

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTÁMENES Y SENTENCIAS:

22-21-IS/24 En el Caso No. 22-21-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 22-21-IS	2
251-20-EP/24 En el Caso No. 251-20-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 251-20-EP	11
2849-19-EP/24 En el Caso No. 2849-19-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 2849-19-EP	26
160-20-EP/24 En el Caso No. 160-20-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 160-20-EP	36
557-20-EP/24 En el Caso No. 557-20-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 557-20-EP	62
797-20-EP/24 En el Caso No. 797-20-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 797-20-EP/24	77



Sentencia 22-21-IS/24
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

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

CASO 22-21-IS

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

SENTENCIA 22-21-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada de oficio por la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Latacunga, al verificar que no se cumplió con lo establecido en el numeral 1 del artículo 96 del RSPCCC.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 13 de agosto de 2020, Galo Patricio Cornejo Maldonado (“**actor**”) presentó una acción de hábeas data en contra del Centro de Rehabilitación Social Regional Sierra Centro Norte de Latacunga (“**CRS de Latacunga**”). En su demanda, exigió que se le entregue información de su expediente multidisciplinario para acceder al beneficio de prelibertad.¹
2. El 20 de agosto de 2020, la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Latacunga (“**Unidad Judicial**”) aceptó la demanda y declaró la vulneración del derecho a la protección de datos de carácter personal. Esta decisión causó ejecutoria.

1.2. Fase de ejecución

3. El 1 de septiembre de 2020, el accionante solicitó a la Unidad Judicial que oficie al Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (“**SNAI**”) y exija el cumplimiento de la sentencia de 20 de

¹ Hábeas data 05333-2020-00724. El actor señaló que fue sentenciado con el Código Penal por el delito de asesinato con una pena privativa de libertad de 16 años. Manifestó que habría solicitado al director del Centro de Rehabilitación Social su información personal, porque habría cumplido el 67% de la pena impuesta, es decir, más de 10 años privado de su libertad, requisito para acceder a la prelibertad.

agosto de 2020, a fin de que remita su expediente junto con los informes respectivos a la Sala de sorteos de la Función Judicial de Cotopaxi.²

4. El 8 de septiembre de 2020, la Unidad Judicial solicitó al CRS de Latacunga que informe sobre el cumplimiento de la sentencia en el término de tres días. Sin embargo, el SNAI no dio respuesta.
5. El 19 de octubre de 2020, el accionante solicitó a la Unidad Judicial que emplee todos los **mecanismos adecuados y pertinentes** para que se ejecute la sentencia, de conformidad con el artículo 22 de la LOGJCC. Además, solicitó el inicio del trámite sancionador al SNAI.
6. El 20 de octubre de 2020, la Unidad Judicial ordenó al CRS de Latacunga que remita la información objeto del hábeas data, bajo prevenciones de ley.
7. El 10 de noviembre de 2020, la Unidad Judicial dispuso que en veinte y cuatro horas al CRS de Latacunga para que cumpla la sentencia de 20 de agosto de 2020.
8. El 12 de noviembre de 2020, el CRS de Latacunga remitió copias certificadas del expediente del accionante a la Unidad Judicial.
9. El 23 de noviembre de 2020, el accionante informó a la Unidad Judicial que el SNAI de Latacunga incumplió con la sentencia de 20 de agosto de 2020, porque envió copias certificadas **incompletas** de su carpeta de prelibertad. Además, solicitó a la Unidad Judicial copias certificadas de su carpeta de prelibertad y que se ordene tanto al CRS de Latacunga y a la Comisión de Beneficios Penitenciarios del SNAI el cumplimiento inmediato de la sentencia de 20 de agosto de 2020.
10. El 24 de febrero de 2021, Galo Patricio Cornejo Maldonado insistió a la Unidad Judicial sobre el **incumplimiento** de la sentencia de 20 de agosto de 2020, y solicitó el inicio del procedimiento sancionador en contra de los funcionarios públicos del CRS de Latacunga por el incumplimiento de la sentencia.

1.3. Procedimiento ante la Corte Constitucional

11. El 3 de marzo de 2021, la Unidad Judicial remitió el expediente procesal a la Corte Constitucional con su informe sobre el presunto incumplimiento de la sentencia.

² Fojas 38 y 39 del expediente de instancia.

