en la causa del accionante, se proseguirá con el análisis de la presunta vulneración, conforme lo señalado en la sentencia 838-16-EP/21,⁹ que admite esta posibilidad “Si los argumentos del accionante se refieren, precisamente, a que sus derechos fundamentales fueron vulnerados porque no se le permitió ser parte del proceso de origen”.¹⁰
19. Dentro de esta línea, 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 esta dirige contra el acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.¹¹ Así, esta Corte ha concluido que, una forma de identificar si a partir de un determinado cargo, en una demanda de acción extraordinaria de protección, cabe establecer un problema jurídico sobre la potencial violación de un derecho fundamental, es la constatación de que aquel contenga una argumentación mínimamente clara y completa, esto es, que incluya, al menos, (i) *tesis*; (ii) *base fáctica*; y, (iii) *justificación jurídica*.¹²
20. Además, una vez admitida a trámite una acción extraordinaria de protección, el Pleno es

tanto, se vulneraron sus derechos al debido proceso y a la defensa (párr. 3, *ut supra*).

⁸ Con reconocimiento de firma del 23 de enero de 2020.

⁹ CCE, sentencia 838-16-EP/21, 09 de junio de 2021, párr. 20.5.1.

¹⁰ Sobre una consideración similar, por ejemplo, ver: CCE, sentencia 3011-17-EP/23, 15 de noviembre de 2023, párr. 28.

¹¹ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

¹² Así, (i) la *tesis* consiste en la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró; (ii) la *base fáctica* implica el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración; y, (iii) la *justificación jurídica* requiere la demostración sobre la manera concreta en la cual, por qué y cómo, la acción u omisión vulnera, en forma directa e inmediata, el derecho fundamental (CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párrs. 18 y 21).

competente para conocer *en su integralidad* las alegaciones de la demanda,¹³ sin perjuicio del análisis de admisibilidad realizado por la Sala de Admisión, respecto a los requisitos generales¹⁴ y de los cargos individualizados.¹⁵ Por ello, para el planteamiento de los problemas jurídicos, se realizan las siguientes consideraciones:¹⁶

21. Revisada la demanda, se encuentra que el accionante Juan Carlos García Tapia alega que no fue notificado dentro del proceso de acción de protección, razón por la cual se habrían vulnerado sus derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes y de defensa, y a la libertad de expresión. De modo que, aun cuando invoca diversos derechos, para evitar la reiteración argumental y atender el cargo de manera más precisa, esta Corte estima apropiado abordar el caso exclusivamente a través del derecho al debido proceso en la garantía de defensa, con el siguiente problema jurídico: *¿La sentencia de la Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de defensa del accionante, por haber sido dictada sin que se lo haya notificado para comparecer en el proceso?*

5. Resolución de problemas jurídicos

5.1. **¿La sentencia de la Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de defensa del accionante, por haber sido dictada sin que se lo haya notificado para comparecer en el proceso?**

22. Como se estableció, el accionante alega que se lo dejó en indefensión en el proceso de acción de protección, porque no se lo notificó para hacer valer su (presunto) derecho a la propiedad sobre los terrenos, lo cual le habría causado un daño “irreversible” dado que, aún sin haber comparecido, se le habría ordenado que desaloje los predios “hasta que no se esclarezcan los linderos”, impidiéndosele así que, efectivamente, logre desalojar a su contraparte, tal como pretendió desde un comienzo con la denuncia administrativa que presentó ante el MAG.
23. Al respecto, el literal a del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución reconoce, como una garantía del debido proceso, al derecho a la defensa de una persona, para toda “etapa o grado del procedimiento”, “[e]n todo proceso en el que se determinen [sus] derechos y

¹³ En virtud de la Constitución (arts. 94, 429 y 437) y la LOGJCC (arts. 58 y 191, numeral 2, literal d).

¹⁴ Contenidos en los artículos 58, 59, 60 y 61 de la LOGJCC.

¹⁵ Establecidos en el artículo 62 de la LOGJCC.

¹⁶ CCE, sentencias 1057-19-EP/24, 21 de marzo de 2024, párr. 21; 3246-19-EP/23, 6 de diciembre de 2023, párr. 25; 282-19-EP/24, 7 de marzo de 2024, párr. 25.

obligaciones”. En esta línea, el artículo 75 de la Constitución garantiza a toda persona que, como parte de la tutela judicial efectiva, “en ningún caso quedará en indefensión”.

24. Este derecho resguarda la posibilidad de defenderse, de la cual goza todo sujeto cuyos derechos e intereses sean objeto de discusión dentro de un procedimiento, ya sea judicial, administrativo o de cualquier índole, para acceder al sistema y hacer valer sus derechos.¹⁷ Por lo que, dentro de una causa, este derecho garantiza a las partes la obtención de una sustanciación y resolución enmarcadas en los valores y principios constitucionales y, consecuentemente, que no quedará en indefensión. Así, permite a cada parte procesal, en todo momento de un proceso, acceder al tiempo suficiente y a todos los mecanismos que le faculta la ley para ser escuchada en igualdad de condiciones, reclamar, hacer respetar sus derechos, y velar por sus intereses; comparecer a las diligencias determinantes y conocer todas las actuaciones; contar con una defensa técnica adecuada; sostener y probar sus fundamentos y pretensiones, así como rebatir aquellos de la contraparte; y, presentar su impugnación a la resolución. Por la notoria trascendencia, su pleno ejercicio se constituye en indispensable durante la tramitación procesal, pues de ello dependerá, en última instancia, la legitimidad constitucional de su resultado.¹⁸
25. Dentro de este marco, la citación y notificación consiste en un requisito esencial para asegurar el derecho a la defensa; motivo por el cual, su falta o defectuosa realización conlleva la vulneración del derecho si, en efecto, se ha afectado al sujeto en su posibilidad de defenderse, *i.e.*, se lo ha dejado en indefensión procesal.¹⁹ En coherencia, como esta Corte ha razonado previamente,²⁰ la falta de citación y notificación a un sujeto no demandado en un proceso no implica, por sí misma, una vulneración del derecho a la defensa en la medida que, por no haber sido parte procesal y consecuentemente no haber podido ejercer la posibilidad de defenderse, no se resuelva pretensiones ni se establezca determinaciones relativas a sus derechos u obligaciones.

¹⁷ CCE, sentencia 663-15-EP/20, 26 de agosto de 2020, párr. 25.

¹⁸ CCE, dictamen 1-24-RC/24, 24 de enero de 2024, párr. 52; y, sentencias 2913-17-EP/23, 09 de febrero de 2023, párrs. 25-27; 1298-17-EP/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 32; 118-14-SEP-CC, 06 de agosto del 2014, pp. 10-11.

¹⁹ CCE, sentencias 627-19-EP/23, 16 de agosto de 2023, párr. 26; 1391-14-EP/20, 29 de enero de 2020, párr. 19; 71-14-CN/19, 04 de junio de 2019, párr. 44. Por ejemplo, esta Corte ha reiterado que son necesarios tres elementos para considerar que se ha vulnerado el derecho a la defensa por falta de notificación: (i) la omisión de notificar o que se haya realizado de forma incorrecta a todos los medios señalados por las partes; (ii) que la falta de notificación se haya dado respecto de actuaciones relevantes dentro del proceso; y, (iii) que la falta de notificación le haya ocasionado indefensión, esto es, que haya afectado sus posibilidades de defenderse, presentar argumentos, pruebas o recursos (CCE, sentencia 1436-18-EP/23, 25 de octubre de 2023, párr. 23, con base en las sentencias 71-14-CN/19, 4 de junio de 2019; 2695-16-EP/21, 24 de marzo de 2021; 1391-14-EP/20, 29 de enero de 2020; 1253-14-EP/21, 27 de enero de 2021).

²⁰ CCE, sentencia 1679-12-EP/20, 15 de enero de 2020, párr. 32.

26. Con este contexto, entonces, corresponde determinar si en el caso concreto se ha dejado en *indefensión* al accionante Juan Carlos García Tapia ante la falta de su notificación para que comparezca al proceso de acción de protección activada por Fabripalma.
27. De una revisión al expediente, se encuentra que la acción de protección de origen fue planteada por la compañía Fabripalma contra el MAG, el Ministerio del Interior, y la Policía Nacional, reclamando una presunta vulneración de sus derechos constitucionales al debido proceso, defensa, seguridad jurídica, propiedad, no confiscación, y trabajo. Como fundamento esencial, la compañía sostuvo que el MAG le había desalojado de unos terrenos —que habrían sido de su propiedad y sobre los cuales habría estado en posesión—, *sin que se la haya citado para ser parte del procedimiento administrativo del cual resultó tal orden para su desalojo*. Consecuentemente, tuvo como pretensiones que (i) se declare la vulneración de sus derechos constitucionales referidos, (ii) se suspenda el desalojo para que la compañía y sus trabajadores puedan ingresar nuevamente a sus actividades, y (iii) se declare la nulidad del procedimiento administrativo ante el MAG “dentro del cual no ha sido notificada”.
28. En función de aquello, tanto en primera como en segunda instancia, la acción de protección fue sustanciada y resuelta con la participación del MAG, el Ministerio del Interior, y la Policía Nacional, sin que el ahora accionante —Juan Carlos García Tapia— haya sido notificado en el proceso ni que haya participado de aquel. Su intervención ocurre exclusivamente el 03 de marzo de 2020, fecha en la cual presentó, ante la Corte Provincial, su demanda de acción extraordinaria de protección alegando que tuvo conocimiento de la existencia del proceso el 28 de febrero del 2020, por intermedio de un tercero ajeno a la controversia.²¹
29. Ahora, analizada la causa, se verifica que la acción de protección desde un inicio tuvo como objeto *exclusivamente* la determinación de una presunta vulneración por parte del MAG a la compañía Fabripalma en su derecho al debido proceso en la garantía de defensa, al no haberle hecho parte del procedimiento administrativo que tuvo como resultado su desalojo de los terrenos sobre los cuales venía ejerciendo posesión tras su previa adquisición. Por estas particularidades del caso de origen, resulta entonces evidente que, en el proceso de acción de protección, contrario a la afectación sostenida

²¹ Con informe del 06 de marzo de 2024, el accionante declaró que recién tuvo conocimiento sobre la existencia de la acción de protección el 28 de febrero de 2020, cuando una amistad suya lo llamó y le comentó que en la Intendencia de Policía se encontraban representantes de la compañía Fabripalma realizando gestiones para ejecutar la sentencia de la Corte Provincial (CCE, expediente 468-20-EP, f. 74).

por el ahora accionante, no se determinó ni podía determinarse²² respecto a la titularidad de los terrenos de los cuales dice ser propietario. En este sentido, al no haber estado en juego los derechos del ahora accionante, su comparecencia no era necesaria.²³

30. Por otro lado, se encuentra que, en su sentencia, la Corte Provincial determinó que, durante el desarrollo de la segunda instancia de la acción de protección, el propio MAG *en sede administrativa* ya había declarado nula su resolución de desalojo y retrotrajo el procedimiento administrativo para que se resustancie, subsanando el vicio por el cual se afectó a la compañía. Entonces, al resolver la apelación, la Corte Provincial ya no se pronunció directamente sobre la pretensión principal de la compañía que la activó, sino que centró su análisis en la falta de reparación a la vulneración procesal sufrida por Fabripalma dentro del procedimiento administrativo. Por lo que, dejó provisionalmente sin efecto el desalojo, hasta que la determinación de la controvertida propiedad sobre los terrenos pueda ser dilucidada en la sede administrativa. De modo que dicha medida no le causó un daño irreversible ni le despojó de sus derechos como él aduce.²⁴

31. Con base en lo analizado, esta Magistratura no encuentra que Juan Carlos García Tapia haya quedado en *indefensión* en el proceso de acción de protección, pues lo que se determinó no generó una afectación a sus derechos que hubiese requerido de su comparecencia.²⁵ Así, esta Corte descarta una vulneración a su derecho al debido proceso en la garantía de defensa.

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 468-20-EP.

²² LOGJCC, “Art. 42.- Improcedencia de la acción.- La acción de protección de derechos no procede: [...] 5. Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho”.

²³ CCE, sentencia 838-16-EP/21, 09 de junio de 2021, párr. 25.2.

²⁴ Ver, por ejemplo: CCE, sentencias 838-16-EP/21, 09 de junio de 2021, párrs. 20.5.2 y 24; 663-15-EP/20, 26 de agosto de 2020, párr. 34.

²⁵ De hecho, los referidos intereses directos del accionante han tenido otras arenas procesales y jurisdiccionales para ser discutidos y determinados, como por ejemplo, en el procedimiento administrativo por invasión iniciado ante el MAG, del cual el propio accionante Juan Carlos García Tapia ya desistió. Respecto a un análisis sobre la participación de un sujeto en un proceso por interés directo como propietario de un inmueble, por ejemplo, ver: CCE, sentencia 663-15-EP/20, 26 de agosto de 2020, párrs. 34-36.

2. *Devolver* el expediente a la judicatura de origen.
3. Notifíquese, publíquese, 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 06 de junio de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

46820EP-6d2af



Caso Nro. 468-20-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 919-20-EP/24
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

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

CASO 919-20-EP

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

SENTENCIA 919-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta una acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de segunda instancia de un proceso de acción de protección, emitida por la Sala Multicompetente con sede en el cantón Babahoyo de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos. Concluye que la Corte Provincial vulneró el derecho a la defensa al haber dictado la sentencia de segunda instancia con base en los méritos de los autos, pese a que ya se convocó a audiencia de fundamentación del recurso de apelación.

1. Antecedentes

1. El 16 de julio de 2019, Kléber Ramiro Cañar Carpio (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra de la Empresa Pública Municipal Terminal Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial del cantón Babahoyo y de la Procuraduría General del Estado.¹ El conocimiento de dicha garantía jurisdiccional recayó por sorteo de ley en el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Babahoyo, provincia de Los Ríos (“**Tribunal Penal**”) y se signó con el número 12244-2019-00006.
2. En sentencia emitida y notificada el 29 de julio de 2019, el Tribunal Penal declaró sin lugar la demanda.² En contra de esta decisión, el accionante interpuso recurso de apelación.

¹ En la demanda, el accionante menciona que venía desempeñando el cargo de Inspector de la Agencia de Tránsito Municipal, mediante nombramiento provisional, y que, mediante resolución 01transvial-2019, se le cesó de sus funciones. Indica que el acto administrativo impugnado carece de motivación, lo que vulneraría su derecho al debido proceso. Como medida de reparación solicitó el reintegro a su puesto de trabajo.

² En la parte conclusiva del fallo se manifiesta que: “[...] En el presente caso ha quedado evidenciado que, el accionante Kléber Ramiro Cañar Carpio, no ha impugnado la resolución que lo cesa en sus funciones ante las autoridades superiores como son (sic) Gobierno Autónomo descentralizado del Cantón Babahoyo (Municipio) tampoco lo ha realizado ante (sic) organismo rector de Trabajo, Inspectoría de Trabajo o Ministerio de Trabajo, (sic) existiendo la vía contenciosa administrativa en el ordenamiento jurídico del Estado Ecuatoriano, si el accionante consideraba que existe una vulneración de sus derechos, debió ser utilizada la vía contenciosa administrativa y no proponer acción de protección directamente ante este órgano de administración de justicia, Tribunal de Garantías Penales de Los Ríos, sede Babahoyo, con competencia en garantías Jurisdiccionales [...]”.

3. La Sala Multicompetente con sede en el cantón Babahoyo de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos (“**Corte Provincial**”), a petición de la parte demandada, convocó a audiencia de apelación para el 26 de agosto de 2019, a las 10h30, mediante providencia de 19 de agosto de 2019. Por petición del legitimado activo, mediante providencia de 26 de agosto de 2019, dicha audiencia fue diferida para el 2 de octubre de 2019. Finalmente, mediante providencia de 2 de octubre de 2019, la audiencia fue diferida, por última vez, para el 12 de noviembre de 2019. La audiencia se realizó conforme a la convocatoria, pero fue suspendida por 8 días a efecto de que se incorporen elementos probatorios.³
4. La Corte Provincial, sin reanudar la audiencia de apelación, mediante sentencia emitida el 4 de febrero de 2020 y notificada el 5 de febrero de 2020, negó el recurso de apelación y confirmó en todas sus partes la sentencia de primera instancia.⁴
5. El 4 de marzo de 2020, el accionante presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de segunda instancia de 4 de febrero de 2020.
6. El 16 de octubre de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección signada con el número 919-20-EP.⁵ En dicha providencia, se confirió el término de 10 días a fin de que la Corte Provincial remita un informe motivado y dispuso la notificación a los involucrados. La jueza sustanciadora, mediante providencia de 23 de mayo de 2024, avocó conocimiento del caso.

³ Véase la razón sentada de 14 de noviembre de 2019, que consta a fojas 43 del cuerpo de segunda instancia.

⁴ En la sentencia de segunda instancia, se estableció que: “[...] Revisando las pruebas documentales del legitimado activo y sus argumentos jurídicos, el mismo no expone claramente una relación circunstanciada de los hechos, sustentada en elementos probatorios que demuestren la existencia de vulneración de derechos constitucionales; al contrario, según consta de su Acción de Personal que rola de fs. 58 del cuaderno de esta instancia, el Legitimado Activo Kléber Ramiro Cañar Carpio, ha sido nombrado en el cargo de Inspector de los ATM Babahoyo, de Transvial E. P., cargo que lo ubica en el Servicio Público, y como tal debió realizar las acciones correspondientes ante las Autoridades Administrativas (en primer lugar), y ante los Jueces de lo Contencioso-Administrativo de su domicilio; entonces, nos encontramos frente a una acción de protección improcedente ya que esta acción de protección cumple con el numeral 1 y 2 del artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional requisitos indispensables para la procedencia de la acción de protección. Tanto más que no se evidencia vulneración de derecho constitucional alguno tal como lo determina el artículo 42, numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; [...] nos encontramos frente a una acción de protección improcedente porque no se justificó la violación de derecho fundamental alguno, por lo que se incumple con los requisitos establecidos en los Art. 88 de nuestra Constitución y los Arts. 39 y 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional [...]”.

⁵ El Tribunal de la Sala de Admisión estuvo conformado por las juezas constitucionales Daniela Salazar Marín, Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez.

2. Competencia

7. En los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”); y, artículos 58, 63 y 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han violado derechos constitucionales.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos del accionante.

8. El accionante pretende que se admita la acción extraordinaria de protección, se declare la vulneración de los derechos constitucionales en la decisión que impugnada, que a su criterio son: “[...] oralidad, celeridad, concentración e inmediación (art. 186.6 y art. 86 CRE); y seguridad jurídica (art. 82 CRE) [...]”. Como medida de reparación solicita que se acepte la acción extraordinaria de protección y se declare la vulneración de sus derechos constitucionales.
9. El accionante, en su demanda, luego de referirse a los antecedentes del proceso de origen expresa que:

[...] Con fecha 06 de diciembre del 2019, a las 08h30 se llevó a efecto la audiencia de fundamentación del recurso de apelación, más (sic) resulta que los señores Jueces Provinciales, no resolvieron sobre el recurso planteado en audiencia, es decir, no dio cumplimiento a lo normado en el artículo 8.2 de la Ley Orgánica de Garantías y Control Constitucional, lo más grave es que el tribunal de apelaciones dentro de la audiencia de fundamentación de mi recurso estuvo constituido como Juez Ponente por el abogado Humberto Layedra Bustamante, para sorpresa mía una vez que notificaron la sentencia escrita consta como Juez Ponente el abogado Nelson Iván Campbell Suárez, quien no estuvo presente en la audiencia en la cual fundamenté mi recurso [...].

10. En esa misma línea, el accionante indica que no se han observado los artículos 168, numeral 6, y 86 de la Constitución de la República del Ecuador, debido a que:

[...] el día 6 de diciembre de 2019, a las 08h30 que se desarrolló la audiencia de apelación la cual estaba presidida por el abogado Humberto Layedra Bustamante, era a él a quien le correspondía pronunciarse en la misma audiencia o en su defecto señalar un reinicio para dar a conocer de forma oral su decisión [...] En este orden de ideas, en la segunda instancia de la acción de protección se ha visto afectada la seguridad jurídica, al momento que un juez que

no formó parte del tribunal firma la sentencia, sin haber tenido el contacto directo con las partes [...]