12. El 17 de febrero de 2022, se realizó el sorteo de la causa y la sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 25 de enero de 2024, y dispuso a la Unidad Judicial y al SNAI que presenten su respectivo informe actualizado. Además, el CRS de Latacunga presentó su informe de descargo.
13. El 31 de enero de 2024, la Unidad Judicial presentó su informe de descargo.
14. El 7 de febrero de 2024, el SNAI presentó su informe de descargo.

2. Competencia

15. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones de incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales de conformidad con los artículos 436, número 9, de la Constitución y los artículos 162 al 165 de la LOGJCC.

3. Decisión judicial cuyo cumplimiento se solicita

16. La sentencia de 20 de agosto de 2020 emitida por la Unidad Judicial que aceptó la acción de hábeas data, en su parte resolutive, dispuso:

ADMINISTRANDO JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA: se resuelve. - 1. Aceptar la acción de Hábeas Data planteada por GALO PATRICIO CORNEJO MALDONADO. 2. Declarar la vulneración del derecho a la protección de datos de carácter personal, que incluye el acceso y la decisión sobre información y datos de este carácter, así como su correspondiente protección.

17. Consecuentemente, como medidas de reparación integral, la Unidad Judicial dispuso en la sentencia de 20 de agosto de 2020 lo siguiente:

17.1. Que el Director del Centro de Rehabilitación Social Regional Cotopaxi y el Director Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores del Ecuador, en el **plazo de 10 días**, proporcione o permita los informes del ciudadano GALO PATRICIO CORNEJO MALDONADO, correspondientes: (énfasis añadido)

- a) Certificado de permanencia, Certificado (sic) en el cual conste el promedio de las tres últimas evaluaciones de la calificación y ejecución del plan individualizado de cumplimiento de la pena;
- b) Certificado en el cual conste si ha cometido o no faltas graves o gravísimas durante los últimos 6 meses;

- c) Informe de la verificación del domicilio por parte de Trabajo Social, que se presentó en la declaración juramentada ante el CRS-LATACUNGA;
- d) Certificado del nivel de seguridad del pabellón en el que me encuentra (sic) a la presente fecha, esto de conformidad al Reglamento Nacional del Sistema de Rehabilitación Social, relativo al beneficio del régimen semiabierto;
- e) El informe respectivo del tiempo que permaneció en el ex penal García Moreno; esto es del 7 de abril del 2009 al 30 de Abril del 2014; y,
- f) El informe de cumplimiento de todos requisitos necesarios para acceder al beneficio de PRELIBERTAD; una vez obtenido todos los informes y documentos se le concede al legítimo pasivo, hasta **dos días después del primer plazo** dispuesto, remita a conocimiento de uno de los Jueces de Garantías Penitenciarias de Cotopaxi, para que resuelva lo que en derecho corresponda (énfasis agregado).³

4. Pretensión y fundamentos

4.1 Argumentos del accionante de la acción de habeas data de origen

18. El 24 de febrero de 2021, Galo Patricio Cornejo Maldonado solicitó a la Unidad Judicial **el cumplimiento** de la sentencia de 20 de agosto de 2020 y que se sancione a los funcionarios públicos del CRS de Latacunga por incumplimiento de la sentencia, de conformidad con el artículo 22 número 4 de la LOGJCC.

4.2 Argumentos de la Unidad Judicial

19. En su informe de 3 de marzo de 2021, la Unidad Judicial comunicó sus actuaciones procesales realizadas para el cumplimiento de la sentencia de 20 de agosto de 2020. Relató los antecedentes procesales de la causa, comunicó que el CRS de Latacunga **no remitió un informe** sobre el cumplimiento de la sentencia de 20 de agosto de 2020, a pesar de haber sido solicitado **bajo prevenciones de ley**. Finalmente, señaló que la Defensoría del Pueblo también solicitó al director del CRS de Latacunga el informe de cumplimiento de la sentencia; sin embargo, la entidad obligada no presentó ningún informe.⁴
20. En el informe actualizado presentado el 31 de enero de 2024, la Unidad Judicial se refirió a las actuaciones procesales de los anteriores jueces Martha Jenny Quinaloa Ojeda y Raúl Marcelo Araque Arellano, que conocieron la acción de hábeas data y el seguimiento del cumplimiento por la Defensoría del Pueblo. Además, señaló que, el 9 de enero de 2023, la Defensoría del Pueblo solicitó el **cese del seguimiento** de la sentencia de 20 de agosto

³ Sentencia de 20 de agosto de 2020, emitida por la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Latacunga

⁴ Edgar Medardo Zambonino Medina, juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Latacunga, oficio S/N, de 3 de marzo de 2024.

de 2020, porque el accionante no se habría pronunciado sobre la providencia del 13 de diciembre de 2022. Este pedido fue negado por la Unidad Judicial, puesto que el expediente fue remitido a la Corte Constitucional.⁵

4.3 Argumentos de la entidad obligada

21. El SNAI relató los antecedentes procesales de la causa, comunicó que el CRS de Latacunga, mediante memorando SNAI-CPLCO1-2024-0469-M de 30 de enero de 2024, informó que el 19 de febrero de 2021, por **tercera ocasión**, envió el **expediente criminológico** del accionante a la Comisión de Beneficios, quien emitió informe favorable de verificación de requisitos el 22 de marzo de 2021.
22. Además, el SNAI señaló que, el 29 de marzo de 2021, el expediente criminológico del accionante fue **sorteado** al juez Unidad Judicial Especializada de Garantías Penitenciarias con sede en el cantón Latacunga (**“Unidad de Garantías Penitenciarias”**) y que, el 7 de mayo de 2021, la Unidad de Garantías Penitenciarias **aceptó la prelibertad** en favor de Galo Patricio Maldonado Cornejo.
23. El CRS de Latacunga reprochó la conducta de la Defensoría del Pueblo, porque es “inaudito” que se haya alegado un incumplimiento, cuando el 29 de marzo de 2021 ya se había sorteado la causa al juez de Garantías Penitenciarias para el análisis del beneficio de prelibertad.
24. Finalmente, el SNAI señaló que ha **cumplido** con la sentencia de 20 de agosto de 2020 y alegó que la Unidad Judicial desnaturalizó la garantía, “al disponer que un juez de Garantías Penitenciarias resuelva la situación jurídica del accionante”. Señaló que no existe incumplimiento de la sentencia y solicitó que se deje sin lugar la acción de incumplimiento.⁶

5. Cuestiones previas

25. De conformidad con el artículo 163 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 96, número 1 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (**“RSPCCC”**), la ejecución de las sentencias y resoluciones constitucionales les corresponde a los jueces constitucionales de primera instancia que

⁵ Miguel Moreno del Pozo, actual juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Latacunga señaló que su acción de personal está vigente desde el 5 de diciembre de 2022.

⁶ Diego Fernando Rhon Pazmiño, oficio SNAI-DAJ-2024-0093-O, de 7 de febrero de 2024.

conocieron el proceso de origen. Solo de forma subsidiaria este Organismo puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento.⁷ La acción de incumplimiento de sentencias puede ser presentada **de oficio** cuando el juez ejecutor no pudiere hacer ejecutar la sentencia constitucional. Por lo cual, debe presentar un informe debidamente motivado indicando los impedimentos presentados para el cumplimiento de la decisión constitucional.⁸

26. Por tal motivo, en la sentencia 65-18-IS/23, esta Corte estableció que cuando el juez ejecutor inicie de oficio una acción de incumplimiento, es indispensable que esta Corte verifique que: **(i)** la autoridad judicial haya remitido el informe en el que argumente las razones por las que, luego de haber empleado sus atribuciones a la luz de la LOGJCC y el Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”), la ejecución de la sentencia ha sido imposible; y, **(ii)** la autoridad judicial encargada de la ejecución no haya logrado que la misma se cumpla integralmente en un plazo razonable.⁹ La Corte ha determinado que, para proceder con el análisis en este escenario, se deben cumplir ambos requisitos, si solo uno de ellos se incumpliére, la Corte no está obligada a continuar con el examen de la causa.¹⁰

27. En el caso concreto, esta Corte observa que la acción de incumplimiento fue presentada por la Unidad Judicial **de oficio**, por lo que, se verificará el cumplimiento de los referidos requisitos:

27.1. Respecto al **primer requisito (i)**, este Organismo observa que el 3 de marzo de 2021, Raúl Marcelo Araque Arellano, juez de la Unidad Judicial de ese entonces, remitió su informe junto con el expediente procesal, en el que manifestó haber realizado varias gestiones tendientes al cumplimiento de la sentencia, que ordenó a la Defensoría del Pueblo el seguimiento del cumplimiento de la sentencia de 20 de agosto de 2020, y dispuso al CRS de Latacunga que informe sobre el cumplimiento de esta decisión. Al respecto, esta Corte verifica que no se satisface el **requisito (i)**, puesto que, para garantizar el cumplimiento de la sentencia, la Unidad Judicial se limitó a realizar insistencias y a requerir informes sobre el cumplimiento. Incluso, se constata que, desde el 24 de febrero de 2021, no realizó ninguna acción para el cumplimiento de la sentencia. Fue la Defensoría la que le indicó, el 28 de noviembre de 2022, que aquella ya se había cumplido. Por lo tanto,

⁷ CCE, 53-22-IS/23, de 15 de diciembre de 2023, párrafo 35.