11. Finalmente, el accionante menciona que, como parte fundamental de la oralidad surge el principio de inmediación. Este tiene como finalidad el contacto directo entre el juez, las partes, terceros intervinientes y las pruebas, pero que el “[...] principio que se ha visto afectado, toda vez que el Juez Ponente cuya sentencia le correspondía realizar no la pudo realizar, siendo un juez distinto al que tuvo en la audiencia quien suscribe la sentencia. [...]”.

3.2. Argumentos de la entidad accionada

12. Con el auto de admisión de 16 de octubre de 2020, este Organismo requirió a los jueces de la Corte Provincial que remitan un informe motivado sobre las alegaciones de la accionante, para lo que confirió el término de 10 días.
13. El 04 de diciembre de 2020, Nelson Ibán Campbell Suárez, juez provincial de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, con sede en el cantón Babahoyo, presentó su informe de descargo, a través del cual expuso:

“[...] Mediante sorteo entre el Pool de jueces, del jueves 15 de agosto de 2019, a las 11:19, se integra el Tribunal conformado por los Jueces Provinciales Dr. Oscar Medardo Guillén, Ab. Linda Paola Silva Merchán y Ab. José Humberto Layedra Bustamante (Ponente); y conocida la integración del tribunal se presenta un escrito por parte del Ing. Luis Daniel Garófalo Oyola, Legitimado Pasivo que viene ganando la acción, para ser escuchado oralmente (no para fundamentar recurso alguno, puesto que él no impugna la decisión de primera instancia); por ello, mediante auto de sustanciación del día lunes 19 de agosto del 2019, las 09h14, el ponente avoca conocimiento del proceso haciéndoles conocer a los legitimados formalmente la integración del Tribunal, y ante el pedido del legitimado pasivo (que no apeló la decisión y pide ser escuchado en audiencia), convoco a las partes procesales a AUDIENCIA ORAL, PÚBLICA, CONTRADICTORIA [...] y en dicha audiencia que solamente era para escuchar a las partes legitimadas por expreso mandato del Art. 24 de la Ley de la materia, y de ninguna manera tenía el objeto DAR LA RESOLUCIÓN ORAL, como lo exige el legitimado activo [...]”.

14. Posteriormente, el juzgador menciona que, una vez instalada la audiencia, la misma fue suspendida a fin de que se recabe elementos probatorios según los previsto en el artículo 24 de la LOGJCC, y que se convocó el reinicio de la audiencia para el 06 de diciembre de 2019. El juzgador manifiesta que el único objetivo de la reinstalación era hacerles conocer a las partes legitimadas las pruebas que se habrían recabado más (sic) no emitir la decisión de forma oral, pero que, esto no se pudo efectuar debido a que el doctor José Humberto

Layedra Bustamante, juez ponente de la causa, fue nombrado Conjuez Nacional de la Corte Nacional de Justicia, razón por la que, inclusive, le correspondió llevar dicha ponencia. Que, en razón actuarial de 09 de diciembre de 2019, se evidencia su disposición de resolver la causa en mérito de las actuaciones, como lo permite el artículo 24 de la LOGJCC.

15. Para finalizar, el juzgador establece que: “[...] se pretendió en este caso, que los Operadores de Justicia Constitucional incumpliéramos la norma que es vinculante, y se emita la decisión oral, para luego acusar al Tribunal de Error Inexcusable o negligencia manifiesta [...]”.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

16. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la accionante; es decir, de las acusaciones que dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional.⁶
17. Según los cargos expuestos en los párrafos 8, 9 y 10 *supra*, el accionante alega que propuso un recurso de apelación en contra de la sentencia del 29 de julio de 2019, en la que se le negó su acción de protección; y, que los juzgadores provinciales llamaron a audiencia de apelación, la cual habría sido suspendida para recabar elementos probatorios. Sin embargo, la audiencia nunca se reanudó y se resolvió por mérito del expediente. Además, menciona que la sentencia que se le notificó la suscribió un juez diferente al que presidió la audiencia suspendida, lo que vulneraría, a su criterio, los principios de inmediación, oralidad, celeridad y concentración y su derecho a la seguridad jurídica. Ahora bien, pese a que el accionante hizo alusión al derecho a la seguridad jurídica y varios principios constitucionales, se evidencia que sus alegaciones se encaminan al derecho a la defensa en las garantías de nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento y ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, y al derecho a la tutela judicial efectiva, con relación a la inmediación. Por ello, con base en el principio constitucional *iura novit curia* se formula los siguientes problemas jurídicos:

17.1. ¿La Sala vulneró el derecho a la defensa al no haber reanudado la audiencia de fundamentación del recurso de apelación antes de dictar la sentencia impugnada?

⁶ CCE, sentencia 752-20-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 31; y, sentencia 2719-17-EP/21, 08 de diciembre de 2021, párr. 11.

17.2. ¿La Sala vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva al haber sido un juez distinto el que dictó la sentencia de segunda instancia y otro el que presidió la audiencia de fundamentación del recurso de apelación?

18. Esta Corte considera que es esencial resolver el primer problema jurídico formulado en el párrafo 17.1 *supra*, ya que, al referirse a la validez del proceso, su eventual verificación tornaría inoficiosa la resolución del restante problema jurídico que se refiere a la decisión sobre el recurso de apelación. Es decir, en el caso de que esta Corte verifique que con el primer problema jurídico se afectó la validez del proceso y disponga como medida de reparación se retrotraiga la causa hasta antes de la vulneración del derecho constitucional, sería superfluo resolver el segundo problema jurídico que versa sobre una decisión de apelación que ya habría sido declarada como inexistente.

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. Primer problema jurídico: ¿La Sala vulneró el derecho a la defensa al no haber reanudado la audiencia de fundamentación del recurso de apelación antes de dictar la sentencia impugnada?

19. El artículo 76 de la Constitución de la República determina: “En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas [...]”. Estas garantías aseguran que las partes procesales puedan ejercer su derecho a la defensa en condiciones igualitarias.
20. En relación con las garantías del derecho a la defensa establecidas en el artículo 76 numeral 7, letras a y c, de la CRE, esta Corte ha expuesto que las mismas implican una prohibición de limitar, de forma arbitraria, el que las partes puedan exponer de forma oportuna sus pretensiones y de presentar sus argumentos y elementos probatorios en igualdad de condiciones.⁷
21. Esta Corte, en la sentencia 987-15-EP/20, determinó que los juzgadores tienen una serie de facultades a través de la cual ejercen el control del proceso, pero que dichas facultades no pueden ser utilizadas para generar una restricción injustificada del derecho a la defensa. Por otro lado, en sentencia 389-16-SEP-CC, esta Corte determinó que existe vulneración

⁷ CCE, sentencia 987-15-EP/20, de 18 de noviembre de 2020, párrs. 38 y 39.

del derecho a la defensa cuando se impide a uno de los sujetos procesales comparecer a una diligencia con el fin de fundamentar sus pretensiones, y que no permitirlo generaría que el proceso sea injusto.⁸

22. De lo antes detallado, se colige que existe vulneración del derecho a la defensa cuando se impide, injustificadamente, comparecer a audiencia a una de las partes, a efecto de exponer argumentos o elementos probatorios. Dicho impedimento constituye una arbitrariedad.
23. Ahora bien, en el caso de garantías jurisdiccionales, en fase de apelación, la posibilidad de convocar a audiencia constituye una facultad discrecional del juzgador.⁹ Por ello, puede disponerse la misma aun sin petición de partes, al amparo del artículo 24 de la LOGJCC. De ahí que, *prima facie*, se podría establecer que negar un pedido de audiencia, en fase de apelación, no sería una actividad arbitraria, y que, por tanto, no vulnera el derecho a la defensa; toda vez que esta facultad se encuentra prevista en una norma.¹⁰
24. Sin embargo, el derecho a la defensa no puede analizarse de forma superficial, sino que deben tomarse en cuenta aquellos elementos fácticos por los cuales se acusa su vulneración. En el caso concreto, tenemos que:
 - 24.1 El 16 de julio de 2019, Kléber Ramiro Cañar Carpio presentó una acción de protección en contra de la Empresa Pública Municipal Terminal Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial del cantón Babahoyo y de la Procuraduría General del Estado.
 - 24.2 El Tribunal Penal, en sentencia emitida y notificada el 29 de julio de 2019, declaró sin lugar la demanda. El accionante interpuso recurso de apelación, razón por la cual el proceso fue elevado a la Corte Provincial, recayendo la causa a conocimiento de los juzgadores: José Humberto Layedra Bustamante (ponente), Joseph Rober Mendieta Toledo y Oscar Medardo Guillén.
 - 24.3 Los juzgadores provinciales, a petición de la parte demandada, convocaron a audiencia de apelación para el 26 de agosto de 2019, a las 10h30, mediante providencia de 19 de agosto de 2019. Por petición del legitimado activo, mediante providencia de 26 de agosto de 2019, dicha audiencia fue diferida para el 2 de octubre de 2019. En lo posterior, por pedido de la parte accionante, mediante providencia de

⁸ Sentencia CCE 389-16-SEP-CC de 14 de diciembre de 2016.

⁹ CCE, sentencia 365-22-EP, de 25 de abril de 2024, párr. 20.

¹⁰ CCE, sentencia 377-11-EP/19, de 28 de octubre de 2019, párr. 33.

2 de octubre de 2019, la audiencia fue diferida, por última vez, para el 12 de noviembre de 2019. La audiencia se realizó conforme a la convocatoria, pero fue suspendida por 8 días a efecto de que se incorpore elementos probatorios, conforme se evidencia de la razón sentada el 14 de noviembre de 2019, que consta a fojas 43 del cuerpo de segunda instancia.

24.4 Mediante escrito de 18 de noviembre de 2019, al estar abierta la etapa de prueba, el accionante solicitó que se disponga que la Empresa Pública Municipal Terminal Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial del cantón Babahoyo remita copias certificadas del contrato laboral o la acción de personal que regulaba la relación laboral del accionante con la empresa pública en mención, lo cual fue atendido en providencia de 19 de noviembre de 2019.

24.5 La documentación se remitió y anexó debidamente, la que consta de fojas 46 a 65 de los autos.

24.6 A través de providencia de 27 de noviembre de 2019, el juez ponente, José Humberto Layedra Bustamante dispuso la reinstalación de la audiencia para el día 06 de diciembre de 2019.

24.7 Mediante razón de 04 de diciembre de 2019, suscrita por Sandra Ramírez Aguiar, secretaria de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Los Ríos, informó que José Humberto Layedra Bustamante dejó de laborar temporalmente en dicha Corte Provincial, al haber sido nombrado conjuez nacional temporal para la Corte Nacional de Justicia, por lo que, manifestó, se debe proceder conforme lo dispuesto en la Resolución 053-2014, esto es con el resorteo de la causa.

24.8 El 04 de diciembre de 2019, la causa fue resorteada correspondiendo su conocimiento a Nelson Iban Campbell Suárez, Oscar Medardo Guillén y Linda Paola Silvia Merchán.

24.9 Mediante razón de 6 de diciembre de 2019, Sandra Ramírez Aguiar, secretaria de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Los Ríos, manifestó:

[...] Siento como tal, que la audiencia convocada para hoy viernes 6 de diciembre a las 08h30, no se llevó a efecto, por cuanto el señor Juez Ab. Nelson Campbell Suarez quien fue sorteado y se encuentra subrogando al Dr. José Layedra Bustamante por haber sido nombrado como Conjuez Temporal de la Corte Nacional, por cuanto la naturaleza de la Acción de Protección el Tribunal toma la decisión de resolver en méritos de los autos [...]

- 24.10** La Corte Provincial mediante sentencia de 04 de febrero de 2020 y notificada el 05 de febrero de 2020 negó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado.
- 25.** De lo expuesto, se puede verificar que la Corte Provincial, pese a tener conocimiento de que la audiencia en etapa de apelación, dentro de un proceso de acción de protección, es una actividad facultativa de los juzgadores, optó por convocar a audiencia en fase de apelación, al considerar necesario escuchar a las partes para resolver el recurso, decisión que creó una expectativa jurídica a las partes del proceso. Incluso, se puede verificar que la audiencia se realizó según lo dispuesto por el juez ponente, y que esta se suspendió para recoger elementos probatorios, para lo que se confirió el término de 8 días.
- 26.** Los documentos que se anexaron en la etapa probatoria debieron ser puestos en conocimiento de las partes para que puedan ser impugnados y realizar alegaciones. A tal efecto, los juzgadores debieron reanudar la audiencia suspendida y permitir a la contraparte conocer los elementos probatorios y realizar las impugnaciones correspondientes. El no hacerlo, evidentemente, limitó de forma arbitraria el derecho del accionante a ser escuchado oportunamente en audiencia, para presentar sus pruebas, argumentos y pretensiones. Más aún si tomamos en cuenta que los juzgadores de la primera conformación de la Corte Provincial ya habían considerado como necesaria a la audiencia y la misma fue suspendida para receptar prueba.
- 27.** Si bien es cierto, la conformación del tribunal de apelación que convocó a audiencia en fase de apelación fue modificada, por ausencia temporal del ponente, los juzgadores reemplazantes debieron considerar aquellas situaciones particulares en las que se encontraba el proceso, para asegurar que sus actuaciones posteriores no generen ninguna violación de derechos constitucionales. En este caso, es evidente que se generó una expectativa legítima de que se reinstalaría la audiencia de la fase de apelación, toda vez que la misma se suspendió para añadir elementos probatorios. Dichos elementos probatorios debían ponerse en conocimiento de las partes, a quienes se arrebató la posibilidad de impugnarlos a fin de que no sirvan como prueba en la formulación de la decisión.
- 28.** Además, se debe considerar que el derecho al debido proceso se desarrolla a través de reglas mínimas que constriñen las actuaciones procesales en el ámbito jurisdiccional, e imponen límites a la discrecionalidad de los juzgadores que conducen los procesos. En el caso examinado, los juzgadores debían considerar que existía una audiencia que se

encontraba suspensa, y de la cual correspondía su finalización. Por el contrario, se evidencia del proceso que únicamente se sentó una razón manifestando que, por decisión del juez ponente, se resolverá la causa en mérito de los autos.

29. Esta Corte, en sentencia 365-22-EP, determinó que existe vulneración del derecho a la defensa, relacionado con la convocatoria a audiencia de apelación, dentro de un proceso de acción de protección, cuando: 1) La misma Sala, al considerar necesario escuchar a las partes en audiencia, convoca a la misma, y 2) Sin que medie otra providencia ni actuación procesal alguna, se dicte la sentencia de la causa, sin haber llevado a cabo la audiencia convocada y notificada. En dicha sentencia, se concluyó que:

[...] la Corte no solo verifica que la propia Sala convocó a audiencia por considerarlo “necesario para escuchar a las partes”; sino que, sin presentar y notificar a las partes alguna justificación para no realizar la audiencia, la Sala emitió su sentencia [...] Además, se debe tomar en cuenta que la referida norma establece que una vez convocada la audiencia, ésta “deberá realizarse dentro de los siguientes ocho días hábiles”, por lo que, existe una disposición normativa que impone la obligación a los jueces de realizar la audiencia cuando la han convocado. En tal sentido, la Sala generó una expectativa procesal a la parte accionante que afectó la certeza de ser escuchada en audiencia para presentar los argumentos que respaldaban sus pretensiones. La convocatoria a audiencia por parte de la misma Sala constituyó una expectativa al accionante para presentar el fundamento de su apelación [...]”.¹¹

30. En base a lo transcrito, es claro que en este caso se cumplen los dos presupuestos antes mencionados. La Sala Provincial, al considerar necesario, convocó a la audiencia de apelación, en la cual confirió el término de 8 días para recabar elementos probatorios, y abrió la causa a etapa de prueba, lo que se puede corroborar, inclusive, con la providencia de 19 de noviembre de 2019, en la cual se ordenó que la entidad demandada remita copia certificada del contrato del trabajo o la acción de personal del accionante, es decir, la Sala Provincial consideró necesaria la audiencia de apelación a fin de escuchar a la partes y que se incorporen elementos probatorios, y, en lo posterior, sin mediar providencia alguna, y sin reanudar la audiencia, se dictó sentencia el 4 de febrero de 2020, notificada el 5 de febrero de 2020, negando el recurso de apelación.
31. Además, es evidente que la nueva conformación del tribunal de la Corte Provincial no reparó en el estado del proceso, lo que constituyó una actuación arbitraria, al no permitir que se reanude la audiencia, dejando una actividad jurisdiccional sin finalización e impidiendo que las partes sean escuchadas de forma oral y que conozcan los elementos probatorios que se adjuntaron en la etapa de prueba, para luego impugnarlos o utilizarlos

¹¹ CCE, sentencia 365-22-EP/24, de 25 de abril de 2024, párrs. 26 y ss.

para formular argumentos que refuercen su postura, es decir, que se procure el respeto del principio de contradicción.

32. Además, lo antes dicho también pudo afectar la visión que sobre los hechos se formuló el Tribunal Provincial, incidiendo potencialmente en el resultado de la causa, considerando, inclusive, que los juzgadores tomaron en cuenta los elementos probatorios que se añadieron en etapa de prueba y que no fueron contradichos por las partes en audiencia, con lo que se dejaría sin sustento la premisa sostenida de que la causa se resolvería bajo los méritos de los autos.
33. En consecuencia, esta Corte encuentra que la Corte Provincial vulneró el derecho a la defensa del accionante, en las garantías de “a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento” y “c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones”.

6. Reparación

34. Ante la verificación de la vulneración del derecho constitucional, corresponde retrotraer el proceso hasta el momento anterior de la convocatoria a audiencia del recurso de apelación presentado por el accionante, para que una nueva conformación de la Sala Multicompetente con sede en el cantón Babahoyo de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, resuelva la acción de protección conforme el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia de este Organismo.
35. Finalmente, esta Corte llama la atención a los jueces Óscar Medardo Guillén, Linda Silva Merchán y Nelson Campbell Suárez de la Sala Multicompetente con sede en el cantón Babahoyo de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, por limitar de forma arbitraria el derecho del accionante a ser escuchado en el momento oportuno para ejercer su derecho a la defensa, toda vez que se encontraba suspendida la audiencia de apelación.

7. Decisión

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

1. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección presentada por Kléber Ramiro Cañar Carpio.

2. Declarar que la Sala Multicompetente con sede en el cantón Babahoyo de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos vulneró el derecho constitucional a la defensa.
3. Como medidas de reparación, disponer:
 - a. Dejar sin efecto la sentencia emitida el 04 de febrero de 2020 y notificada el 05 de febrero de 2020, por la Sala Multicompetente con sede en el cantón Babahoyo de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, dictada dentro del proceso de acción de protección 12244-2019-00006.
 - b. Retrotraer el proceso hasta el momento anterior a la vulneración del derecho constitucional, esto es, antes de la convocatoria a audiencia de apelación.
 - c. Previo sorteo, disponer que otra conformación de la Sala Multicompetente con sede en el cantón Babahoyo de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, conozca el recurso de apelación interpuesto por la parte accionante, a fin de resolver la acción de protección 12244-2019-00006.
4. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

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

Firmado electrónicamente

Aída García Berni



Firmado electrónicamente por:

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

SECRETARIA GENERAL

91920EP-6d8bf



Caso Nro. 919-20-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 1125-20-EP/24
Juez ponente: Ali Lozada Prado

Quito, D.M., 23 de mayo de 2024

CASO 1125-20-EP

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

SENTENCIA 1125-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima una acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia que negó un recurso de casación. La Corte considera que dicha negativa no afectó la ejecutoriedad de otra sentencia, emitida en un juicio de excepciones a la coactiva, y, por lo tanto, que no vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva.