⁸ CCE, sentencia 106-22-IS/24, de 21 de marzo de 2024, párr. 27.

⁹ CCE, sentencia 65-18-IS/23, de 19 de julio de 2023, párr. 60.

¹⁰ CCE, sentencia 83-21-IS/24, de 09 de mayo de 2024, párr. 37.

se verifica que, en su informe, la Unidad Judicial solo resumió actuaciones procesales y no argumentó las razones por las cuales el cumplimiento de la sentencia de 20 de agosto de 2020 ha sido imposible, en virtud de que, tal como se ha constatado, no agotó **todos los medios necesarios** para su cumplimiento.

- 28.** Por todo lo expuesto, al verificarse que no se cumplió con el primer requisito (i) para presentar de oficio la acción de incumplimiento, esta Corte se ve impedida de pronunciarse sobre el fondo de la causa.
- 29.** Finalmente, esta Corte enfatiza en que los jueces ejecutores cuentan con amplias facultadas para lograr el cumplimiento integral de sus decisiones, como aquellas detalladas en el numeral 1 del artículo 132 del COFJ y las contenidas en la sentencia 38-19-IS/22 ¹¹ Así, el juez executor no se puede limitar únicamente a oficiar a las entidades y delegar el seguimiento del cumplimiento de las sentencias, como ocurrió en el presente caso.¹²
- 30.** Por lo expuesto, esta razón la Corte llama la atención a Martha Jenny Quinaloa Ojeda y Raúl Marcelo Araque Arellano, jueces de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Latacunga de ese entonces, que conocieron la causa en fase de ejecución, porque no adoptaron ninguna medida para lograr el cumplimiento de la sentencia de 20 de agosto de 2020 contempladas en el COFJ y la LOGJCC.

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 de incumplimiento 22-21-IS.
- 2. Llamar** la atención a Martha Jenny Quinaloa Ojeda y Raúl Marcelo Araque Arellano, jueces de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Latacunga, y notificar al Consejo de la Judicatura, a efectos de que este llamado de atención se registre en el expediente correspondiente.
- 3. Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.

¹¹ CCE, sentencia 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 43.

¹² CCE, sentencia 127-21-IS/24, 21 de marzo de 2024, párr. 57.

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 16 de mayo de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

2221IS-6c197



Caso Nro. 22-21-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves veintitrés 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 251-20-EP/24
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

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

CASO 251-20-EP

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

SENTENCIA 251-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de segunda instancia, emitida dentro de un proceso de acción de protección. La Corte declara la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación del accionante al verificar que las autoridades judiciales no se pronunciaron acerca de las vulneraciones de derechos que fueron alegadas.

1. Antecedentes procesales

1.1. Antecedentes procesales relevantes

1. El 17 de mayo de 2019, Leopoldo Javier Larrea Simbal, en representación de Pedro Verduga Cevallos, presentó una acción de protección en contra del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, la Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales no Renovables (antes Agencia de Regulación y Control Minero), el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil, la Procuraduría General del Estado y la concesión minera no metálica FIALSA (“**FIALSA**”).¹ El proceso fue signado con el número 09285-2019-01461.

¹ Alegó, como propietario de terrenos cercanos al lugar de operaciones de FIALSA, la vulneración de sus derechos a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza, a la tutela judicial efectiva, a la vida digna, a la salud, a la integridad personal, al debido proceso a la igualdad formal y material; a la seguridad jurídica; así como al derecho de petición y al principio de legalidad. Afirmó que se habían levantado construcciones clandestinas, inclusive en su terreno, y que se había bloqueado el paso vehicular para los habitantes de la zona del kilómetro 14.5 de la Vía a la Costa, Guayaquil. Indicó que el área verde de su terreno había sido destruida y que del lugar se desprendía un polvillo blanco, como consecuencia de la explotación de piedra caliza, que podría generar cáncer de garganta o de pulmón. Señaló que, pese a haber realizado denuncias ante el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, la Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales no Renovables (antes Agencia de Regulación y Control Minero) y el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil, las autoridades permitieron que FIALSA continúe operando a pesar de no haber iniciado un proceso para obtener la licencia ambiental. Como pretensiones, en lo principal, solicitó que se disponga la suspensión de la explotación minera de FIALSA y que se ordene a FIALSA la reparación integral al ecosistema y a los afectados.

2. El 27 de junio de 2019, la Unidad Judicial Norte 1 Penal con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, emitió sentencia en la que negó la acción de protección.²
3. Leopoldo Javier Larrea Simbal interpuso recurso de apelación. El 12 de diciembre de 2019, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas (“Sala”) emitió sentencia en la que, por voto de mayoría, rechazó el recurso de apelación. Leopoldo Javier Larrea Simbal interpuso recurso de aclaración. La Sala negó el recurso horizontal mediante auto de 10 de enero de 2020.
4. El 16 de enero de 2020, Leopoldo Javier Larrea Simbal, en representación de Pedro Verduga Cevallos (“**accionante**”), presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida por la Sala (“**sentencia impugnada**”).

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

5. El 19 de mayo de 2020, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y dispuso al accionante que complete la demanda. El 8 de junio de 2020, el accionante presentó un escrito atendiendo a la disposición de la jueza sustanciadora.
6. Mediante auto de 2 de julio de 2020, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, resolvió admitir a trámite la acción extraordinaria de protección. Además, ordenó a la Sala que, en el término de 10 días, presente su informe de descargo. La Sala envió el informe requerido el 28 de julio de 2020.
7. Mediante auto de 4 de marzo de 2024, de acuerdo con el orden cronológico para la sustanciación de causas, la jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso. Además, ordenó al Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, a la Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales no Renovables y al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil que, en el término de cinco días, informen a la Corte Constitucional si se han iniciado acciones, ya sean administrativas o judiciales, o impuesto sanciones de cualquier naturaleza en contra de la concesión minera FIALSA ubicada en el kilómetro 14.5 (aproximadamente) de la Vía a la Costa.

² Consideró que la controversia se limitaba a la impugnación de una concesión minera y que aquello le correspondía conocer a la justicia ordinaria. Además, indicó que, si el accionante del proceso de origen tenía reclamos en cuanto a la invasión de su propiedad privada, debía tratarlos en la justicia ordinaria.

8. La Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales no Renovables envió la información solicitada el 8 de abril de 2024. El Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica lo hizo el 15 de abril de 2024. Por su parte, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil no cumplió con la disposición de la jueza sustanciadora a pesar de haber sido debidamente notificado.

2. Competencia

9. 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, 429 y 437 de la Constitución, y 58 y 191 numeral 2 letra d) de la LOGJCC.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la parte accionante

10. El accionante alega la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva; a la vida digna; al debido proceso en las garantías del derecho a la defensa, de motivación y de ser juzgado por un juez independiente e imparcial; a la igualdad formal y material; a la seguridad jurídica; a la propiedad; y, al derecho de petición.
11. Señala que la Sala, en la sentencia impugnada, no se pronunció sobre las vulneraciones de derechos alegadas. Además, considera que la Sala debió haber explicado cuál era la vía idónea para tratar dichas vulneraciones de derechos. Considera que aquello supone la inobservancia del precedente establecido en la sentencia 001-16-PJO-CC. Además, afirma que en la sentencia impugnada se presenta una “copia de los fundamentos de hecho y de derecho de las partes; *ergo*, no existiendo una relación lógica de la decisión aportada por los jueces”.
12. Afirma que la Sala inobservó el artículo 16 de la LOGJCC que establece:

[...] Se presumirán ciertos los hechos de la demanda cuando la entidad pública accionada no demuestre lo contrario o no suministre la información solicitada, siempre que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria. En los casos en que la persona accionada sea un particular, se presumirán ciertos los hechos cuando se trate de discriminación o violaciones a los derechos del ambiente o de la naturaleza.
13. Esto, ya que la Sala no declaró la vulneración de derechos a pesar de que las entidades demandadas no enviaron información necesaria para la resolución del caso y de que

FIALSA no desvirtuó las alegaciones en cuanto a las vulneraciones de los derechos de la naturaleza.

14. Justifica la relevancia constitucional del caso argumentando que el medio ambiente se encuentra en grave peligro debido a la explotación minera “clandestina e irregular” realizada por FIALSA. Afirma, inclusive, que FIALSA no cuenta con una licencia ambiental.
15. Como pretensión, solicita que la Corte Constitucional suspenda la explotación minera llevada a cabo por FIALSA y disponga la reparación integral al ecosistema a través de la siembra de árboles en las zonas afectadas.