1. Antecedentes

1. El 21 de noviembre de 2006, un juez de coactivas de la Agencia de Garantía de Depósitos (“AGD”) dispuso que Manuel José Vivanco Riofrio (“**Manuel Vivanco**”) pague al Banco Agrícola y Comercial (“**Bancomex S.A.**”) el valor de USD 30 559,01.¹
2. Manuel Vivanco inició un juicio de excepciones al mencionado procedimiento coactivo.² El 19 de agosto de 2008, el Juzgado Vigésimo de lo Civil de Pichincha rechazó la demanda con fundamento en que el propio accionante canceló la deuda materia del juicio coactivo y con ello reconoció la legalidad del mismo. En contra de esta decisión, Manuel Vivanco interpuso recurso de apelación.
3. **El 16 de mayo de 2011**, la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Pichincha, en resolución de mayoría, aceptó la demanda de excepciones a la coactiva, declaró inexistente la obligación por falsedad ideológica, dispuso la eliminación de los falsos asientos contables registrados en la contabilidad de Bancomex S.A y ordenó a la AGD que devuelva al accionante lo indebidamente pagado. En contra de esta sentencia, la parte demandada interpuso recurso de casación.

¹ Proceso JCQ-671-2006.

² Proceso 423-2007-NA. En la demanda se alegó que el procedimiento coactivo se basó en una certificación de asientos contables falsos, pues nunca habría existido la correlativa operación de crédito.

4. El 24 de noviembre de 2011 se publicó la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado (**“Ley de Fomento Ambiental”**). Esta Ley incluía las denominadas Disposiciones para el cobro eficiente de las acreencias del Estado, entre las que se incluyó la siguiente:

Décima: Agréguese al Código de Procedimiento Civil, la siguiente Disposición Transitoria: “Disposición Transitoria: De conformidad con lo establecido en el Art. 968 inciso tercero del Código de Procedimiento Civil, en aquellas demandas o juicios de excepciones presentados con anterioridad a la vigencia de esta reforma, se da un plazo improrrogable e inmediato de 10 días para que los deudores, sus herederos, fiadores o más obligados, cumplan en consignar el dinero que hace referencia el Art. 968 inciso tercero del Código de Procedimiento Civil, sin que en ningún caso, esta disposición sea motivo para declarar nulidad procesal, presentar recurso o acción alguna.

Cumplido el plazo establecido en la disposición transitoria anterior, se les otorga a los Juzgadores o Juzgadoras de primera o segunda instancia, Tribunales Contenciosos Administrativos o de casación, el término de veinticuatro horas improrrogables, para ordenar la conclusión, que se oficie al Juzgado de Coactiva y se disponga el archivo del proceso; y, en el mismo término de veinticuatro horas las Secretarías y Secretarios, para notificar lo resuelto al funcionario competente de la Institución de origen (Juzgado de Coactiva) y archivar el proceso [...]”.

5. El 5 de diciembre de 2011, la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia (**“Sala de lo Civil y Mercantil”**) afirmó que en el juicio no se había efectuado la consignación que establecía la norma citada en el párrafo anterior y dispuso la conclusión del juicio de excepciones. Manuel Vivanco solicitó la revocatoria de esta decisión. Argumentó que él ya había cancelado el valor total a la AGD a fin de obtener el levantamiento de las medidas cautelares. El 2 de abril de 2012, la Sala de lo Civil y Mercantil revocó el auto de 5 de diciembre de 2011 y ordenó que se continúe con la sustanciación del recurso de casación.
6. El 5 de junio de 2013, la Sala de lo Civil y Mercantil se inhibió de conocer el proceso por considerarse incompetente en razón de la materia.
7. El 19 de agosto de 2014, el respectivo tribunal de casación de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (**“tribunal de casación 1”**) se declaró competente para conocer la causa. **El 16 de marzo de 2015**, el tribunal de casación 1 señaló que “[n]o consta en la presente causa que el accionante [Manuel Vivanco] haya dado cumplimiento al mandato expreso ordenado en el primer inciso de la disposición décima de la [Ley de Fomento Ambiental]” y por “encontrarse este proceso en la Corte Nacional de Justicia y no mediar aun sentencia ejecutoriada”, ordenó:

A) La conclusión del juicio de excepciones a la coactiva seguido por [Manuel Vivanco] en contra de la [AGD] signado con el número 423-2007 del Juzgado Vigésimo de lo Civil de Pichincha, el cual posteriormente fue signado con el número 706-2008 en la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha. B) La Secretaria Relatora de la Sala oficiará al juzgado de Coactiva de la Unidad de Gestión y Ejecución de Derecho Público del Fideicomiso AGD-CFN, No Más Impunidad, y al del Banco Central del Ecuador, de manera inmediata, con este auto, a fin que se archive el proceso.

8. En contra de la resolución emitida el 16 de marzo de 2015, Manuel Vivanco presentó una demanda de acción extraordinaria de protección.³ El 16 de junio de 2015, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional la inadmitió a trámite.
9. El 6 de abril de 2017, Manuel Vivanco indicó a la Unidad Judicial Civil del Distrito Metropolitano de Quito que la sentencia emitida el 16 de mayo de 2011 se encontraba ejecutoriada porque el recurso de casación interpuesto por la AGD concluyó sin casar ni alterar dicha sentencia. Solicitó que se disponga la liquidación de valores por el pago indebido realizado a la AGD, tal como lo ordenó la mencionada sentencia.
10. El 30 de mayo de 2017, la referida Unidad Judicial se inhibió de conocer la causa en razón de la materia y remitió el proceso a la jurisdicción contencioso administrativa.
11. **El 25 de julio de 2017**, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha avocó conocimiento de la causa⁴ y afirmó que el 16 de marzo de 2015 el tribunal de casación 1 ordenó la conclusión del juicio de excepciones a la coactiva, razón por la que no existe nada que resolver y ordenó el archivo de la causa. En contra de esta decisión, Manuel Vivanco interpuso recurso de casación.
12. El 9 de agosto de 2017, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito provincia de Pichincha negó el recurso de casación. Razonó que el auto de 25 de julio de 2017 no es objeto de recurso de casación al no poner fin a un proceso de conocimiento. Manuel Vivanco interpuso recurso de hecho.
13. El 12 de junio de 2018 se admitió el recurso de hecho y el recurso de casación. En sentencia de **30 de junio de 2020**, el correspondiente tribunal de casación de la Sala de lo

³ Proceso 639-15-EP.

⁴ El proceso cambió a la siguiente numeración: 17811-2017-00746.

Contencioso Administrativo (“**tribunal de casación 2**”), en sentencia de mayoría, rechazó el recurso interpuesto y no casó la sentencia recurrida. El tribunal argumentó que la decisión del 16 de marzo de 2015 (ver párrafo 7 *supra*) ordenó la conclusión de la totalidad del juicio de excepciones a la coactiva y determinó que la sentencia de 16 de mayo de 2011 (ver párrafo 3 *supra*) no puede surtir ningún efecto procesal. Por esta razón, concluyó que el tribunal que emitió la resolución de 25 de julio de 2017 no incurrió en una vulneración a la ley.

14. El 14 de agosto de 2020, Manuel José Vivanco Riofrío (“**accionante**”) presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida el 30 de junio de 2020, demanda que dio origen a este proceso. El 6 de abril de 2021, el correspondiente Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional la admitió a trámite.
15. El 28 de noviembre de 2023, el accionante solicitó se convoque a audiencia.⁵

2. Competencia

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

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Del Accionante

17. El accionante pretende que la Corte Constitucional declare que la decisión judicial impugnada vulneró sus derechos a la propiedad (art. 66.26), a la tutela judicial efectiva (art. 75), al debido proceso en las garantías del cumplimiento de normas y derechos de las partes y a la motivación (art. 76, numerales 1 y 7.1), a la seguridad jurídica (art. 82) y al principio de supremacía de la Constitución (art. 426). Como medidas de reparación solicita que se deje sin efecto la decisión judicial impugnada y que un nuevo tribunal resuelva su recurso de casación.

⁵ Esta Corte destaca que el artículo 4.11 de la LOGJCC reconoce como un principio procesal de la justicia constitucional al de economía procesal. De conformidad con el artículo 33 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional, no es obligatoria la realización de una audiencia previo a la emisión de la sentencia, sino meramente facultativa, a juicio del juez sustanciador o del Pleno de la Corte.

18. Como fundamento de sus pretensiones, el accionante esgrimió los siguientes cargos:

- 18.1.** La sentencia impugnada vulneró su derecho fundamental a la propiedad porque le habría impedido recuperar los valores indebidamente entregados a la AGD, tal como lo ordenó la sentencia emitida el 16 de mayo de 2011.
- 18.2.** La decisión judicial objetada vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva, específicamente en el momento de la ejecución de lo juzgado, porque habría impedido ejecutar la sentencia de 16 de mayo de 2011. Señala que la sentencia de 16 de mayo de 2011 no fue anulada, revocada, ni modificada por el recurso de casación.
- 18.3.** El tribunal de casación 2 vulneró su derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes porque con su decisión tácitamente habría declarado “extinguido [su] derecho que se encuentra reconocido en la sentencia” de 16 de mayo de 2011.
- 18.4.** La sentencia impugnada vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque no habría realizado ningún análisis jurídico para concluir que la sentencia del 16 de mayo de 2011 no se encontraba ejecutoriada.
- 18.5.** Los jueces nacionales vulneraron su derecho a la seguridad jurídica porque en su fallo habrían negado el valor de la sentencia de 16 de mayo de 2011 y únicamente se ampararon en el auto de 16 de marzo de 2015 que dispuso el archivo del juicio de excepciones a la coactiva en aplicación de la Disposición Décima de la Ley de Fomento Ambiental, la misma que fue declarada como inconstitucional por la Corte Constitucional.

3.2. De la Corte Nacional de Justicia

- 19.** El 22 de abril de 2021, los integrantes de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia señalaron que la sentencia impugnada “se encuentra debidamente motivada, de acuerdo a los argumentos fácticos y jurídicos que constan en la misma; en base a la jurisdicción y la competencia establecida para los jueces de la Corte Nacional de Justicia”.

3.3. Del Banco Central del Ecuador (“BCE”)

20. El 4 de junio de 2021 compareció el procurador judicial del BCE. Señaló que el accionante de manera libre y voluntaria efectuó el pago en el juzgado de coactivas. Mencionó que en el auto de 25 de julio de 2017 se ordenó el archivo de la causa en razón de lo resuelto por el tribunal de casación 1. Alegó que este auto no es objeto del recurso de casación conforme al artículo 2 de la Ley de Casación. Indicó que el accionante debió haber presentado su reclamación en contra del Liquidador de Bancomex S.A. durante el proceso de liquidación y transferencia de activos. Finalmente, afirmó que el accionante expuso argumentos de mera legalidad y solicitó que se rechace la demanda.

4. Planteamiento y resolución del problema jurídico

21. Los cargos reseñados en los párrafos 18 *supra*⁶ acusan la vulneración de varios derechos (propiedad, tutela judicial efectiva, motivación y seguridad jurídica), sin embargo, el argumento para sostener dichas vulneraciones es uno solo. Tal argumento consiste en que la sentencia objetada (la emitida el 30 de junio de 2020, ver párrafo 14 *supra*) impide la ejecución de una sentencia previa que estaría ejecutoriada (la emitida el 16 de mayo de 2011, ver párrafo 3 *supra*). Por esta razón y para evitar reiteraciones, esta Corte procede a atender los cargos del accionante con la formulación del siguiente problema jurídico: **La sentencia impugnada ¿vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva por afectar la presunta ejecutoriedad de otra sentencia, emitida previamente en un juicio de excepciones a la coactiva?**
22. El artículo 75 de la Constitución reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita. En la sentencia 889-20-JP/21 esta Corte señaló que el derecho a la tutela judicial efectiva se concreta en tres derechos: “i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión”.⁷ En razón de este tercer derecho, toda sentencia ejecutoriada debe ser ejecutada, es decir, debe cumplirse integralmente lo decidido.⁸ Adicionalmente, el artículo 150 del COFJ señala que las autoridades judiciales deben hacer ejecutar lo juzgado. Por lo tanto, se vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva cuando la sentencia ejecutoriada no se ejecuta o se la ejecuta de forma incompleta, defectuosa o inadecuada. Cabe precisar

⁶ Esta Corte ha señalado reiteradamente que en una sentencia de acción extraordinaria de protección los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante. Por todas, véase el párrafo 16 de la sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020.

⁷ CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 110.

⁸ *Ibidem*, párr. 135.

que, en los procesos de justicia ordinaria, la vía adecuada para garantizar el derecho a la ejecutoriedad de la decisión es la acción extraordinaria de protección, a diferencia de los procesos de garantías constitucionales jurisdiccionales que cuentan con una vía específica para asegurar el cumplimiento de una sentencia constitucional, esto es, la acción de incumplimiento.

23. Para resolver el problema jurídico planteado conviene tener presente las siguientes resoluciones judiciales mencionadas en la primera sección del presente fallo:

23.1. De 16 de mayo de 2011, que aceptó la demanda de excepciones a la coactiva y ordenó que la AGD devuelva al accionante lo indebidamente pagado (**“resolución 1”**).

23.2. De 16 de marzo de 2015, que ordenó la conclusión del juicio de excepciones a la coactiva (**“resolución 2”**).

23.3. De 25 de julio de 2017, que negó el pedido de que se ejecute la resolución 1 (devolución de lo pagado) y ordenó el archivo de la causa por no existir nada que resolver (**“resolución 3”**).

23.4. De 30 de junio de 2020, que negó el recurso de casación interpuesto por el accionante (**“resolución 4”** o **“decisión judicial impugnada”**).

24. En la resolución 4 se estableció que la resolución 1 no se ejecutorió por cuanto fue impugnada a través del recurso de casación. Y que la resolución 2 ordenó la conclusión de la totalidad del juicio de excepciones a la coactiva. Además, concluyó que la resolución 1 no surtió ningún efecto procesal y que “habiéndose dispuesto la conclusión y archivo del [proceso de excepciones a la coactiva], no hay nada que ejecutar”.

25. Por su parte, el accionante considera que la resolución 2 no afectó a la ejecutoriedad de la resolución 1. Sostiene que la resolución 2 no anuló, ni revocó la resolución 1.

26. Sobre la base de las consideraciones señaladas, a fin de contestar el problema jurídico planteado, esta Corte considera necesario esclarecer los efectos jurídicos de la resolución 2 (es decir, si dejó en firme o no la resolución 1). Solo así es posible determinar si la resolución 1 se ejecutorió y si la resolución 4 impidió su ejecución. Esta identificación,

cabe precisar, no implica ni un examen de la resolución 2, ni una validación de lo razonado.

27. En la resolución 2, el tribunal de casación 1 no se pronunció sobre el recurso. En su lugar, emitió una decisión con fundamento en la Disposición Décima de la Ley de Fomento Ambiental. Esta (que agregó una Disposición Transitoria al Código de Procedimiento Civil y que se citó en el párrafo 4 *supra*) determinaba que en las demandas o juicios de excepciones a la coactiva iniciados con anterioridad a la vigencia de la Ley de Fomento Ambiental (24 de noviembre de 2011) se otorgaba un plazo de 10 días para que los deudores consignen el dinero al que ascendía la deuda, más intereses y costas. La misma disposición señalaba que de no cumplirse con la consignación, las autoridades judiciales debían ordenar la conclusión y archivo del proceso.
28. En este contexto, ante un pedido del Banco Central, el tribunal de casación 1 ordenó la conclusión del juicio de excepciones a la coactiva y el archivo del proceso, al considerar que el accionante no realizó la consignación a la que estaba obligado.
29. Por lo expuesto, esta Corte considera que el efecto de la resolución 2 está claramente determinado en la misma. Tal efecto es la conclusión y archivo del juicio de excepciones a la coactiva. Por lo tanto, no es posible entender que tal decisión implicó, únicamente, el archivo del recurso de casación y que la resolución 1 quedó en firme, tal como lo alega el accionante. Tal como se afirma en la resolución 4, la resolución 1 no se ejecutorió y la conclusión del juicio de excepciones a la coactiva implicó la negativa de todo el proceso. De este modo, el archivo del proceso implica que la resolución 1 no se ejecutorió y, en consecuencia, no cabe exigir su cumplimiento.
30. Por las consideraciones expuestas, esta Corte responde al problema jurídico en el sentido que la decisión judicial impugnada no vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva en la dimensión de ejecución de las resoluciones judiciales.

5. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección presentada en el caso **1125-20-EP**.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 23 de mayo de 2024; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Enrique Herrería Bonnet, por uso de licencias por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Jueza: Carmen Corral Ponce

SENTENCIA 1125-20-EP/24**VOTO SALVADO****Jueza constitucional Carmen Corral Ponce**

1. En la sentencia 1125-20-EP/24, consigno mi voto salvado en los siguientes términos.
2. La presente causa tiene relación a las actuaciones dentro de un procedimiento coactivo impugnadas a través de un juicio de excepciones a la coactiva. Así, el juez de coactivas de la Agencia de Garantía de Depósitos (“AGD”) el 21 de noviembre de 2006 dispuso que Manuel José Vivanco Riofrio (“accionante o actor”) pague al Banco Agrícola y Comercial (“Bancomex S.A.”) el valor de USD \$ 30559,01; el mismo que fue objeto de la medida cautelar de retención, habiéndose dispuesto también la prohibición de enajenar bienes.
3. El actor inició un juicio de excepciones a la coactiva, aduciendo que si bien cuando ejerció el cargo de presidente ejecutivo de la Zona Franca de Manta se inició el trámite de contraer dicho crédito, el mismo no se llegó a instrumentar, ni se dio un desembolso.
4. La demanda fue negada por el Juzgado Vigésimo de lo Civil de Pichincha en fallo de 19 de agosto de 2008, declarando que el propio accionante canceló la deuda. La Sala Civil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha en sentencia de 16 de mayo de 2011, aceptó la apelación del actor, con fundamento en que la cancelación se efectuó para levantar las medidas cautelares que impedían al accionante ejercer el dominio de sus bienes y afectaban su actividad económica inmobiliaria; declaró inexistente la obligación; dispuso la eliminación de los asientos contables registrados en la contabilidad de Bancomex S.A.; y, ordenó a la AGD que devuelva al accionante lo indebidamente pagado.
5. En conocimiento del recurso de casación de la parte demandada (interpuesto por el Banco Central del Ecuador que sustituyó a la AGD), el 05 de diciembre de 2011, la Sala Civil de la Corte Nacional de Justicia declaró que para iniciar el juicio de excepciones a la coactiva no se había efectuado la consignación establecida en la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado en su Disposición Décima para el cobro de acreencias del Estado (Registro Oficial S 583 de 24 de noviembre de 2011), por lo que declaró concluido el juicio.
6. La revocatoria planteada por el actor al archivo del juicio de excepciones a la coactiva fundamentada en que ya había cancelado el valor para el levantamiento de las medidas

cautelares fue aceptada por la Sala Civil de la Corte Nacional de Justicia en auto de 02 de abril de 2012 que ordenó que se continúe con la sustanciación del recurso de casación.

7. El trámite fue reasignado a la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, que el 16 de marzo de 2015 consideró concluido el juicio de excepciones a la coactiva por la falta de la indicada consignación; de lo cual el actor presentó acción extraordinaria de protección que fue inadmitida el 16 de junio de 2015.
8. La Unidad Judicial Civil de Quito conoció el pedido del actor en cuanto a que no habiéndose casado la sentencia de la Sala Civil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha de 16 de mayo de 2011 se proceda a su ejecución. Dicha unidad remitió el expediente al Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Quito (“TDCA”), que el 25 de julio de 2017 consideró que el juicio de excepciones a la coactiva estaba concluido y nada había que resolver.
9. El actor interpuso recurso de casación, el mismo que fue negado por el TDCA el 09 de agosto de 2017; ante lo cual interpuso recurso de hecho, habiéndose elevado a la Sala de Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia que en fallo de 30 de junio de 2020 consideró que el juicio de excepciones a la coactiva había concluido con la emisión del auto de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia de 16 de marzo de 2015, por lo que habiéndose archivado el proceso nada había que ejecutar como consta en el auto del TDCA de 25 de julio de 2017, por lo que rechazó el recurso de casación del accionante, precisando que:

[...] se deja a salvo el derecho del recurrente para ejercer las acciones constitucionales y legales que le correspondan de conformidad con lo resuelto en la sentencia No. 60-11-CN/20 expedida el 06 de febrero de 2020, por la Corte Constitucional del Ecuador, dentro de la cual se declaró la inconstitucionalidad de la Disposición Décima de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado [...].