3.2. Argumentos de la Sala

16. En su informe de 28 de julio de 2020, los jueces de la Sala sostienen que el accionante expresa su inconformidad con la sentencia impugnada debido a que se concluyó que no había demostrado la vulneración de derecho constitucional alguno. Además, acerca del proceso de origen, afirman que “no existe prueba alguna, ni experticia que demuestren la presunta vulneración de derechos, por tanto el Tribunal consideró que se [sic] la demanda recogía una enunciación de normas constitucionales y legales, sin que obre justificación de la presunta vulneración alegada en la demanda”.
17. Asimismo, indican que el accionante debía impugnar la concesión minera de FIALSA ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Esto, en vista de que FIALSA “justificó la licitud de su negocio con la concesión otorgada por el organismo o Ministerio encargado de tal control de canteras y sus derivados, como lo señala la Ley de Minería, al tratarse de minerales no metálicos”. Finalmente, afirman que la sentencia impugnada se encuentra debidamente motivada.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

18. La Corte Constitucional ha señalado que, 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 alegaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de derechos constitucionales.³

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

19. Para tratar el cargo expuesto en el párrafo 11 *supra*, la Corte plantea el siguiente problema jurídico: ¿La Sala, en la sentencia impugnada, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación del accionante, por incurrir en el tipo de deficiencia motivacional de insuficiencia, ya que habría declarado la improcedencia de la acción de protección sin haber realizado un análisis para verificar la existencia, o no, de las vulneraciones de derechos alegadas?
20. Para tratar el cargo expuesto en los párrafos 12 y 13 *supra*, la Corte, conforme su jurisprudencia reciente,⁴ considera necesario reconducir el cargo para analizar la posible vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes y, por ello, plantea el siguiente problema jurídico: ¿La Sala, en la sentencia impugnada, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes del accionante ya que habría inobservado el estándar de inversión de la carga de la prueba previsto en el artículo 16 de la LOGJCC?

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. ¿La Sala, en la sentencia impugnada, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación del accionante, por incurrir en el tipo de deficiencia motivacional de insuficiencia, ya que habría declarado la improcedencia de la acción de protección sin haber realizado un análisis para verificar la existencia, o no, de las vulneraciones de derechos alegadas?

21. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución reconoce el derecho al debido proceso en la garantía de motivación. De acuerdo con la jurisprudencia de este Organismo, el criterio rector para examinar un cargo de vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación establece que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: i) una fundamentación normativa suficiente; y, ii) una fundamentación fáctica suficiente.⁵
22. Este Organismo ha considerado que existen tres tipos de deficiencia motivacional: inexistencia, insuficiencia y apariencia.⁶ Una argumentación jurídica es insuficiente cuando la respectiva decisión cuenta con alguna fundamentación normativa y alguna

⁴ Ver, por ejemplo, CCE, sentencia 2846-18-EP/24, 4 de abril de 2024.

⁵ CCE, sentencia 1158-17-EP/21 (Caso Garantía de la motivación), 20 de octubre de 2021, párr. 61.

⁶ *Ibid*, párr. 66.

fundamentación fáctica, pero alguna de ellas es insuficiente porque no cumple el correspondiente estándar de suficiencia.⁷

23. Para el caso específico de los procesos de garantías jurisdiccionales, esta Corte ha señalado que es necesario que las autoridades judiciales realicen un análisis para verificar la existencia o no de la vulneración de los derechos constitucionales alegados por la parte accionante.⁸ Si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.⁹
24. El accionante alega que la Sala habría declarado la improcedencia de la acción de protección sin presentar un análisis acerca de las vulneraciones de derechos alegadas. En este contexto, corresponde verificar si la Sala se pronunció, o no, sobre las vulneraciones de derechos alegadas. Para ello, a continuación, se expone un resumen de la sentencia impugnada.
25. En la primera sección, la Sala se pronunció acerca de su competencia para conocer el caso. En la segunda, ratificó la validez del proceso. En la tercera, expuso los fundamentos del recurso de apelación del accionante. En la cuarta, resumió los antecedentes del caso y las posiciones de las partes procesales. En la quinta y séptima, se pronunció, en abstracto, acerca de la naturaleza de la acción de protección. En la sexta, expuso las pretensiones del accionante.