10. La presente acción extraordinaria de protección en contra del fallo de casación indicado aduce la violación del derecho a la tutela judicial efectiva del actor, al habersele impedido ejecutar la sentencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha de 16 de mayo de 2011 que le reconoció la devolución del pago indebido, la misma que no fue casada.
11. El accionante alega que la Sala Civil de la Corte Nacional de Justicia el 02 de abril de 2012 ya se pronunció respecto de la aplicación de la Disposición Décima de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado, al indicar que el

accionante había efectuado la consignación para presentar el juicio de excepciones a la coactiva.

12. Enfatiza que la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia desconoció el antedicho señalamiento, habiendo el 16 de marzo de 2015 dispuesto el archivo del juicio de excepciones a la coactiva aduciendo la falta de consignación.
13. Expone que esta referencia es la única que se toma en cuenta en el auto del TDCA de 25 de julio de 2017; y, en la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia de 30 de junio de 2020, por lo que la actuación de los juzgadores “ha vulnerado su deber y mi derecho de motivación, pues no expone análisis jurídico alguno y ni siquiera señala las normas o principios en los que se fundamenta”, indicando que:

[...] con ese fallo niegan el valor de la sentencia expedida a mi favor por la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia el 16 de mayo de 2011, las 11h08, amparándose para ello únicamente en su propio auto de 16 de marzo de 2015 que dispuso el archivo del juicio de excepciones a la coactiva en aplicación de la Disposición Transitoria Décima de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado, pese a que hoy reconocen que la indicada Disposición Transitoria ha sido calificada de inconstitucional por la Corte Constitucional, por lo que en su sentencia de marras los señores jueces señalan que ‘se deja a salvo el derecho del recurrente para ejercer las acciones constitucionales y legales que le correspondan de conformidad con lo resuelto en la sentencia No. 60-11-CN/20 expedida el 06 de febrero de 2020, por la Corte Constitucional del Ecuador, dentro de la cual se declaró la inconstitucionalidad de la Disposición Décima de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de Ingresos del Estado’[...].

14. La sentencia 1125-20-EP/24, desestimó la presente acción extraordinaria de protección al considerar que no se constató la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, por cuanto:

[...] el tribunal de casación 1 ordenó la conclusión del juicio de excepciones a la coactiva y el archivo del proceso, al considerar que el accionante no realizó la consignación a la que estaba obligado [...] Por lo expuesto, esta Corte considera que el efecto de la resolución 2 está claramente determinado en la misma. Tal efecto es la conclusión y archivo del juicio de excepciones a la coactiva. Por lo tanto, no es posible entender que tal decisión implicó, únicamente, el archivo del recurso de casación y que la resolución 1 quedó en firme, tal como lo alega el accionante [...] la resolución 1 no se ejecutorió y la conclusión del juicio de excepciones a la coactiva implicó la negativa de todo el proceso. De este modo, el archivo del proceso implica que la resolución 1 no se ejecutorió y, en consecuencia, no cabe exigir su cumplimiento [...]

15. Este voto salvado discrepa de la sentencia de mayoría, ya que la realidad procesal da cuenta que el último fallo de casación (de 30 de junio de 2020) en referencia a la argumentación fáctica se centra en un pronunciamiento de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (de 16 de marzo de 2015), sin analizar el señalamiento de la Sala Civil de la Corte Nacional de Justicia (de 02 de abril de 2012); y, en relación a la argumentación jurídica si bien cita la sentencia de la Corte Constitucional 60-11-CN/20 de 06 de febrero de 2020, no es implementada en la decisión impugnada; por lo que se configura una insuficiencia motivacional que, a mi criterio, implica que la acción extraordinaria de protección debía ser aceptada a fin de que el órgano jurisdiccional emita una decisión debidamente motivada con una argumentación fáctica y jurídica suficiente.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL
PONCE
Firmado digitalmente por CARMEN FAVIOLA CORRAL PONCE
Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 1125-20-EP, fue presentado en Secretaría General el 07 de junio de 2024, mediante correo electrónico a las 23:38; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

112520EP-6d61f

**Caso Nro. 1125-20-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y los votos salvados que antecede fue suscrito el día martes once de junio de dos mil veinticuatro por juez/a constitucional, ALI VICENTE LOZADA PRADO; y el día viernes catorce de junio de dos mil veinticuatro por juez/a constitucional, CARMEN FAVIOLA CORRAL PONCE, 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 1621-20-EP/24
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

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

CASO 1621-20-EP

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

SENTENCIA 1621-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, que resolvió inadmitir un recurso de casación, debido a que el escrito con el que el accionante cumplió con la disposición de aclarar y completar su recurso no contenía su firma electrónica. La Corte verifica la vulneración del derecho a la defensa en la garantía de recurrir al haber aplicado un presupuesto normativo de forma irrazonable, en el contexto de la pandemia.

1. Antecedentes procesales

1. El 26 de noviembre de 2018, Luis Ruperto Alvarado Quinzo y otros¹ (“actores”) presentaron una demanda de reivindicación en contra de Julio César Alvarado Quinzo y Mariana de Jesús Ávalos Alvarado (“demandados”). Los actores alegaron que los demandados ocuparon dos predios de su propiedad de manera ilegítima.²
2. El 1 de mayo de 2019, la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Guano, provincia de Chimborazo (“Unidad Judicial”), aceptó la excepción de cosa juzgada y, en consecuencia, declaró sin lugar la demanda y ordenó el archivo de la causa.³ Edison German Alvarado Paucar, en calidad de procurador común de los actores y por sus propios derechos, interpuso un recurso de apelación.

¹ Edison Germán Alvarado Paucar, Fanny María Alvarado Paucar, Damián Fernando Alvarado Padilla, Nancy Patricia Padilla Tenecota, por los derechos que representa de su hija menor de edad Rosa Estefanía Alvarado Padilla, Juan Carlos Alvarado Paucar, Holger Ecuador Alvarado Paucar, Vilma Ximena Alvarado Paucar, Luis Antonio Alvarado Paucar y, Klever Eduardo Alvarado Paucar, todos en calidad de herederos universales de Rosa Delia Paucar Valdiviezo.

² Proceso 06308-2018-00517. En la demanda, los actores señalaron que, en 1983 y 1997, César Quinzo Sefla otorgó en venta a los cónyuges Luis Ruperto Alvarado Quinzo y Rosa Delia Paucar Valdiviezo dos predios denominados “San Miguel” y “Borja”, ubicados en Chimborazo. Sin embargo, en el año 2010, tras el fallecimiento de Rosa Delia Paucar Valdiviezo, los demandados tomaron posesión de ambos predios de forma ilegítima.

³ La Unidad Judicial verificó que además del presente juicio, en 1989, Luis Ruperto Alvarado Quinzo y Rosa Delia Paucar Valdiviezo presentaron una demanda de reivindicación en contra de los mismos demandados y solicitaron la reivindicación de los mismos bienes inmuebles, del cual se emitió una sentencia que rechazó su pretensión. La decisión fue dictada por el entonces, Juzgado Octavo de lo Civil del cantón Guano. El juicio fue signado con el número 139-1987.

3. El 31 de julio de 2019, la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo ("**Sala de la Corte Provincial**") rechazó el recurso interpuesto y confirmó la sentencia subida en grado.⁴ Los actores interpusieron recurso de casación.
4. El 29 de julio de 2020, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia ("**Corte Nacional**") solicitó que los actores completen y aclaren su recurso en el término de cinco días. La decisión fue notificada el mismo día.
5. El 5 de agosto de 2020, los actores ingresaron un escrito a través de la **ventanilla virtual** del Consejo de la Judicatura (SATJE), en el que completaron y aclararon su recurso. El mismo día, la Corte Nacional sentó una razón disponiendo la devolución del escrito, ya que no se encontraba firmado electrónicamente.
6. El 14 de septiembre de 2020, la Corte Nacional inadmitió el recurso de casación, debido a que no se habría completado y aclarado el recurso. La decisión fue notificada el mismo día.
7. El 13 de octubre de 2020, Edison Germán Alvarado Paucar, en calidad de procurador común de los actores y por sus propios derechos ("**accionante**"), presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto de 14 de septiembre de 2020.
8. El 14 de diciembre de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección y solicitó un informe de descargo a la Corte Nacional.⁵
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 5 de abril de 2024 y solicitó un informe de descargo actualizado al órgano jurisdiccional accionado.
10. El 9 de abril de 2024, la Corte Nacional presentó su informe de descargo.

2. Competencia

⁴ La Sala de la Corte Provincial manifestó que existió identidad subjetiva.

⁵ El Tribunal de la Sala de Admisión estuvo conformada por los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet, Hernán Salgado Pesantes y, la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.

11. 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. Del accionante

12. El accionante alega la vulneración de sus derechos al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes (art. 76.1 CRE), al debido proceso sobre el derecho a la defensa en las garantías previstas en los literales a, c y h (art. 76.7 CRE), a la seguridad jurídica (art. 82 CRE) y al principio del sistema procesal como un medio para la realización de la justicia (art. 169 CRE).
13. Para sustentar sus pretensiones en contra del auto de 14 de septiembre de 2020, el accionante expresa los siguientes cargos:
 - 13.1 Sobre el **derecho a la defensa**, alega que la Sala vulneró este derecho cuando se inadmitió su recurso de casación por no contar con la firma electrónica obligatoria. Manifiesta que, debido a la pandemia, la Corte Nacional solamente recibía escritos de forma virtual. Sin embargo, el día en el que entregó su escrito con el que aclaraba y completaba su recurso, al no contar con una firma electrónica, por instrucción de un funcionario judicial, ingresó el escrito que completaba y aclaraba su recurso con su firma manuscrita a través de la ventanilla virtual.
 - 13.2 Sobre el **derecho a la seguridad jurídica**, manifiesta que este derecho debe ser entendido dentro del estado constitucional de derechos como una exigencia de adaptación del derecho a la necesidad de la vida social.
 - 13.3 Sobre el **principio del sistema procesal como un medio para la realización de la justicia**, manifiesta que el requisito procesal puede tornarse un formalismo que afecta al acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva.
 - 13.4 Sobre el derecho al debido proceso en la **garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes**, el accionante no presentó ningún cargo.
14. Finalmente, el accionante solicitó que se acepte su demanda, se declare la vulneración de sus derechos constitucionales, y se ordene una reparación por los derechos constitucionales vulnerados.

3.2. De la autoridad jurisdiccional accionada

15. En su informe de descargo, la Corte Nacional realizó un recuento de los antecedentes y manifestó que, al haber sido devuelto el escrito y no constar dentro del expediente casacional, procedía la inadmisión del recurso del accionante.

4. Planteamiento del problema jurídico

16. 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.⁶
17. Sobre el cargo resumido en el párrafo 13.2 *supra*, esta Corte observa que el accionante se limitó a citar el contenido de fuentes doctrinarias y referencias conceptuales, omitiendo describir alguna conducta judicial concreta relacionada con la decisión judicial impugnada. Asimismo, el cargo sintetizado en el párrafo 13.4 *supra* no contiene ningún tipo de argumentación. Por lo que, no es posible formular un problema jurídico, ni siquiera haciendo un esfuerzo razonable.
18. Sobre los cargos esgrimidos en los párrafos 13.1.y 13.3 *supra*, este Organismo constata que el accionante centra su argumentación en que la Corte Nacional vulneró su derecho a la defensa en las garantías establecidas en los literales a, c y h del artículo 76.7 de la Constitución –no ser privado del derecho a la defensa, ser escuchado en el momento oportuno y presentar y replicar argumentos-, porque la Sala inadmitió su recurso de casación al considerar que su escrito que aclaraba y completaba el recurso contaba solo con su firma manuscrita y no con la firma electrónica. Para una mejor atención de este cargo referente a la admisión de un recurso de casación y en aplicación del principio *iura novit curia*, este Organismo estima pertinente reconducirlo y analizarlo a la luz del derecho a la defensa en la garantía de recurrir el fallo (art. 76.7.m CRE). Por lo tanto, se formula el siguiente problema jurídico: **¿La Corte Nacional vulneró el derecho a la defensa en la garantía de recurrir, porque habría inadmitido el recurso de casación del accionante, al considerar que el escrito con el que lo aclaraba y completaba no contaba con su firma electrónica?**

⁶ 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).

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿La Corte Nacional vulneró el derecho a la defensa en la garantía de recurrir, porque habría inadmitido el recurso de casación del accionante, al considerar que el escrito con el que lo aclaraba y completaba no contaba con su firma electrónica?

19. La Constitución, en el artículo 76.7.m, prescribe que las personas tienen derecho a “[r]ecurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos”.
20. Este Organismo en su jurisprudencia ha determinado que, “una vez que el recurso ha sido previsto en el ordenamiento, el derecho a recurrir debe ser comprendido como un derecho a no ser privado arbitrariamente de este”.⁷ De esta manera, este derecho puede vulnerarse cuando a las personas se les priva del acceso al recurso mediante requisitos que no se encuentran previstos en la ley, o mediante una **aplicación arbitraria o irrazonable de los presupuestos normativos**,⁸ que establezcan trabas u obstáculos que tornan al derecho como impracticable.⁹
21. En el presente caso, para determinar si en efecto la Corte Nacional vulneró el derecho a la defensa en la garantía de recurrir del accionante, esta Corte constatará: (i) si la Corte Nacional aplicó irrazonablemente el presupuesto normativo que exige la firma electrónica en los escritos presentados a través de ventanilla virtual; y, (ii) si, en consecuencia, se vulneró el derecho a la defensa en la garantía de recurrir del accionante.
22. Sobre (i), de la revisión del expediente se desprenden las siguientes **actuaciones** procesales:
 - 22.1. El 29 de julio de 2020, la Corte Nacional solicitó que el accionante complete y aclare su recurso de casación.
 - 22.2. El 5 de agosto de 2020, el accionante presentó un escrito en el que aclaró y completó su recurso. El escrito fue presentado a través de la ventanilla virtual,

⁷ CCE, sentencia 1945-17-EP/21, 13 de octubre de 2021, párr. 25.

⁸ CCE, sentencia 41-21-CN/22, 22 de junio de 2022, párr. 24; y, sentencia 1945-17-EP/21, 13 de octubre de 2021, párr. 25.

⁹ CCE, sentencia 1270-14-EP/19, 18 de diciembre de 2019, párr. 27.

bajo la presunta instrucción de un funcionario judicial, con su firma física y la de su abogado patrocinador.

- 22.3. El mismo día en el que el accionante presentó el escrito en el que aclaró y completó su recurso de casación (5 de agosto de 2020), la Corte Nacional sentó una razón para la devolución del mismo. Así, señaló:

Siento por tal que el escrito recibido el día de hoy cinco de agosto de dos mil veinte, a las once horas con trece minutos, mediante ventanilla virtual, **no se encuentra firmado electrónicamente**, pero por un error se remitió (sic) al Ayudante Judicial para la respectiva fe de presentación, lo cual no es procedente, ya que **no cumple con el requisito obligatorio de la firma electrónica**, y el mismo ha sido devuelto al correo señalado en el registro del escrito caenbu@hotmail.com, como al de su abogado defensor Dr. Víctor Eduardo Granda eduardogranda12@hotmail.com (énfasis añadido).

- 22.4. El 14 de septiembre de 2020, la Corte Nacional inadmitió el recurso de casación al no haber sido aclarado y completado.

23. Por lo expuesto, este Organismo observa que el accionante sí presentó su escrito que daba cumplimiento a la disposición de completar y aclarar el recurso, pero el escrito fue **devuelto** porque no contenía su firma electrónica.¹⁰ Al respecto es preciso determinar que, la firma electrónica era un requisito obligatorio al momento de presentar escritos a través de la ventanilla virtual.
24. Sobre ello, el accionante señaló que presentó el escrito con su firma manuscrita debido a que, cuando se acercó personalmente a la Corte Nacional de Justicia, las ventanillas físicas se encontraban cerradas por la emergencia sanitaria de la pandemia. Sin embargo, por la presunta instrucción de un funcionario judicial ingresó su escrito a través de la ventanilla virtual con su firma y la de su abogado patrocinador. Este hecho se evidencia en la **fe de presentación del escrito**.¹¹
25. Al respecto, este Organismo verifica que, en el expediente electrónico de esta causa, existe la constancia de presentación de 5 de agosto de 2020, en la que se certifica:

Recibido el día de hoy, miércoles cinco de agosto del dos mil veinte, a las catorce horas y tres minutos, presentado por EDISON GERMAN, KLEVER EDUARDO, FANNY MARIA, JUAN CARLOS, HOLGER ECUADOR, VILMA XIMENA, Y LUIS ANTONIO ALVARADO PAUCAR HEREDEROS DE LA SEÑORA ROSA DELIA PAUCAR VALDIVIEZO, quien presenta: ESCRITO COMPLETANDO LA

¹⁰ Esta Corte observa que la Sala de la Corte Nacional al **devolver** el escrito al accionante aplicó una figura no contemplada en la tramitación de causas.

¹¹ Fe de presentación de 5 de agosto de 2020.

DEMANDA, En uno (1) fojas y se adjunta los siguientes documentos: 1) Escrito (ORIGINAL) FANNY PATRICIA INSUASTI ÁVALOS VENTANILLA DE RECEPCIÓN DE ESCRITOS - SALA CIVIL Y.

26. Es preciso observar que, la resolución 045-2020 de 7 de mayo de 2020, emitida por el Consejo de la Judicatura, implementó la ventanilla virtual para el ingreso exclusivo de escritos dentro de las causas en trámite, firmados electrónicamente (**presupuesto normativo**).¹²
27. En el caso *in examine*, el escrito con el que se daba cumplimiento a la disposición de completar y aclarar el recurso ya fue receptado a través de la ventanilla virtual con su firma física, por la presunta instrucción de un servidor judicial, y evidencia de ello, es la existencia de la constancia de presentación expedida por la servidora judicial Fanny Patricia Insuasti Ávalos, encargada de la ventanilla de recepción de escritos. Por esta razón, aunque formalmente se exigía un documento firmado electrónicamente, la Sala no podía inadmitir el recurso por no haber aclarado y completado el recurso, ya que el escrito que atendió esta disposición sí fue presentado oportunamente y recibido oficialmente por la propia Corte Nacional de Justicia.
28. De la misma manera, es pertinente considerar que, en el contexto de la emergencia sanitaria por la pandemia muchas instituciones públicas tomaron varias medidas de bioseguridad, entre las cuales se incluyó el cierre de ventanillas físicas y se dio prioridad al uso de ventanillas virtuales. No obstante, en el caso, el presupuesto normativo que exigía tener una firma electrónica para presentar escritos fue aplicado irracionalmente, debido a que el accionante sí presentó su escrito que atendía la disposición de aclarar y completar su recurso, pero, lo hizo con su firma física, lo que no debió alterar el trámite normal de su recurso.
29. Sin perjuicio de lo expuesto, esta Magistratura considera pertinente precisar que la firma electrónica sí es un requisito obligatorio para la presentación de escritos a través de la ventanilla virtual.¹³ Sin embargo, en este caso su exigencia fue aplicada irracionalmente por la Corte Nacional, en atención a las condiciones particulares de la pandemia.
30. Así también, esta Magistratura determina que la Corte Nacional pudo haber optado por aplicar medidas alternativas para validar la firma del accionante y de su abogado

¹² La resolución 045-2020 fue derogada a través de la resolución 057-2020 de 3 de junio de 2020. Esta última mantiene vigente la ventanilla virtual para la presentación de escritos firmados electrónicamente.

¹³ Resolución 057-2020. Art 6.- Ventanilla virtual: Continuará habilitada la ventanilla virtual implementada por este organismo en las páginas web del Consejo de la Judicatura y de la Corte Nacional de Justicia para la recepción de escritos electrónicos pertenecientes a procesos judiciales en trámite, según el cronograma establecido en el artículo 2 de la presente resolución.

patrocinador como, por ejemplo, la convocatoria a una diligencia de reconocimiento de firma y rúbrica. Contrario, aplicó la medida más gravosa que fue inadmitir el recurso al no contener la firma electrónica del accionante.

31. Por lo expuesto, este Organismo determina que la Corte Nacional aplicó un presupuesto normativo irracionalmente que impidió que el accionante ejerza su derecho a recurrir, toda vez que el accionante sí presentó su escrito en que dio cumplimiento a la disposición de aclarar y completar su recurso de casación.
32. En consecuencia, la acción de la Sala, al inadmitir el recurso por supuestamente no haber sido “aclarado y completado”, vulneró el derecho a la defensa en la garantía a recurrir del accionante (ii).
33. Adicionalmente, esta Corte considera oportuno recordar a los operadores de justicia su obligación de garantizar efectivamente el derecho a la defensa de todas las personas. De este modo, los operadores de justicia deben considerar las circunstancias particulares a la hora de aplicar presupuestos normativos que puedan llegar a ser excesivos e irrazonables en la presentación de acciones e interposición de recursos. En el caso, si bien el accionante no contaba con una firma electrónica, sí presentó de forma oportuna el escrito que daba cumplimiento a la disposición de aclarar y completar su recurso de casación, lo cual no fue considerado por la Corte Nacional.
34. Asimismo, es necesario indicar que este Organismo de ninguna manera se está pronunciando sobre el cumplimiento de los requisitos para la admisibilidad o no del recurso de casación presentada por el accionante, pues esta actuación le corresponde únicamente a la Corte Nacional de Justicia.

6. Reparación

35. Al verificarse que el auto impugnada vulneró el derecho a la defensa en la garantía de recurrir del accionante, corresponde retrotraer el proceso hasta el momento de esta vulneración. Es decir, hasta el auto que inadmitió el recurso de casación por supuestamente no haberse completado y aclarado, para que, previo sorteo, un nuevo conjuer de la Corte Nacional de Justicia analice el escrito que atendió la disposición de aclarar y completar el recurso del accionante previo a pronunciarse sobre su admisibilidad.

7. Decisión

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

1. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección 1621-20-EP.
2. **Declarar** que la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, que expidió el auto de 14 de septiembre de 2020, vulneró el derecho a la defensa en la garantía a recurrir de Edison Germán Alvarado Paucar, por sus propios derechos y en calidad de procurador común de los actores.
3. **Dejar** sin efecto el auto de 14 de septiembre de 2020, emitido por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia.
4. **Ordenar** que un nuevo conjuer o conjuera de la Corte Nacional de Justicia analice el escrito presentado por el accionante el 5 de agosto de 2020, en el que atendió la disposición de la Corte Nacional de aclarar y completar su recurso de casación, previo a pronunciarse sobre su admisibilidad.
5. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

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

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

162120EP-6d0b1



Caso Nro. 1621-20-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 1668-20-EP/24
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 23 de mayo de 2024

CASO 1668-20-EP

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

SENTENCIA 1668-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta parcialmente una acción extraordinaria de protección, presentada en contra de las sentencias de primera y de segunda instancia, tras verificar que el juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Milagro, así como los jueces de la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial del Guayas, vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de motivación al no realizar un análisis sobre los presuntos derechos alegados como vulnerados en una acción de protección.

1. Antecedentes procesales

1. El 27 de agosto de 2019, la señora Greta Carolina Poveda Zapata (“**legitimada activa**” o “**accionante**”) presentó una acción de protección en contra de la Empresa Pública Cuerpo Municipal de Bomberos de Milagro (“**EPCMB**”).¹ El conocimiento de la acción le correspondió a la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Milagro (“**Unidad Judicial**”). El proceso fue identificado con el número 09202-2019-01400.

¹ En su acción de protección, la accionante identificó como actos violatorios de derechos constitucionales a los siguientes: i) memorando UATH-EPCBM-2019-626-M de 08 de julio de 2019, a través del cual se le notificó el cese de sus funciones; y, ii) resolución administrativa interna GG-EPCBM-2019-003RAI de 24 de junio de 2019, a través de la cual se declaró la nulidad del concurso público de méritos y oposición. Alegó principalmente la vulneración de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica, al trabajo y al debido proceso en las garantías de defensa y motivación. En su argumentación sobre la supuesta vulneración de sus derechos señaló que: i) la resolución administrativa interna GG-EPCBM-2019-003RAI carece de motivación, pues no contiene razón alguna para fundamentar su decisión, “simplemente se declara nulo para posteriormente proceder a ‘cesar de funciones al personal’”; y, que ii) los actos administrativos vulneran la seguridad jurídica en la medida en que el concurso público en el que participó está normado “con bases constitucionales”, afecta su derecho al trabajo y a la motivación “por cuanto no se aduce vislumbra [sic] en ninguna forma las razones motivos o circunstancias en que se dicta el acto de nulidad”, con lo que a su criterio, la administración pretende, tras participar y ganar el referido concurso y tras haber adquirido derechos, “violar [sus] derechos y cesar[la] en funciones de la Institución”.

2. La Unidad Judicial, en sentencia de 9 de septiembre de 2019, resolvió negar la acción de protección por considerarla improcedente. Respecto de esta decisión, la accionante interpuso recurso de apelación.²
3. El recurso de apelación fue conocido por la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial del Guayas (“**Sala Provincial**”). En sentencia de 20 de noviembre de 2019, la Sala Provincial resolvió rechazar el recurso de apelación interpuesto y confirmó la sentencia subida en grado.³
4. El 17 de febrero de 2020, la legitimada activa presentó acción extraordinaria de protección contra las sentencias de primera y segunda instancia.⁴ La acción extraordinaria de protección fue admitida a trámite por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional mediante auto de 26 de febrero de 2021.⁵ La Sala de Admisión también requirió, tanto a la Unidad Judicial como a la Sala Provincial, la remisión de un informe de descargo.
5. El 25 de marzo de 2021, la señora Carmen Vásquez Rodríguez, jueza de la Sala Especializada Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, remitió a este Organismo su informe de descargo.
6. El 29 de marzo de 2021, el señor Dionicio Jumbo Quezada, juez de la Unidad Judicial remitió a este Organismo el “Informe en Caso y Causa N° 1668-20-EP”.
7. En atención al orden cronológico de despacho de causas, la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez avocó conocimiento mediante auto de 10 de abril de 2024.

² Sin perjuicio del análisis realizado en la resolución del segundo problema jurídico de esta Sentencia, la Unidad Judicial inadmitió la acción de protección “por considerar que su objeto y pretensión es improcedente sustanciarse en vía constitucional, al no cumplir con los requisitos previstos en el Art. 40 [...] de la [LOGJCC] en incurrir en las causales de improcedencia establecidas en el Art. 42 numerales 3 parte final, 4 y 5 de la misma ley.” A criterio del juzgador no existió vulneración de derechos constitucionales alegados y ha dejado a salvo el derecho de la accionante para interponer los recursos y acciones en la vía judicial ordinaria que corresponda.

³ Sin perjuicio del análisis realizado en la resolución del segundo problema jurídico de esta Sentencia, la Sala Provincial negó el recurso de apelación interpuesto por la accionante por considerar que ni el memorando UATH-EPCBM-2019-626-M ni la resolución administrativa interna GG-EPCBM-2019-003RAI son vulneratorios de derechos constitucionales.

⁴ Este Organismo ha señalado en la sentencia 2048-15-EP/20, 28 de octubre de 2020 que “16. En ciertos casos. Esta Corte ha analizado vulneraciones de derechos en decisiones judiciales que no han sido señaladas como el objeto de la acción extraordinaria de protección planteada cuando de la argumentación se desprende la intención del accionante de impugnarlas”. Así, si bien formalmente la accionante alegó la vulneración de derechos en la sentencia de apelación, de la revisión de los argumentos de la demanda se desprende que también lo hizo contra de la sentencia de primera instancia.

⁵ La Sala de Admisión de la Corte Constitucional estuvo conformada por la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez y los entonces jueces constitucionales Ramiro Ávila Santamaría y Hernán Salgado Pesantes.

2. Competencia

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

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la accionante

9. La accionante señala que las sentencias impugnadas vulneraron los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación⁶ y a la seguridad jurídica⁷ al no considerar la regla jurisprudencial dictada por la Corte Constitucional a través de la sentencia 030-18-SEP-CC dentro del caso 290-10-EP, del 24 de enero de 2018.
10. Respecto del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, la accionante alega que tanto la sentencia expedida por la Unidad Judicial como aquella expedida por la Sala Provincial, rechazaron la acción de protección sin argumentación alguna, toda vez que:

[...] el *tema decidendum* de la Acción de Protección era la vulneración de derechos constitucionales los cuales jamás fueron estudiados de parte de los jueces, pues la “motivación” que utilizaron fue dirigida a la improcedencia de la acción en base de argumentos legales. Es decir no efectuaron un examen constitucional de la causa por la cual fueron accionados investidos como jueces constitucionales.

11. En cuanto a la sentencia de segunda instancia, la accionante también alega que se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por no observar el denominado *test de motivación* en los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, desarrollados por la Corte Constitucional. Sobre la razonabilidad, señala que la Sala Provincial: (i) se limitó a realizar un examen de legalidad; (ii) se limitó a citar normas de rango infraconstitucional sin tomar en cuenta normas constitucionales referentes a los derechos constitucionales alegados; (iii) omitió pronunciarse sobre la regla jurisprudencial contenida en la sentencia 030-18-SEP-CC y el derecho a la

⁶ Constitución de la República del Ecuador, artículo 76, numeral 7, literal l, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008

⁷ Constitución de la República del Ecuador, artículo 82, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008

seguridad jurídica; y, (iv) no analizó la vulneración de derechos constitucionales, es decir, no efectuó un examen constitucional de la causa.

12. Respecto del requisito de la lógica, indica que era obligación de la Sala Provincial analizar de manera amplia y fundamentada la existencia o no de la vulneración de derechos; y además, que este se vulnera cuando se desecha una acción de protección con el único argumento de que no se ha demostrado que la vía contenciosa administrativa es la idónea y eficaz para impugnar el acto controvertido, sin analizar una vulneración de derechos constitucionales.
13. Con relación al requisito de comprensibilidad, alega, en lo principal, que el tema central de la acción de protección presentada no fue resuelto.

3.2. Argumentos de la Unidad Judicial

14. En lo principal la Unidad Judicial señaló que:

[...] no existe vulneración de los derechos constitucionales alegados, por tratarse de un asunto de mera legalidad según la fundamentación y motivación expuesta en la misma, al considerar que su objeto y pretensión es improcedente sustanciarse en esta vía constitucional, al no cumplir con los requisitos previstos en el Art. 40 numerales 1 y 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, e incurrir en las causales de improcedencia establecidas en el Art. 42 numerales 3 parte final, 4 y 5 de la misma ley; en lo demás mi decisión se explica, sustenta y fundamenta en sus considerandos Tercero al Sexto y en su parte resolutive; la misma que fuera notificada en la misma fecha.

De lo transcrito, se desprende que este Juzgador actuó cumpliendo los postulados, términos y procedimiento previsto para estas acciones tanto en la Constitución de la República como en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional [...].

3.3. Argumentos de la Sala Provincial

15. Por su parte, la Sala Provincial señaló, en lo principal, que:

[...] resolvió rechazar el recurso de apelación [...] sin que se evidencie [...] violación alguna a los derechos constitucionales [...]. Por otro lado, la indicación de los Derechos Constitucionales supuestamente vulnerados no se basa en hechos probados dentro del proceso constitucional, sino que los alega por el hecho de no haberse declarado la nulidad del acto administrativo [...].

[...] en el considerando CUARTO se realiza un análisis, no solo doctrinario acerca del verdadero alcance de la Acción de Protección, sino de sentencias de la Corte Constitucional de reciente publicación [...].

[La accionante] [...] busca que se le reintegre al cargo [...] porque supuestamente el acto administrativo [...] era atentatorio al Derecho al Debido Proceso, a la Tutela Judicial Efectiva y al Derecho a la Seguridad Jurídica, [...] el tribunal encontró que la accionante [...] no fue separada de sus funciones de forma arbitraria [...], pudiendo esta resolución [...] ser apelada o dejada sin efecto mediante la justicia ordinaria [...].

[...] [La accionante] no indica [...] de qué manera se ha restringido el contenido de sus derechos constitucionales [...], sino que expresa su inconformidad ante la decisión judicial [...], hecho producto de que el tribunal [...] consideró que no se violentaron los derechos constitucionales pretendiendo de esta forma [...] que la Corte Constitucional se convierta en una nueva instancia para la revisión del fallo y que se disponga su reintegro [...].

En relación a la supuesta inobservancia del precedente jurisprudencial establecido en la Sentencia 030-18-SEP-CC, [...] se desprende que no son casos análogos como para que los efectos de esta puedan ser aplicables [...].

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

- 16.** La Corte Constitucional ha determinado que los problemas jurídicos surgen principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo a un derecho fundamental.⁸
- 17.** De las alegaciones presentadas por la accionante, su planteamiento central se refiere a que tanto la sentencia de primera como de segunda instancia no cuentan con motivación suficiente, pues en ambos casos no se habría realizado un análisis de los derechos constitucionales alegados, limitándose a realizar un estudio de mera legalidad. Además, en cuanto a la sentencia de segunda instancia, considera que la Sala Provincial irrespetó los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad del entonces *test* de motivación. No obstante, se verifica que los argumentos que la accionante esgrime para sostener que la sentencia impugnada no ha respetado el *test* de motivación, se ajustan a la alegación de que no se realizó un análisis de vulneración de derechos constitucionales y en consecuencia serán abordados dentro del mismo problema jurídico.

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

18. En cuanto al derecho a la seguridad jurídica, la accionante cimenta su vulneración en virtud de que tanto la sentencia de primera como la de segunda instancia no habrían considerado la regla jurisprudencial contenida en la sentencia 030-18-SEP-CC.
19. En función de que los cargos planteados por la accionante se dirigen tanto contra la decisión de primera como de segunda instancia, es adecuado condicionar el análisis de la sentencia emitida por la Unidad Judicial, solo en caso de encontrar que la sentencia emitida por la Sala Provincial vulneró derechos constitucionales. Este condicionamiento se establece en función de que las sentencias de segunda instancia se dictan en reemplazo de las decisiones emitidas en primera instancia, de modo que si pudiese existir alguna presunta vulneración en la sentencia emitida por la Unidad Judicial, esta podría haberse subsanado por la Sala Provincial.
20. En virtud de lo señalado, se formulan los siguientes problemas jurídicos a resolver:

¿Las sentencias impugnadas vulneraron el derecho a la seguridad jurídica al haber inobservado la regla jurisprudencial contenida en la sentencia 030-18-SEP-CC de la Corte Constitucional?

¿Las sentencias impugnadas vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, por incurrir en deficiencia motivacional por insuficiencia, al no realizar un análisis de derechos constitucionales alegados, limitándose a realizar un estudio de mera legalidad?

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. ¿Las sentencias impugnadas vulneraron el derecho a la seguridad jurídica al haber inobservado la regla jurisprudencial contenida en la sentencia 030-18-SEP-CC de la Corte Constitucional?

21. El artículo 82 de la CRE señala que “[e]l 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”.
22. La jurisprudencia de este Organismo ha señalado que “[e]n virtud del derecho a la seguridad jurídica, las personas deben contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que las permita tener una noción razonable de las

reglas del juego que le serán aplicables”.⁹ Así, también se ha precisado que el ordenamiento jurídico “debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad”.¹⁰ Así, cuando se trata de una supuesta inobservancia de un precedente constitucional por parte de jueces, aquello puede constituir en sí mismo una afectación a preceptos constitucionales, a examinarse a través del derecho a la seguridad jurídica;¹¹ por lo que bajo ese supuesto no resulta necesario verificar posibles afectaciones a otras normas de rango constitucional.¹²

23. En el presente caso, la accionante argumenta que tanto la sentencia de primera y segunda instancia vulneraron su derecho constitucional a la seguridad jurídica por no haber observado la regla jurisprudencial contenida en la sentencia 030-18-SEP-CC. Así, considerando lo señalado en el párrafo 19 *ut supra*, corresponde empezar por el análisis de la Sentencia de Apelación y sólo en el supuesto de encontrar que dicha sentencia vulneró el derecho a la seguridad jurídica, procederá el análisis de la sentencia emitida por la Unidad Judicial

5.1.1. Sentencia de la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial del Guayas

24. Para determinar si la sentencia de segunda instancia incumplió un precedente corresponde evaluar dos elementos: (i) que la decisión alegada como incumplida contenga un precedente en estricto sentido; y, (ii) que dicho precedente resulte aplicable al caso bajo análisis por compartir las mismas propiedades relevantes.¹³ En ese sentido, a fin de poder resolver el problema jurídico planteado, es necesario verificar si la regla jurisprudencial constituye un precedente y, si además, resulta aplicable al caso *in examine* por compartir las mismas propiedades relevantes.
25. En cuanto al primer requisito, la Corte Constitucional, a través de sentencia 900-19-EP/23 reconoció la existencia de una regla de precedente en la sentencia 030-18-SEP-CC, señalando que la regla jurisprudencial surge del otorgamiento de un nombramiento de

⁹ CCE, sentencia 1842-16-EP/21, 29 de septiembre de 2021, párr. 26, sentencia 2152-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 22 y sentencia 1249-12-EP/19, 17 de septiembre de 2019, párr. 21.

¹⁰ CCE, sentencia 601-16-EP/21, 21 de abril de 2021, párr. 43.

¹¹ CCE, sentencia 3391-17-EP/23, 25 de enero de 2023, párr. 32.

¹² CCE, sentencia 2815-19-EP/24, 07 de marzo de 2024, párr. 24. En el mismo sentido, ver sentencia 1367-19-EP/24, 24 de enero de 2024, párr. 23 y sentencia 2196-19-EP/24, 11 de enero de 2024, párr. 25.

¹³ CCE, sentencia 900-19-EP/23, 12 de octubre de 2023, párr. 27. En el mismo sentido, ver sentencia 1367-19-EP/24, 24 de enero de 2024, párr. 26.

forma directa sin un concurso de méritos y oposición, debiéndose iniciar la acción de lesividad para dejarlo sin efecto.