⁷ *Ibid*, párr. 69.

⁸ CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

Ahora bien, la obligación de cumplir este requisito tiene excepciones. Si bien, en principio, no existen materias excluidas de la acción de protección, la Corte ha aclarado que los jueces constitucionales no están obligados a realizar un análisis sobre la existencia o no de vulneraciones de derechos constitucionales en los casos de manifiesta improcedencia de la garantía. Estos supuestos se presentan cuando “es tal la especificidad de la pretensión de la acción que resulta evidente concluir que existe otra vía idónea y eficaz en la justicia ordinaria” y que, por tanto, corresponde declarar improcedente la acción. CCE, sentencias 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 91; 461-19-JP/23 y acumulados, 19 de abril de 2023, párr. 30.

Aquello ocurre, por ejemplo, cuando la única pretensión de la acción de protección es la declaratoria de la prescripción adquisitiva de dominio (CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 94), la extinción de una obligación contractual (CCE, sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 106.), el cumplimiento de una obligación contractual (CCE, sentencia 1580-18-EP/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 30) o la concesión de medidas cautelares administrativas previstas en el Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación para la tutela de cuestiones técnicas y comerciales que se derivan de los derechos de propiedad intelectual (CCE, sentencia 446-19-EP/24, 31 de enero de 2024, párr. 58).

⁹ CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28

26. En la octava y novena sección, la Sala presentó su análisis del caso concreto. Identificó que el accionante había alegado la vulneración de los derechos de petición, a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza; a la tutela judicial efectiva; a la vida digna; al debido proceso; a la igualdad formal y material; a la seguridad jurídica; así como al principio de legalidad.
27. Señaló que, debido a que la concesión minera de FIALSA constaba en un acto administrativo, entonces le eran aplicables las normas que regulan este tipo de actos. Luego citó normas de la Constitución y del ERJAFE e indicó que se presume la legitimidad de los actos administrativos y que estos pueden ser impugnados en la vía ordinaria, ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Tomó en cuenta que “no se ha demostrado procesalmente que se haya impugnado el acto administrativo sobre la concesión minera de NO METÁLICOS, otorgada al accionado ni en sede administrativa, ni judicial”.
28. La Sala estimó que en el caso no se demostró la “violación de derecho constitucional alguno”. Consideró que la acción de protección presentada por el accionante incurría en la causal del artículo 42 numeral 4 de la LOGJCC ya que la concesión minera de FIALSA podía ser impugnada en la vía judicial y que “no obra de autos prueba alguna que demuestre que el accionante haya hecho uso del derecho que le asiste para ejercitar su reclamación por la vía administrativa o judicial que le señalan tanto la normativa constitucional y la legal ut supra señalada”.
29. Asimismo, la Sala argumentó que, en vista de que FIALSA contaba con una concesión minera de no metálicos, debía presumirse que cumplió todos los requisitos establecidos en las leyes aplicables. Finalmente, negó el recurso de apelación interpuesto por el accionante y confirmó la sentencia de primera instancia en todas sus partes.
30. En este caso, de la lectura de la sentencia impugnada se desprende que la Sala declaró la improcedencia de la acción de protección sin haber realizado, en ningún momento, un análisis para verificar la existencia o no de la vulneración de los derechos constitucionales —tanto propios como de la naturaleza— alegados por la parte accionante. Como máximo, podría considerarse que la Sala presentó una respuesta parcial frente a la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica cuando estimó que la concesión minera debía impugnarse, en primer lugar, por la vía administrativa.
31. En efecto, en este caso: i) a pesar de que el accionante alegó la vulneración de los derechos de la naturaleza y de, entre otros, sus derechos de petición, a vivir en un ambiente sano,

ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza, a la tutela judicial efectiva, a la vida digna, a la salud, a la integridad personal, al debido proceso, a la igualdad formal y material y a la seguridad jurídica; y, ii) que lo fundamentó afirmando que se habrían levantado construcciones clandestinas y bloqueado el paso vehicular para los habitantes de la zona del kilómetro 14.5 de la Vía a la Costa, que el área verde de la zona habría sido destruida, que del terreno de FIALSA se habría desprendido constantemente un polvillo blanco como consecuencia de la explotación de piedra caliza que —según el criterio del accionante— podría generar cáncer de garganta o de pulmón, y que las autoridades no habrían tomado acciones a pesar de haber conocido la situación; iii) la argumentación de la Sala se limitó a la constatación de que FIALSA contaba con una concesión minera y a la consideración de que el accionante no había presentado acciones para impugnar la referida concesión en las vías administrativa y judicial.