26. De tal forma, y al verificar que la regla identificada es aquella que la accionante alega como inobservada, se puede dar por cumplido el primer elemento.
27. En cuanto al segundo requisito, la accionante señala que el precedente le es aplicable, pues en la sentencia 030-18-SEP-CC no se realizó un análisis sobre discapacidad sino sobre el artículo 228 de la CRE, sobre “[el] derecho a la seguridad jurídica y el derecho adquirido de los servidores públicos por obtener un Nombramiento Permanente”. Asimismo, argumentó que “en base a las mismas sentencias otros jueces si [sic] han declarado la vulneración del derecho a la seguridad jurídica y la regla jurisprudencial a favor de [...] otros compañeros que tenían la misma calidad y demandaron en la misma vía constitucional”.
28. Así, es preciso señalar que la sentencia 030-18-SEP-CC se pronunció respecto de la supuesta vulneración de derechos constitucionales por parte de sentencias de primera y segunda instancia, (i) dentro de un proceso de acción de protección presentado por un ciudadano; (ii) producto de haber sido desvinculado del Municipio de Manta, por la propia Municipalidad en ausencia de un proceso judicial administrativo, tras haber laborado por 9 años como asistente de la secretaría general de la Alcaldía de Manta; y, (iii) haber recibido el 31 de enero de 2007, un nombramiento definitivo, sin que haya mediado un concurso público de méritos y oposición, conforme se requería por la legislación vigente.
29. En la sentencia 030-18-SEP-CC, la Corte concluyó que la cesación en funciones y el haber sido separado de la institución directamente, sin que el nombramiento otorgado en ausencia de concurso de méritos y oposición, haya sido cuestionado por el Municipio a través de los mecanismos legales y ordinarios disponibles (declaratoria de lesividad), vulneró el derecho a la seguridad jurídica del ciudadano, pues este último no podía verse perjudicado por la actuación de la municipalidad al removerlo del cargo directamente, cuando negligentemente, la misma administración registró su nombramiento sin contar con un concurso público como lo exigía la normativa. Además, dicha sentencia encontró que existió también una vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, tanto en las sentencias de primera como de segunda instancia.
30. En el caso *in examine*, la supuesta vulneración nace de un proceso de acción de protección presentada por una ciudadana, ante la cesación de sus funciones por parte de una entidad

pública (EPCBM), a pesar de haber recibido un nombramiento definitivo. Ahora bien, las propiedades relevantes del presente caso son diferentes en comparación con lo resuelto mediante sentencia 030-18-SEP-CC. En el caso *in examine*, el nombramiento de la accionante se confirió tras la realización de un concurso público de méritos y oposición, mientras que en el caso alegado como precedente vinculante, no existió ningún concurso público. Además, en el presente caso, la cesación en funciones tuvo como antecedente una resolución administrativa interna previa que declaró de oficio la nulidad total del acto administrativo con el que se establecieron las bases del concurso de méritos y oposición 001-EPCBM y de todos los actos administrativos emanados del acto administrativo nulado, así como de determinadas acciones de personal, entre ellas, la de la accionante. Esto último, también difiere del caso sujeto a la sentencia 030-18-SEP-CC, donde la Municipalidad de Manta mediante acción de personal 674-2009 de 06 de octubre de 2009, dispuso directamente la salida de la institución del funcionario público.

31. Así, la situación conocida por la Sala Provincial no es similar a la que originó la sentencia 030-18-SEP-CC, que se caracterizó por la ausencia total de un concurso público de méritos y oposición, y que, pese a esa ausencia, el nombramiento definitivo fue otorgado, generando con posterioridad la cesación directa del funcionario público. En el presente caso, la accionante sí participó de un concurso público previo a la entrega de su nombramiento y con posterioridad fue notificada con el cese de sus funciones tras la emisión de una resolución administrativa interna que dispuso la nulidad de actos administrativos.
32. En consecuencia, los hechos del proceso de origen en el caso *in examine* difieren en sus antecedentes fácticos con relación al caso resuelto mediante sentencia 030-18-SEP-CC, de modo que no tienen las mismas propiedades relevantes, por lo que no se cumple con el segundo elemento identificado en el párrafo 24 *supra*.
33. En virtud de lo señalado y considerando que el caso en análisis no se subsume en la regla de precedente contenida en la sentencia 030-18-SEP-CC, no existió inobservancia de precedente en la sentencia de apelación. Al configurar la sentencia 030-18-SEP-CC un supuesto distinto al presente caso, esta Corte Constitucional no observa una vulneración del derecho a la seguridad jurídica.
34. En atención a la conclusión precedente, no corresponde resolver el problema jurídico planteado en contra de la sentencia de la Unidad Judicial.

5.2. ¿Las sentencias impugnadas vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, por incurrir en deficiencia motivacional por insuficiencia, al no realizar un análisis de derechos constitucionales alegados, limitándose a realizar un estudio de mera legalidad?

35. La motivación, como una de las garantías que rodean al derecho a la defensa, se recoge en el artículo 76 de la CRE que señala:

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...]

7.El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...]

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.

36. Sobre dicha garantía, este Organismo ha señalado que “exige que la motivación contenga:

- (i) una *fundamentación normativa suficiente*, sea o no correcta conforme al Derecho; y,
- (ii) una *fundamentación fáctica suficiente*, sea o no correcta conforme a los hechos”.¹⁴

Así ha señalado que “[l]a garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales”.¹⁵

37. Con relación a los procesos de garantías jurisdiccionales, se ha precisado que “la motivación de las resoluciones adoptadas en este tipo de procesos debe incluir un análisis de los derechos constitucionales presuntamente vulnerados”,¹⁶ en el siguiente sentido:

[...] las garantías jurisdiccionales presentan un contexto particular de la motivación que “eleva el estándar de suficiencia exigible a una argumentación jurídica” y, conforme a este [e]n materia de acción de protección, los jueces “deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. [...] únicamente cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales [...] podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido [...]”.¹⁷

¹⁴ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 28.

¹⁵ CCE, sentencia 274-13-EP/19, 18 de octubre de 2019, párr. 47.

¹⁶ CCE, sentencia 1047-17-EP/21, 27 de octubre de 2021, párr. 17.

¹⁷ CCE, sentencia 2986-19-EP/24, 16 de febrero de 2024, párr. 20.

38. Para responder este problema jurídico, se identifican los derechos alegados como vulnerados en la acción de protección y el contenido de las sentencias tanto de primera y segunda instancia, a fin de verificar si los operadores de justicia se limitaron a realizar un análisis de mera legalidad y no realizaron un análisis de derechos constitucionales.
39. De los antecedentes expuestos en las sentencias impugnadas, se observa que la accionante alegó como derechos constitucionales violentados: i) la seguridad jurídica; ii) al trabajo; y, iii) el derecho a la defensa en la garantía de la motivación.¹⁸
40. Al respecto, la accionante sostuvo que pese a haber sido declarada como ganadora de un concurso público de méritos y oposición y haberse suscrito su nombramiento definitivo, mediante resolución administrativa interna GG-EPCMB-2019-003RAI el referido concurso fue declarado nulo y subsecuentemente a través del memorando UATH-EPCBM-2019-626-M fue cesada de sus funciones, vulnerándose así: (i) la seguridad jurídica, por no respetarse los derechos que adquirió a través del concurso público y la firma de su nombramiento definitivo; (ii) el derecho a la defensa en la garantía de motivación, pues la resolución administrativa que declaró nulo el concurso de méritos y oposición “no emite razón alguna de la decisión, simplemente se declara nulo para posteriormente proceder a ‘cesar de funciones’ al personal [...] no se vislumbra en ninguna forma las razones motivos o circunstancias en que se dicta el acto de nulidad”; y, (iii) el derecho al trabajo.
41. En función de lo señalado en el párrafo 19 *ut supra*, corresponde evaluar si las decisiones impugnadas realizaron, o no, un análisis de los derechos constitucionales, empezando por la Sentencia de Apelación y sólo en el supuesto de encontrar que la referida sentencia vulnera la garantía de la motivación, procederá el análisis de la sentencia emitida por la Unidad Judicial

5.2.1. Sentencia de la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial del Guayas

42. Respecto de la sentencia de segunda instancia, se constata que la Sala Provincial en el apartado cuarto de su decisión, realizó referencias y transcripciones de normas como los artículos 17, 46 y 47 de la LOSEP, los artículos 104, 105 y 217 del COA, el artículo 305 del COESCOP, y el artículo 300 del COGEP. Al respecto expuso los siguientes razonamientos:

¹⁸ La argumentación de la demanda de acción de protección se encuentra resumida en la nota al pie 1 de esta sentencia.

42.1. En el punto 4.4), identificó que la resolución administrativa GG-EPCBM-2019-003RAI nulitó el concurso público y cambió el nombramiento permanente a nombramiento provisional a la accionante. También, transcribió parte del artículo 17 de la LOSEP con relación a los casos en que procede expedir un nombramiento provisional, así como el artículo 47 de la misma Ley que refiere a los casos de cesación definitiva. Así, particularizó la causal e) “Por remoción”, cuando se trata de servidores de libre nombramiento y remoción de período fijo, en caso de cesación del nombramiento provisional y por falta de requisitos o trámite adecuado para ocupar el puesto. La Sala Provincial concluyó, en este aspecto, que la destitución de la accionante “no es contraria a derecho ya que poseía un tipo de nombramiento que no le brindaba estabilidad y conforme lo dispone el Art. 47 es de libre remoción; por lo tanto, en esta parte la Sala considera que no se ha violentado derecho constitucional alguno.”

42.2. En el punto 4.5) la Sala Provincial se refiere a la resolución administrativa GG-EPCBM-2019-003RAI, que resolvió nulitar el acto administrativo con el cual se establecieron las bases del concurso de méritos y oposición y por ende de todos los actos administrativos emanados del mismo, por considerarlo contradictorio a la Constitución y a la ley. Para ello, la Sala Provincial citó el artículo 104 del Código Orgánico Administrativo; el artículo 105 de la misma norma con relación a las causales de nulidad, particularmente la causal “1. Sea contrario a la Constitución y a la ley [...]”. Así, la Sala Provincial consideró que:

[...] la Resolución administrativa tampoco es contraria a derecho ni contiene actos vulneratorios constitucionales; ahora, si bien la accionante no se encuentra de acuerdo con la resolución administrativa, no es la vía constitucional la adecuada para su reclamo, ya que la accionante no ha demostrado que la vía judicial no es adecuada ni eficaz [...].

43. Adicionalmente, la Sala Provincial precisó que el acto administrativo tiene su vía particular de reclamo ordinario. Para ello citó el artículo 217 del Código Orgánico Administrativo, el artículo 305 del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público y el artículo 46 de la LOSEP. A criterio de la Sala, se dejó “a salvo el derecho de la accionante a interponer las acciones que creyere necesario pero ante una autoridad Administrativa y no Constitucional”.

44. Respecto del punto 4.6), la Sala Provincial transcribe el artículo 40 y los numerales 3 y 4 del artículo 42 de la LOGJCC e indica que según esta ley:

[...] los lineamientos a tomar en cuenta en caso de existir un acto violatorio, [responden a] determinar si dicho acto es susceptible de ser resuelto por la vía constitucional o por la vía judicial ordinaria. La acción de protección se desnaturaliza, tanto si se la utiliza ante cualquier conflicto que bien podría ser solucionado ante la justicia ordinaria aplicable para cada caso concreto.

45. Por otro lado, la Sala Provincial cita el artículo 69 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, así como el artículo 300 del “Código Orgánico Integral Penal”.¹⁹ Adicionalmente, cita el fragmento de una obra académica y la sentencia 53-11-SEP-CC.
46. De la parte considerativa expuesta, esta Corte Constitucional considera que la Sala Provincial realizó un análisis del derecho al trabajo. Pero, por otro lado, y respecto del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y del derecho a la seguridad jurídica, la Sala Provincial no realizó análisis alguno sobre estos. Por el contrario, se limitó a citar artículos de diversos cuerpos legales relacionados con (i) las causales de nulidad de los actos administrativos; (ii) la impugnación y apelación de los actos administrativos; (iii) el derecho a demandar o recurrir ante los tribunales contenciosos administrativos; y, (iv) los requisitos de procedencia y las causales de improcedencia de las acciones de protección. Adicionalmente, realizó referencias doctrinarias sobre la procedencia de la acción de protección y citó una sentencia de la Corte Constitucional.
47. En virtud de lo expuesto, esta Corte encuentra que la sentencia de segunda instancia no realizó un análisis de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación ni del derecho a la seguridad jurídica, limitándose a citar artículos de diversos cuerpos normativos sin contrastar dicha normativa con los hechos y particularmente con relación a los derechos referidos. En consecuencia, este Organismo encuentra que la sentencia únicamente realizó un ejercicio de motivación con relación al derecho al trabajo, siendo procedente declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación de la accionante al incurrir en su supuesto de deficiencia motivacional por insuficiencia.
48. Sobre la base de la conclusión precedente, corresponde ahora resolver el problema jurídico respecto de la sentencia emitida por la Unidad Judicial.

5.2.2. Sentencia de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Milagro

¹⁹ Si bien la Sala Provincial se refiere al Código Orgánico Integral Penal, el contenido del artículo citado se encuentra en el Código Orgánico General de Procesos.

49. Este Organismo constata que la sentencia de primera instancia señala:

- 49.1.** En el considerando tercero, que los actos identificados como vulneratorios de derechos se encuentran fundamentados y motivados, por incluir los antecedentes y razones en los que se basan. Que, con estos actos, la entidad accionada ha hecho uso de la potestad de revisión de los actos administrativos y que conforme a la Ley Orgánica de Servicio Público, el personal de las empresas públicas se sujeta a la Ley Orgánica de Empresas Públicas.
- 49.2.** En el considerando cuarto, desglosa diversas normativas e indica que pese a que según el artículo 228 de la CRE los derechos de los servidores públicos son irrenunciables, la CRE también establece que la ley “definirá el organismo rector para el sector público entre lo que incluye facultades para su promoción y cesación de sus cargos”. Además, refiere que la normativa legal secundaria es el Código Orgánico Administrativo, la Ley Orgánica de Empresas Públicas y “su Reglamento de aplicación”²⁰ y, que esta contiene los procedimientos para la defensa de los derechos de la accionante. Concluye que según el artículo 173 de la CRE, los servidores públicos pueden impugnar los actos administrativos en vías expeditas como “la vía judicial administrativa y/o laboral”, cuestión que además se corrobora con el artículo 31 del Código Orgánico de la Función Judicial.
- 49.3.** En el considerando quinto, que según los fundamentos de hecho y derecho, incluida la sentencia 103-18-SEP-CC, se ha llegado a la convicción de que la accionante pretende “que se la declare ganadora del concurso, o sea que su pretensión está viciada de improcedencia”. Que la accionante puede acudir a la vía judicial administrativa o laboral, y en consecuencia consideró que “no existe vulneración de derechos constitucionales”. Así, se sirve con citar el artículo 88 de la CRE, el artículo 40 y 42 de la LOGJCC.
- 49.4.** En el considerando sexto, concluye que los actos identificados como vulneratorios de derechos se realizaron cumpliendo el procedimiento legal y administrativo correspondiente. Que, en consecuencia, no pueden ser materia de análisis constitucional, por ser improcedentes y al tratarse de un asunto de mera legalidad no conllevan violación de derechos. Además, reitera que los actos administrativos pueden ser impugnados en la vía judicial y que la accionante pretende la

²⁰ Esta Corte Constitucional aclara que a la presente fecha no se han expedido reglamentos de aplicación al Código Orgánico Administrativo o a la Ley Orgánica de Empresas Públicas.

declaración de un derecho, siendo tal materia del ámbito judicial y no constitucional. Para sostener su afirmación se refiere nuevamente al artículo 173 de la CRE, al artículo 42 de la LOGJCC, a los artículos 83 literal k) y 90 inciso segundo de la LOSEP y el artículo 31 del COFJ.

- 50.** Así, de la parte considerativa expuesta en los párrafos anteriores es posible notar que el juez de la Unidad Judicial realizó un análisis del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, pues a su criterio la resolución y el memorándum están fundamentados y motivados ya que contienen los antecedentes y razones en que se basan.
- 51.** Ahora bien, con respecto a los derechos al trabajo y a la seguridad jurídica, la Unidad Judicial no realizó análisis alguno, limitándose a señalar que “la ley ha definido el organismo rector para el sector público encargado de la promoción y cesación de los servidores públicos”. Para ello, se hizo referencia a normativa infraconstitucional, particularmente el Código Orgánico Administrativo, la Ley Orgánica de Empresas Públicas y “su Reglamento de aplicación”.²¹ Sin embargo, la mera referencia a la regulación normativa sobre mecanismos ordinarios de impugnación no constituye un análisis sobre la real vulneración o no de los derechos constitucionales.
- 52.** Finalmente, la judicatura señala que los actos impugnados se han realizado conforme al procedimiento legal y administrativo, lo que excluiría -según sostuvo- a la controversia de la jurisdicción constitucional y que, al tratarse de un asunto de mera legalidad, no implica violación de derechos. Señala que los actos administrativos no conllevan violación de derechos porque pueden ser impugnados en la vía judicial, pues no se ha demostrado que dicha vía no fuere adecuada ni eficaz. Aquello no constituye en sí mismo un análisis sobre derechos constitucionales. De hecho, esta Corte ha señalado que:

[...] ni la naturaleza del acto u omisión impugnada, ni la naturaleza de la persona o entidad demandada, por sí mismas, constituyen razones suficientes para inadmitir o declarar improcedente una acción de protección. [...] En consecuencia, este Organismo considera que aquellas sentencias que se limitan a esbozar razonamientos de esta índole adolecen de motivación insuficiente, por cuanto no contienen un análisis sobre los derechos constitucionales presuntamente vulnerados.²²

- 53.** A la luz de lo señalado, este Organismo encuentra que la sentencia de primera instancia no realizó un análisis de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica ni al trabajo, siendo procedente declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de

²¹ *Ibid* 20.

²² CCE, sentencia 1047-17-EP/21, 27 de octubre de 2021, párr. 22.

motivación de la accionante al incurrir en un supuesto de deficiencia motivacional por insuficiencia.

54. En opinión de esta Corte, tanto la sentencia de primera como de segunda instancia no cuentan con una motivación suficiente a la luz de la jurisprudencia del Organismo; la misma que ha señalado que en el conocimiento de garantías jurisdiccionales, se exige un estándar de suficiencia reforzado, donde además de la suficiencia fáctica y normativa, es necesario un análisis que verifique la existencia o no de vulneración de derechos.²³ Ahora bien, es importante recordar a los jueces que existe una diferencia entre su obligación de analizar y resolver sobre la vulneración de derechos —en función del estándar reforzado de suficiencia— y su deber de analizar y resolver sobre la procedencia de la vía constitucional por sobre la vía ordinaria, cuando aquello proceda según la jurisprudencia del Organismo,²⁴ sin que en ninguno de los casos, estén habilitados para emitir decisiones con motivación insuficiente.

55. De este modo, las sentencias de primera y de segunda instancia no realizaron un pronunciamiento sobre los derechos a la motivación y a la seguridad jurídica —en el caso de la sentencia emitida por la Sala Provincial— ni sobre los derechos al trabajo ni a la seguridad jurídica —en el caso de la sentencia emitida por la Unidad Judicial—; de modo que no se cumplió con el tercer elemento que exige la garantía de motivación en el contexto particular de garantías jurisdiccionales.

6. Reparación

56. De conformidad con el artículo 18 de la LOGJCC, al declararse la vulneración de derechos constitucionales, procede ordenar la reparación integral del daño causado, con el objetivo de que siempre que sea posible, se restablezca a la víctima a la situación previa a la vulneración de sus derechos.²⁵ Así, este Organismo ha señalado que como medida de

²³ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 103 y 103.1

²⁴ Este Organismo, por ejemplo, en sentencia 2006-18-EP/24 de 13 de marzo de 2024, ha indicado que: “43. La mentada excepción procede por regla general, a menos que (al igual que con los empleados de empresas públicas y privadas), el caso se refiera a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor, como por ejemplo en casos de evidente discriminación, o en los excepcionales que requieran una respuesta urgente por las circunstancias que lo rodeen. Si 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.”

²⁵ LOGJCC, “Art. 18.- Reparación integral. - En caso de declararse la vulneración de derechos se ordenará la reparación integral por el daño material e inmaterial. La reparación integral procurará que la persona o personas titulares del derecho violado gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación. La reparación podrá incluir, entre otras formas, la restitución del derecho, la compensación económica o patrimonial, la rehabilitación, la satisfacción, las garantías de que el

reparación integral dentro de las acciones extraordinarias de protección, generalmente y ante la vulneración de derechos fundamentales, procede como medida efectiva de reparación, el reenvío de la causa a fin de que sea otro operador de justicia competente quien emita una nueva decisión judicial.²⁶

57. En función de que el análisis efectuado en esta sentencia ha encontrado que tanto la sentencia emitida por la Sala Provincial como aquella emitida por la Unidad Judicial han vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, corresponde dejar sin efecto las decisiones impugnadas y disponer el reenvío de la causa para que sea otro juez de primer nivel competente, quien conozca la acción de protección planteada por la accionante. Ahora bien, esta Corte considera pertinente precisar que el nuevo juez de primer nivel que conocerá la causa, en función del reenvío aquí dispuesto, deberá cumplir con un rol que i) considere la diferencia señalada en el párrafo 54 *ut supra*; y, ii) no se limite, sin más, a realizar un examen de legalidad para descartar la existencia o no de vulneración de derechos constitucionales.

7. Decisión

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

1. **Aceptar** parcialmente la acción extraordinaria de protección **1668-20-EP**.
2. **Declarar** la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, tanto por la sentencia expedida por la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Milagro, como por la sentencia expedida por la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial del Guayas.
3. **Dejar** sin efecto la sentencia emitida por la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Milagro, así como la sentencia expedida por la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial del Guayas, dentro del caso de acción de protección 09202-2019-01400.

hecho no se repita, la obligación de remitir a la autoridad competente para investigar y sancionar, las medidas de reconocimiento, las disculpas públicas, la prestación de servicios públicos, la atención de salud [...]”.

²⁶ CCE, sentencia 843-14-EP/21, 14 de octubre de 2020, párr. 56.

4. **Disponer** el reenvío del proceso para que, tras el sorteo respectivo, sea otro juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Milagro quien conozca la acción de protección planteada por la accionante.
5. 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 cinco votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín (voto concurrente); y, dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Alí Lozada Prado, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 23 de mayo de 2024; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Enrique Herrería Bonnet, por uso de licencias por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Daniela Salazar Marín

SENTENCIA 1668-20-EP/24

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, formulo este voto concurrente de la sentencia 1668-20-EP/24 emitida el 23 de mayo de 2024, por las razones que expongo a continuación.

Sobre la sentencia 1668-20-EP/24

2. El caso indicado proviene de una acción de protección relacionada con un conflicto laboral entre una persona natural con una institución estatal. Así, en el caso en cuestión, la persona accionante reclamaba a la Empresa Pública Cuerpo Municipal de Bomberos de Milagro la declaratoria de nulidad del concurso de méritos y oposición para un cargo sobre el cual habría ganado el respectivo nombramiento.
3. En la sentencia 1668-20-EP/24, la Corte acepta parcialmente la acción porque las sentencias de primera y segunda instancia emitidas en el marco de la acción de protección no cuentan con una motivación suficiente porque no realizaron un análisis que verifique la existencia o no de vulneración de derechos. Consecuencia de ello, se dispone el reenvío del caso para que una nueva autoridad judicial en primera instancia resuelva la acción de protección.
4. Estoy de acuerdo con la conclusión final a la que llega la sentencia 1668-20-EP/24, aunque reconozco que, como se aprecia de la votación¹ que obtuvo la sentencia, el caso bajo análisis se encontraba en un umbral límite sobre el cumplimiento del estándar de la garantía de motivación, considerando, en particular, que el caso de origen proviene de un conflicto laboral estatal. Con esas consideraciones, dado que se ha dispuesto el reenvío de la causa, estimo pertinente realizar algunas reflexiones a propósito de la sentencia 2006-18-EP/24, emitida el 13 de marzo de 2024, para guiar a las nuevas autoridades judiciales que conozcan esta causa luego de su sorteo, sobre cuál es el estándar de motivación exigido en una acción de protección sobre un conflicto laboral con el Estado.

¹ Como se advierte de la razón sentada por la Secretaría General de la Corte, existen dos votos salvados en el presente caso que se aprobó con cinco votos a favor de nueve posibles, entre ellos, este voto concurrente.

5. Y es que el reenvío de la causa no implica que necesariamente deba aceptarse la acción; en la misma línea, el hecho de que se trate de un conflicto laboral con el Estado tampoco implica que la causa debe ser rechazada, inadmitida o negada de plano. Cualquier decisión que se tome debe cumplir con el estándar de la garantía de motivación. En función de ello, este voto concurrente no implica que me distancie del razonamiento de la sentencia 2006-18-EP/24 con el cual estoy de acuerdo, sino que encuentro necesario profundizar en su comprensión.

La sentencia 2006-18-EP/24 no contiene un precedente en sentido estricto respecto de conflictos laborales con el Estado en los que se impugnen actos administrativos relativos a la terminación de contratos ocasionales, la homologación salarial, la supresión de partidas, o la liquidación

6. De acuerdo a la sentencia 109-11-IS/20, un precedente en sentido estricto es el núcleo (es decir, la regla en la que el decisor subsume los hechos del caso concreto para, inmediatamente, extraer la decisión, que está compuesto por un supuesto de hecho y una consecuencia jurídica) de la *ratio decidendi* (el conjunto de razones que son esenciales para la justificación de lo decidido) de una decisión jurisdiccional que ha sido elaborado interpretativamente por el decisor y no meramente tomado del Derecho preexistente.
7. Entonces, para identificar un precedente en sentido estricto en cualquier sentencia, es indispensable acudir a los hechos del caso concreto. La sentencia 2006-18-EP/24 versa sobre la vulneración del derecho a la protección laboral reforzada como mujer embarazada por la terminación de un nombramiento provisional. Toda vez que los hechos de la sentencia 2006-18-EP/24, se relacionan con la extensión² de la protección laboral reforzada para mujeres embarazadas o en periodo de lactancia frente a la terminación de nombramientos provisionales, es claro que sobre estos hechos se generó un precedente. A saber, la Corte extendió el estándar de los contratos ocasionales de tal manera que, tratándose de un nombramiento provisional, las instituciones públicas no pueden desvincular a las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia y deben garantizar su derecho al trabajo hasta que concluya dicho periodo.

² En sentencia 309-16-SEP-CC, la Corte determinó que la decisión de no renovar el contrato de servicios ocasionales a una mujer embarazada o en período de lactancia efectivamente agrava la vulnerabilidad en la que se encuentra, ya que su sustento depende del trabajo que realice. Por lo tanto, la Corte señaló que no es dable que se imponga la necesidad administrativa de cumplir con determinada norma de personal, por encima de las necesidades vitales de la trabajadora. Así, se indicó que dicha decisión constituye fuente de vulneración al derecho a la igualdad en contra de la servidora pública y que no implica el desconocimiento de una norma constitucional, como es el artículo 228, de acuerdo con el cual el acceso al servicio público y la estabilidad que lo protege dependen enteramente de los méritos del aspirante, demostrados a través de un concurso público.

8. Ahora bien, una misma sentencia tiene la potencialidad de generar distintos precedentes respecto de cada uno de los problemas jurídicos que resuelve, por lo que cabe preguntarse si en la sentencia 2006-18-EP/24 se generó o no un precedente en sentido estricto respecto del conocimiento de los conflictos laborales con el Estado. Al respecto, uno de los problemas jurídicos que resuelve la sentencia 2006-18-EP/24 se refiere a la procedencia de la acción de protección. En el marco de ese análisis, y a partir de los hechos del caso, la Corte formuló una **regla general** así como **criterios de excepción** respecto de la procedencia de la acción de protección en conflictos laborales contra el Estado. A saber, la Corte señaló que, por **regla general**, el conocimiento de los conflictos laborales³ entre el Estado y sus servidores públicos corresponde a la jurisdicción de lo contencioso-administrativo; la Corte también estableció **criterios de excepción** a esta regla general, que operan cuando el caso se refiera a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor. A manera ejemplificativa, la Corte mencionó que tales excepciones podrían ocurrir en casos de evidente discriminación, o en los excepcionales que requieran una respuesta urgente por las circunstancias que los rodeen.
9. Esa regla general, junto a sus criterios de excepción, formulada al momento de determinar la procedencia de la acción de protección de origen, constituye una regla de precedente igualmente obligatoria, pues la Corte subsume los hechos del caso en los criterios de excepción formulados a la regla general. Así, a juicio de la Corte, los hechos del caso requerían una respuesta urgente (**criterio de excepción a la regla general**) debido a la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres embarazadas frente a las decisiones de la autoridad administrativa, y la protección reforzada que la Constitución les garantiza.
10. Ahora bien, al momento de formular la regla general, la sentencia 2006-18-EP/24 también menciona ejemplificativamente la impugnación de actos administrativos relativos a la terminación de contratos de servicios ocasionales, finalización de nombramientos provisionales, homologación salarial, supresión de partidas, o liquidación, por lo que nuevamente cabe preguntarse si en la sentencia 2006-18-EP/24 se generó o no un precedente en sentido estricto respecto de estas cuestiones. Como vimos, para identificar un precedente en sentido estricto es necesario partir de los hechos del caso y determinar

³ De acuerdo con la sentencia 2006-18-EP/24, entre los ejemplos de conflictos laborales entre el Estado y servidores públicos que por regla general corresponderían a la vía contencioso-administrativa están: la terminación de contratos de servicios ocasionales, finalización de nombramientos provisionales, homologación salarial, supresión de partidas, liquidación, entre otros.

si esos hechos se subsumen o no en las reglas que se crean. Por ello, en la sentencia 2006-18-EP/24 existe un precedente que extiende a los nombramientos provisionales la protección laboral reforzada de la que gozan las mujeres respecto de los contratos ocasionales; así también, existe un precedente según el cual, por regla general, el conocimiento de los conflictos laborales entre el Estado y sus servidores públicos corresponde a la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, excepto cuando el caso se refiera a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor.

11. Sin embargo, no sería preciso identificar un precedente en sentido estricto respecto de toda impugnación de actos administrativos relativos a la terminación de contratos de servicios ocasionales, finalización de nombramientos provisionales, homologación salarial, supresión de partidas, o liquidación. Respecto de uno de esos supuestos (terminación de un nombramiento provisional), la Corte aplica la excepción a la regla general de que la acción de protección no es la vía; mientras que los otros supuestos mencionados son ajenos a la decisión adoptada en la sentencia 2006-18-EP/24. Además, esta mención no constituye la razón de la decisión del caso 2006-18-EP.
12. Recordemos que, para identificar un precedente en sentido estricto hay que acudir necesariamente a las razones de las cuales no se puede prescindir para llegar a la decisión, es decir, resulta imprescindible distinguir la *ratio decidendi* del *obiter dicta*. La *ratio decidendi* son las razones de la decisión, mientras que el *obiter dicta* son dichos de paso o consideraciones adicionales que formula la Corte para explicar o guiar su razonamiento, pero no son razones que se apliquen al momento de resolver los problemas jurídicos planteados y por ende no son vinculantes para casos futuros.
13. Esta Corte Constitucional ya ha aclarado que las consideraciones adicionales que no forman parte de la *ratio decidendi* del caso en cuestión no pueden establecer un precedente judicial en sentido estricto en los términos de la sentencia 109-11-IS/20.⁴ De ahí que no identifique un precedente en sentido estricto respecto de supuestos ajenos a la decisión adoptada en la sentencia 2006-18-EP/24 tales como la terminación de contratos ocasionales, la homologación salarial, la supresión de partidas, o la liquidación, a través de los cuales la Corte procuró guiar su razonamiento.

⁴ CCE, sentencia 121-20-EP/24, 31 de enero de 2024, párr. 33.

14. Menos aún, existe un precedente en sentido estricto que implique que, en todo conflicto laboral con el Estado, automáticamente correspondía rechazar, inadmitir o negar la acción de protección, como explicaré a continuación.

La sentencia 2006-18-EP/24 no implicó ningún cambio de la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional del Ecuador

15. No encuentro que en la sentencia 2006-18-EP/24 haya existido un cambio de línea ni de precedente jurisprudencial. La Corte, en la sentencia 2006-18-EP/24, no estableció excepciones para la presentación de la acción de protección. Por ello, no puede entenderse que un conflicto laboral con el Estado implica que, de plano, no procede la acción de protección.
16. Tan es así que en el caso bajo análisis en la sentencia 2006-18-EP/24, se alegó expresamente que se trataba de un tema de legalidad impugnante ante los tribunales de lo contencioso-administrativo y que se pretendía la declaratoria de un derecho. A pesar de ello, la Corte estimó que, de hecho, la acción de protección sí era la vía. En esa línea, la Corte declaró procedente la acción por referirse a una servidora con nombramiento provisional quien fue desvinculada de la institución cuando se encontraba embarazada. La Corte reconoció que estos hechos pueden ser conocidos mediante una acción de protección e incluso realizó un análisis sobre el mérito de la causa, analizando las vulneraciones de derechos alegadas por la accionante.

17. La sentencia 2006-18-EP/24 indicó:

cuando se impugnan actos administrativos sobre conflictos laborales entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos, como por ejemplo, la terminación de contratos de servicios ocasionales, finalización de nombramientos provisionales, homologación salarial, supresión de partidas, liquidación, entre otras, el conocimiento del caso corresponde por regla general a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esto implica un trato igualitario hacia los servidores públicos respecto de los empleados sujetos al Código del Trabajo o a la Ley Orgánica de Empresas Públicas, pues previamente, la Corte ha determinado que, por regla general, los conflictos laborales entre empleados y empleadores (sean estos de empresas públicas o privadas) corresponden a la jurisdicción ordinaria (no se reproducen notas al pie del original).⁵

18. De lo anterior no se advierte que la Corte haya señalado que la acción de protección nunca será la vía solo porque se alegan temas laborales. La Corte sigue manteniendo, como lo

⁵ CCE, sentencia 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024, párr. 42.

ha hecho desde la sentencia 1679-12-EP/20,⁶ que, por regla general, los conflictos laborales corresponden a las vías ordinarias establecidas para el efecto y que existen excepciones a aquella regla.

19. La sentencia 2006-18-EP/24 no es un cambio de línea al respecto, sino que ha vuelto a recordar que el análisis depende de un ejercicio que debe realizarse en cada caso concreto. La Corte ha reiterado en sendas ocasiones que no hay materias excluidas de la acción de protección.⁷ Esa línea no ha cambiado.
20. La determinación de que un caso, sobre un conflicto laboral entre el Estado y servidores públicos, corresponde a la vía constitucional o a la vía ordinaria, no se trata de un tema de inadmisibilidad, sino que corresponde realizar un análisis de fondo. Por ello, la sentencia 2006-18-EP/24 no puede ser utilizada por las y los jueces constitucionales como otra excusa para inadmitir, negar, rechazar o desestimar este tipo de acciones de manera automática. Por el contrario, sigue en vigencia el criterio respecto de la diferencia entre la inadmisibilidad e improcedencia de la acción. De tal manera que la verificación de una de las causales de improcedencia de la acción de protección (artículo 42 numerales 1 al 5 de la LOGJCC) requiere de una carga argumentativa que no puede satisfacerse en el primer acto procesal de admisión pues implica que debe existir un criterio formado sobre ello, a través de la audiencia, pruebas, documentos e informes.⁸
21. Si bien la Corte ha reconocido ciertas excepciones a esta regla, no se ha apartado del precedente establecido en la sentencia 1-16-PJO-CC respecto del deber de motivar, según el cual se debe realizar un profundo análisis de la real existencia de vulneración de derechos constitucionales y que, únicamente, cuando no se encuentre tal vulneración, se puede determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz.⁹
22. Sin apartarse de ese precedente, en la sentencia 2006-18-EP/24 la Corte sigue la misma línea desde la sentencia 1178-19-JP/21 respecto del derecho a la propiedad. Esta última determinó que “pueden existir otros supuestos de manifiesta improcedencia de la acción

⁶ CCE, sentencia 1679-12-EP/20, 15 de enero de 2020, párrs. 64 y 66.

⁷ Ver, por ejemplo, CCE, sentencia 108-20-EP/24, 11 de abril de 2024, párr. 21; sentencia 461-19-JP/23 y acumulados, 19 de abril de 2023, párr. 30; sentencia 1580-18-EP/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 25; sentencia 212-20-EP/24, 25 de abril de 2024, nota al pie 20; sentencia 1245-19-EP/24, 24 de enero de 2024, párr. 17; o, sentencia 3119-19-EP/24, 21 de febrero de 2024, párr. 17.

⁸ CCE, sentencia 102-13-SEP-CC, 4 de diciembre de 2013, pág. 23.

⁹ CCE, sentencia 1-16-PJO-CC, 22 de marzo de 2016, págs. 24 y 25, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 19, entre otras

de protección, en los cuales el umbral de análisis de la garantía de motivación deba ser menor [...]”.¹⁰

23. Así, en la sentencia 2006-18-EP/24, la Corte únicamente recuerda que, dependiendo de cada caso concreto, si la pretensión de una acción de protección tiene una especificidad tal que puede resolverse por la vía ordinaria laboral o contencioso-administrativa que corresponda, o que el caso no se refiera a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor, o en los excepcionalísimos que requieran una respuesta urgente por las circunstancias que lo rodeen, entonces existe un umbral menor en relación con la obligación de motivar sobre la existencia o no de vulneraciones a derechos. Para ello, deberán cumplir con el estándar constitucional mínimo de la garantía de motivación que, entre otros, determina que se deben enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión y explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, justificando además por qué la vía ordinaria es la que corresponde.
24. El umbral menor en relación con la obligación de motivar sobre la existencia, o no, de vulneraciones a derechos constitucionales en los casos en que un juez o una jueza constitucional deriva el caso a la justicia ordinaria, se explica en la medida en que, si se realizara un análisis profundo sobre el fondo del caso de forma previa a las consideraciones en cuanto a la vía adecuada para la sustanciación del caso concreto, existiría una suerte de prejuzgamiento por parte de la justicia constitucional que dejaría sin margen de acción a la justicia ordinaria o bien podría generar criterios contrapuestos sobre un mismo punto de derecho.
25. En definitiva, la determinación de que un caso sobre conflicto laboral entre el Estado y servidores públicos corresponde a la vía constitucional o a la vía ordinaria debe realizarse caso por caso sin que sea posible establecer excepciones taxativas en abstracto.

El deber de motivación que tienen los jueces y las juezas que conocen acciones de protección sobre conflictos laborales con el Estado, a la luz de la sentencia 2006-18-EP/24

26. Como ha quedado establecido, la sentencia 2006-18-EP/24 no habilita a las autoridades judiciales a rechazar de plano una acción de protección solamente porque versa sobre un conflicto laboral con el Estado ni las exime de su deber de motivar sus decisiones. El estándar, como regla general para estos casos, implica reducir o relajar la carga

¹⁰ CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 95.

argumentativa, pero no significa que las autoridades judiciales puedan rechazar una acción de protección únicamente con fundamento en la temática sobre la cual versa el conflicto.

27. Cabe señalar que la propia sentencia 2006-18-EP/24 determina que no es obligación de los accionantes justificar la excepción, pero sí de las autoridades judiciales motivar. En otras palabras, la carga argumentativa sigue recayendo en las y los jueces.
28. Resulta necesario recordar que la vía contencioso-administrativa está diseñada para abordar los conflictos laborales entre servidores públicos y el Estado. Tan es así que cuando un servidor o servidora acude a la justicia constitucional con un conflicto laboral, las posibilidades de que le respondan que esa no es la vía idónea son altas; mientras que, si el mismo servidor o servidora acude a la justicia contencioso-administrativa, eventualmente recibirá una respuesta a su planteamiento. Ahora bien, esto no significa que la vía contencioso-administrativa sea adecuada y eficaz para todos los casos. De ahí que, a efectos del estándar motivacional señalado, las y los jueces constitucionales deben tomar en cuenta no sólo las particulares vulnerabilidades de las y los servidores públicos, sino también las particularidades de la vía contencioso-administrativa.
29. Entre otros factores, en su razonamiento deberán considerar que la justicia contencioso-administrativa no es necesariamente una vía rápida o sencilla, sino que se caracteriza por la excesiva carga procesal y mantiene un importante retraso procesal. A esto se suman los breves tiempos de caducidad de la acción y el hecho de que no existen dos instancias, sino una única instancia seguida de un recurso inminentemente técnico como es la casación. Las y los jueces constitucionales no pueden obviar que, si bien en la justicia contencioso-administrativa existe la posibilidad de suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos impugnados hasta que se resuelva la materia del caso, no es frecuente que esto ocurra, como tampoco es común que se proteja a la parte débil de la relación con el Estado.¹¹ La constitucionalización de la justicia ordinaria es un ideal de la Constitución que depende de un proceso que todavía no se ha consolidado, y que enfrenta resistencias tanto culturales como institucionales.

La línea divisoria no siempre es clara y la sentencia 2006-18-EP/24 no pretende trazarla

¹¹ En esto, debo reconocer, resulta desacertada la afirmación de la sentencia 2006-18-EP/24 en el sentido de que al establecer que sea la regla general que la jurisdicción de lo contencioso administrativo conozca estos casos “implica un trato igualitario hacia los servidores públicos respecto de los empleados sujetos al Código del Trabajo o a la Ley Orgánica de Empresas Públicas”, pues la justicia laboral tiene marcadas diferencias con la justicia contencioso-administrativa.

30. La superposición entre la justicia constitucional y la contencioso-administrativa no es un problema nuevo. Las tensiones entre estas dos jurisdicciones han existido y existirán siempre. La LOGJCC aborda este tema cuando en su artículo 42.4 señala que la acción de protección de derechos no procede “[c]uando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz.” Este artículo no resuelve el problema, pues no es fácil definir una frontera clara entre las cuestiones de “mera legalidad” y las cuestiones constitucionales. La jurisprudencia constitucional ha gestionado esta superposición de distintas maneras, pero siempre enfatizando en que las soluciones no pueden venir de razonamientos en abstracto, sino que deben surgir en función de casos concretos.
31. De hecho, la superposición entre las vías ordinaria y constitucional no se reduce al choque entre la jurisdicción de lo contencioso administrativo y la jurisdicción constitucional. Por ejemplo, si bien la propiedad es un derecho constitucional, hay cuestiones relacionadas con el derecho a la propiedad que deben canalizarse por la justicia civil ordinaria (como la declaración de la prescripción adquisitiva de dominio) y cuestiones que podrían tutelarse a través de las garantías (como los casos de confiscación, en que se priva de la propiedad a una persona sin un procedimiento expropiatorio). Lo mismo ocurre con el derecho al trabajo. En cada caso, es necesario analizar la pretensión y circunstancias específicas, para determinar si debe abordarse desde la vía ordinaria o desde la vía constitucional.
32. Para la mayoría de conflictos existen las vías idóneas y eficaces dentro de la jurisdicción ordinaria, y no todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente tienen cabida en la esfera constitucional. Acudir a las garantías jurisdiccionales cuando existen vías ordinarias no es cuidar a la justicia constitucional, por el contrario, la aleja de su misión fundamental y la vuelve cada vez más ineficaz para tutelar aquellos casos que requieren una respuesta célere. La demora en la tramitación de los procesos en la vía contencioso-administrativa no puede ser un criterio aislado para escoger la vía constitucional como un camino preferente. En otras palabras, lo que determina si la vía idónea y eficaz es la vía constitucional o la vía administrativa, no puede ser exclusivamente la demora judicial. La idoneidad y eficacia depende de cada caso concreto y de muchas circunstancias, entre ellas, de cómo el transcurso del tiempo afecta o impacta a cada persona en específico.
33. La intención del constituyente al consagrar la acción de protección fue establecer una vía capaz de garantizar eficazmente y de manera oportuna y rápida la reparación integral

frente a las vulneraciones de los derechos. Para proteger a la justicia constitucional, es fundamental no acudir a ella cuando existen vías ordinarias capaces de tutelar los derechos constitucionales. Si se acude a las garantías jurisdiccionales sólo en consideración de que, en comparación con las vías ordinarias, es más rápida y eficaz, se corre el riesgo de congestionar a esta vía con cuestiones ordinarias, al punto que los casos verdaderamente urgentes no podrán ser tutelados.

34. La acción de protección procede cuando se verifique una real vulneración de derechos constitucionales y le corresponde a cada juez y jueza constitucional verificar y argumentar, caso a caso, si a la luz de los hechos, las pretensiones, y las especiales vulnerabilidades de la presunta víctima, se trata de una cuestión de justicia constitucional o si, por el contrario, le corresponde a la justicia ordinaria. No es posible dilucidar la división entre la justicia constitucional y la justicia ordinaria de manera abstracta, sino siempre a la luz de cada caso concreto. Por eso, ni la sentencia 2006-18-EP/24 ni ninguna otra puede trazar una línea fronteriza para todas las materias en abstracto de manera tajante, sino a lo mucho establecer posibles ejemplos o reglas generales que siempre estarán sujetas a excepciones. La decisión final la debe tomar el juez o jueza que conoce cada causa concreta, y es a ese juez o jueza al que le corresponde la carga argumentativa.
35. Así como los jueces y juezas constitucionales no pueden desnaturalizar la justicia constitucional para resolver cuestiones que inobservan el objeto de la acción; tampoco pueden desestimar todas las demandas aduciendo que existe una vía judicial para impugnar el acto sin verificar adecuadamente si se trata de casos que ameritan la atención de la justicia constitucional. Por el contrario, los jueces y las juezas no deberían dudar en declarar procedente una acción de protección en casos de conflictos laborales con el Estado si evidencian cuestiones que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor o servidora o casos excepcionales que por las circunstancias que los rodeen requieran una respuesta urgente que amerite la tutela de los derechos en la vía constitucional.
36. Dado que la línea divisoria no siempre es clara, no toda improcedencia de una acción de protección acarrea su desnaturalización. La desnaturalización de una garantía jurisdiccional es una actuación arbitraria y grave que ocurre cuando se dicta una sentencia manifiestamente contraria al objeto de la garantía. El que los conflictos laborales con el Estado tengan una vía ordinaria no implica que resolverlos en la vía constitucional equivalga a su desnaturalización, toda vez que no se trata de una cuestión ajena al objeto de la garantía y existen casos en los cuales las pretensiones no se reducen a reclamos laborales.

37. De la misma forma, el que existan vías ordinarias capaces de resolver este tipo de conflictos no implica que se deba entender a la acción de protección como subsidiaria o residual. Nuestra Constitución consagró a la acción de protección como un amparo directo, de tal manera que no es necesario agotar recursos (subsidiariedad) o que solo sea posible acudir a la acción de protección cuando se compruebe que no existe ninguna otra vía (residualidad). Independientemente de las confusiones que se han generado sobre el término “subsidiariedad”,¹² lo que me interesa resaltar es que la acción de protección no constituye un último “recurso” por agotar, como lo ha señalado ya la Corte Constitucional.¹³
38. El artículo 42.4 de la LOGJCC no debe interpretarse como si requiriera a los accionantes que en primera instancia agoten las vías administrativas y/o judiciales para que, posteriormente, sea procedente la presentación de la garantía jurisdiccional. La acción de protección no es un mecanismo de impugnación de las decisiones de la justicia ordinaria o la vía administrativa. Si fuera necesario agotar las vías ordinarias antes de presentar una acción de protección, no tendría sentido esta acción, puesto que lo que correspondería sería la acción extraordinaria de protección.
39. Por ello, insisto en que la evaluación debe realizarse siempre a la luz de que cada caso concreto y sus particularidades. Es en cada caso concreto, y no en un estándar en abstracto, donde puede definirse si la acción de protección es o no la vía. Para ello, las judicaturas que conocen acciones de protección sobre conflictos laborales con el Estado deben motivar sus decisiones, conforme lo expuse en la sección previa.

Sobre la consideración que hace la sentencia 1668-20-EP/24 a la sentencia 2006-18-EP/24

¹² Se ha generalizado la idea de que la acción de protección es “subsidiaria” en el sentido de que no procede cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en vía judicial, como establece el artículo 42.4 de la LOGJCC. Sin embargo, a mi juicio existe una confusión conceptual. El principio de subsidiariedad implica que determinado organismo tiene la responsabilidad primaria de realizar algo y sólo cuando no lo hace o lo hace de manera defectuosa, otro organismo, de manera subsidiaria, puede intervenir. Así, por ejemplo, cuando el Estado falla en su obligación de garantizar derechos, tras agotar los recursos internos, las personas pueden acudir, subsidiariamente, a los sistemas internacionales de protección de derechos humanos. Así también, cuando los jueces ejecutores fallan en su obligación de hacer cumplir las sentencias de la justicia constitucional, tras agotar los requisitos ante tales jueces, las personas pueden acudir, subsidiariamente, a la Corte Constitucional a través de la acción de incumplimiento. En este sentido de las palabras, la acción de incumplimiento es subsidiaria, mientras que la acción de protección, no.

¹³ CCE, sentencia 446-19-EP/24, 31 de enero de 2024, párr. 55.

40. La sentencia 1668-20-EP/24 planteó que las autoridades judiciales deben considerar dos obligaciones: (i) analizar y resolver sobre la vulneración de derechos y (ii) analizar y resolver sobre la procedencia de la vía constitucional por sobre la vía ordinaria, cuando aquello proceda según la jurisprudencia del Organismo (en cita a la sentencia 2006-18-EP/24). En función de ello, se indicó que la nueva autoridad judicial de primer nivel que conozca la causa, ante el reenvío dispuesto, deberá considerar las obligaciones (i) y (ii) referidas y no limitarse, sin más, a realizar un examen de legalidad.
41. Con respeto a la jueza ponente y a quienes votaron a favor, me parece pertinente desarrollar la consideración realizada porque encuentro que podría resultar confuso para las nuevas autoridades judiciales qué estándar de motivación deben cumplir al momento de emitir su decisión. Estimo que esta Corte se pronuncia con demasiada frecuencia sobre lo que no constituye una motivación suficiente, pero no siempre es explícita sobre lo que sí constituye una motivación suficiente, más aún cuando la propia Corte ha dicho que en los conflictos laborales con el Estado, el umbral de la garantía de motivación es menor.
42. Conforme la jurisprudencia de esta Corte, toda vez que —por regla general— los conflictos laborales con el Estado tienen habilitada la vía contencioso-administrativa, existe una menor carga argumentativa para las autoridades jurisdiccionales que conocen estas acciones en la justicia constitucional.
43. A mi criterio, en observancia de ese estándar de motivación, las judicaturas en el reenvío de este caso deben analizar 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 (sentencia 2006-18-EP/24). Entonces:
- 43.1. 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 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.
- 43.2. Si encuentran que el caso se enmarca en un supuesto de excepción, entonces las y los jueces deben concluir que la acción de protección es la vía adecuada y eficaz y deben pronunciarse sobre la existencia de las violaciones de derechos alegadas.

Si luego de este análisis no encuentran que el caso concreto requiera la intervención de la justicia constitucional, deben concluir que la vía adecuada es la contencioso-administrativa.

43.3. 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.

- 44.** Con base en los puntos expuestos, formulo este voto concurrente con el fin de guiar a las juezas y jueces que conocen garantías constitucionales respecto de conflictos laborales con el Estado. En este voto, no me estoy distanciando de los criterios de la sentencia 2006-18-EP/24, a lo mucho, he procurado explicarlos con el fin de evitar que una lectura imprecisa de dicha sentencia tenga un efecto perjudicial en el reenvío de la presente causa. Tampoco encuentro que sea una contradicción con la decisión de la sentencia 1668-20-EP de aceptar la acción extraordinaria de protección porque no se realizó un análisis de vulneración de derechos. Si bien, como mencioné previamente, me pareció un caso en un umbral límite de apreciación, compartí la posición de que las decisiones judiciales analizadas no llegaban a cumplir los estándares del párrafo anterior y más bien su análisis giraba en torno a la legalidad y a rechazar la acción de protección porque habría una vía ordinaria.
- 45.** En ese no sentido, como ya lo he mencionado previamente,¹⁴ valoraré la necesidad de reproducir este voto en otras sentencias con la idea de que la Corte Constitucional debe tener el objetivo de plantear una guía a las judicaturas que tienen que resolver acciones de protección.

**DANIELA
SALAZAR MARIN**
Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Digitally signed by
**DANIELA SALAZAR
MARIN**

¹⁴ Al respecto, ver votos concurrentes en los casos 3109-19-EP, 365-22-EP o 2126-19-EP.

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 1668-20-EP, fue presentado en Secretaría General el 30 de mayo de 2024, mediante correo electrónico a las 12:13; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Alí Lozada Prado

SENTENCIA 1668-20-EP/24

VOTO SALVADO

Juez constitucional Alí Lozada Prado

1. Respetuoso del voto de mayoría, disiento con la decisión de aceptar parcialmente la demanda de acción extraordinaria de protección presentada por Greta Carolina Poveda Zapata (“**accionante**”) y, consecuentemente, declarar la vulneración de su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. Las razones de mi discrepancia, que se expusieron en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional, se sintetizan a continuación.
2. El presente caso inició con la presentación de una demanda de acción extraordinaria de protección por parte de Greta Carolina Poveda Zapata en contra de las sentencias desestimatorias de primera y segunda instancia dentro de una acción de protección en la que se impugnó la resolución administrativa que declaró la nulidad del concurso público del cual resultó ganadora la accionante y cambió su nombramiento permanente a uno provisional, así como también se impugnó el memorando con el que fue notificada con el cese de sus funciones.
3. En primer lugar, quiero señalar que estoy de acuerdo con el voto de mayoría respecto del análisis realizado en el primer problema jurídico de la sentencia que verificó la inexistencia de la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica en la decisión de apelación impugnada.
4. Mi discrepancia radica exclusivamente sobre el examen realizado en el segundo problema jurídico que declaró la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque ambas sentencias no habrían analizado todos los derechos (trabajo, seguridad jurídica y debido proceso en la garantía de la motivación) que fueron alegados como vulnerados por la accionante en su demanda de acción de protección.
5. En mi opinión, en la sentencia de apelación no se verifica la vulneración a la garantía de la motivación por cuanto en su apartado cuarto se dio respuesta a la vulneración alegada por la accionante en su acción de protección, esto es, que para su destitución no se habría considerado que fue ganadora en un concurso público de méritos y oposición que se desarrolló conforme lo establece la Constitución. Específicamente, al examinar la

vulneración referida, la sala de apelación consideró que la empresa pública demandada¹ declaró la nulidad del concurso público del cual resultó ganadora la accionante por ser contrario a la Constitución y a la ley y, consecuentemente, cambió su nombramiento permanente a uno provisional. Luego, la sala de apelación estableció que la decisión de haber dejado sin efecto el nombramiento provisional “no es contraria a derecho ya que poseía un tipo de nombramiento que no le brindaba estabilidad y conforme lo dispone el Art. 47 es de libre remoción; por lo tanto, en esta parte la Sala considera que no se ha violentado derecho constitucional alguno”.

6. Si bien este análisis de la sala de apelación solo se refirió al derecho al trabajo, se debe entender que también dio respuesta a la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y al debido porque atendió el asunto de fondo que fue cuestionado por la accionante en su acción de protección, con independencia de la corrección o no de dichos argumentos. Por lo indicado, considero que no se debía exigir a la sala de apelación un análisis independiente sobre los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de la motivación.
7. Finalmente, al verificar que la sentencia de segunda instancia tiene una motivación suficiente considero que es innecesario realizar el examen respecto de la decisión de primera instancia.
8. Por lo expuesto, considero se debió desestimar la demanda presentada por Greta Carolina Poveda Zapata.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

¹Cuerpo Municipal de Bomberos de Milagro

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Alí Lozada Prado, anunciado en la sentencia de la causa 1668-20-EP, fue presentado en Secretaría General el 06 de junio de 2024, mediante correo electrónico a las 15:21; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Jhoel Escudero Soliz

SENTENCIA 1668-20-EP/24

VOTO SALVADO

Juez constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. En la sesión de Pleno de 23 de mayo de 2024, la Corte aprobó con mayoría de votos a favor la sentencia correspondiente a la causa 1668-20-EP, en la cual se declaró la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, al considerar que en la sentencia de 9 de septiembre de 2019 emitida por la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Milagro (“**sentencia de primera instancia**”), y en la sentencia de 20 de noviembre de 2019 expedida por la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial del Guayas (“**sentencia de segunda instancia**”) los juzgadores no realizaron un análisis acerca de la vulneración de todos los derechos constitucionales que se alegaron afectados.
2. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”) respetuosamente disiento del razonamiento de mayoría, por las razones expuestas en este voto.

1. Análisis constitucional

3. En este voto esencialmente sostendré que, en el caso concreto, tanto la sentencia de primera instancia, como la sentencia de segunda instancia contienen una motivación suficiente, en la que se concluyó que no existió vulneración de derechos. Por lo tanto, no cabía declarar vulneración a la motivación.

Acerca de la sentencia de primera instancia

4. En la sentencia de primera instancia el juez en los considerandos quinto y sexto en lo principal concluyó lo siguiente:
 - La sentencia número 103-18-SEP-CC dentro del caso número 0766-12-EP, no es aplicable al caso, pues trata de un servidor que sufría del 55% de discapacidad, que fue separado de sus funciones. Mientras que, el caso actual está relacionado con una servidora pública que participó en un concurso público de méritos y oposición, que fue declarado nulo por contener vicios en su convocatoria.

- La accionante persigue que a través de la acción de protección se la declare ganadora del concurso que fue declarado nulo, por lo que la pretensión es improcedente, y se considera que no existe vulneración de derechos constitucionales de la accionada.
- Los actos administrativos impugnados, a través de los cuales se notificó a la accionante con la remoción del cargo se realizaron cumpliendo un procedimiento legal y administrativo, que no puede ser analizado en la causa.
- Es un asunto de mera legalidad que no conlleva vulneración de derechos, el acto administrativo puede ser impugnado en la vía judicial, y no se ha demostrado que esta vía inadecuada e ineficaz.
- El acto impugnado puede ser impugnado en la vía judicial conforme al artículo 90 inciso 2 de la Ley Orgánica de Servicio Público (“LOSEP”), ante el Tribunal Contencioso Administrativo, que ahora cuenta con un mayor número de salas, o puede acudir al juez de trabajo previsto en el artículo 83 k) de la LOSEP.

Acerca de la sentencia de segunda instancia

5. La Sala Provincial a partir del considerando 4.3, en lo principal señaló lo siguiente:

- La causa se originó a raíz de que se declaró la nulidad del concurso de méritos y oposición, lo que dio lugar a la nulidad de las acciones de personal que se emitieron a causa de dicho concurso.
- La accionante fue cesada en sus funciones luego de que su nombramiento permanente fue cambiado a nombramiento provisional a través de una resolución administrativa al amparo de los artículos 17 b) de la LOSEP.
- El nombramiento provisional de la accionante se regía por el artículo 47 de la LOSEP, por lo que la destitución no es contraria a derecho, pues no le otorgaba estabilidad al ser de libre nombramiento y remoción. Por lo tanto, no se ha violentado derecho constitucional alguno.
- La resolución administrativa que declaró nulo el concurso público se emitió en observancia de los artículos 104 y 105 del Código Orgánico Administrativo.

- La destitución de la accionante no es contraria a derecho, ya que poseía un tipo de nombramiento que no le brindaba estabilidad y conforme lo dispone el artículo 47 LOSEP, es de libre remoción. Por lo tanto, en esta parte la Sala considera que no se violó derecho constitucional alguno.
6. En la sentencia de mayoría se considera que las decisiones tanto de primera como de segunda instancia no realizaron un pronunciamiento sobre los derechos al trabajo y seguridad jurídica (sentencia de primera instancia), y derechos a la motivación y a la seguridad jurídica (sentencia de segunda instancia).
7. De la revisión de las decisiones, tal como se detalló anteriormente los juzgadores sí realizaron un análisis de derechos constitucionales, y al referirse a nombramiento provisional que tenía la accionante trataron sobre la naturaleza del mismo y concluyeron que este acto administrativo no genera estabilidad. Y, de manera general resolvieron que no existió vulneración de derechos constitucionales. Si bien esta conclusión es general, se deriva de los hechos alegados y el tipo de nombramiento de la accionante.
8. Por todos los argumentos expuestos considero que las sentencias de primera y segunda instancia sí cuentan con una motivación general y la demanda de acción extraordinaria de protección debió ser desestimada.



Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN
ESCUDERO SOLIZ

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 1668-20-EP, fue presentado en Secretaría General el 07 de junio de 2024, mediante correo electrónico a las 10:33; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

166820EP-6d3a3



Caso Nro. 1668-20-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto concurrente que anteceden fue suscrito el día martes once de de junio de dos mil veinticuatro; y el voto salvado el día miércoles doce de junio de dos mil veinticuatro, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Abg. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

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

www.registroficial.gob.ec

IM/AM

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

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

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