32. La supuesta falta de impugnación de la concesión minera de FIALSA, de ninguna manera puede considerarse como una respuesta suficientemente motivada para descartar todas las vulneraciones de derechos alegadas por el accionante. Una concesión puede presumirse legítima y cumplir con todos los requisitos legales para mantenerse en operación y, sin embargo, si en el marco de la ejecución de esa concesión se generan vulneraciones de derechos, estas pueden ser reclamadas a través de una garantía jurisdiccional.¹⁰
33. En este mismo sentido, esta Corte considera necesario recordar, como ya lo ha hecho en el pasado,¹¹ que la acción de protección no constituye un último “recurso” por agotar. El artículo 40 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 ni un paso previo por agotar antes de acudir a la justicia ordinaria o a la vía administrativa.
34. Por lo expuesto, esta Corte concluye que la Sala, en la sentencia impugnada, incurrió en el tipo de deficiencia motivacional de insuficiencia por haber declarado la improcedencia de la acción de protección sin haber realizado un análisis para verificar la existencia, o no,

¹⁰ Esta Corte ya ha señalado que: “los jueces que conocen acciones de protección y peticiones de medidas cautelares por posibles violaciones a los derechos de la naturaleza están obligados a realizar un examen cuidadoso sobre tales alegaciones y peticiones [...] estas [...] no pueden ser negadas [...] bajo la mera afirmación de que se trata de asuntos puramente administrativos cuyo juzgamiento corresponde a la justicia ordinaria”. CCE, sentencia 1149-19-JP/21, 10 de noviembre de 2021, párr. 41.

¹¹ CCE, sentencia 446-19-EP/24, 31 de enero de 2024, párr. 55.

de las vulneraciones de derechos alegadas. Por tanto, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación del accionante.

5.2. ¿La Sala, en la sentencia impugnada, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes del accionante, ya que habría inobservado el estándar de inversión de la carga de la prueba previsto en el artículo 16 de la LOGJCC?

35. El artículo 76 numeral 1 de la Constitución prescribe: “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: 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”.
36. La Corte Constitucional ha caracterizado a la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes como una garantía impropia.¹² De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, estas garantías “no configuran por sí solas supuestos de violación del derecho al debido proceso (entendido como principio), sino que contienen una remisión a reglas de trámite previstas en la legislación procesal”.¹³ En este contexto, para que exista una vulneración del derecho al debido proceso en una garantía impropia, como la de cumplimiento de normas y derechos de las partes, es necesario que concurren: “(i) la violación de alguna regla de trámite y (ii) el consecuente socavamiento del principio del debido proceso”.¹⁴
37. En este caso, el accionante alega que la Sala habría inobservado el estándar de inversión de la carga de la prueba previsto en el artículo 16 de la LOGJCC. El referido artículo prescribe que:

[...] Se presumirán ciertos los hechos de la demanda cuando la entidad pública accionada no demuestre lo contrario o no suministre la información solicitada, siempre que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria. En los casos en que la persona accionada sea un particular, se presumirán ciertos los hechos cuando se trate de discriminación o violaciones a los derechos del ambiente o de la naturaleza.¹⁵

¹² CCE, sentencia 740-12-EP/20, 7 de octubre de 2020, párr. 28.

¹³ *Ibid.*, párr. 27.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Acerca de esta norma, la Corte ha considerado: “El aludido precepto normativo trasciende lo que se puede catalogar como una simple formalidad en la sustanciación de una acción de protección, debido a que uno de sus objetivos principales es el de contrarrestar las asimetrías de poder entre los litigantes, especialmente en los casos donde una de las partes tiene mayor acceso a la información o a los recursos necesarios para probar sus

38. Acerca del control que debe realizar la Corte en el marco de la resolución de este tipo de cargo en una acción extraordinaria de protección, este Organismo ha sostenido que no le corresponde “determinar si la Sala aplicó el artículo 16 de la LOGJCC de manera correcta, sino que su análisis debe circunscribirse únicamente a determinar si la norma fue o no observada por la Sala”.¹⁶ Asimismo, ha sostenido que

no es función de este Organismo confrontar los hechos o examinar las conclusiones jurídicas a las que se debían arribar en función del acervo probatorio actuado por las partes, sino simplemente verificar si el comportamiento procesal de los jueces demandados se orientó a garantizar el cumplimiento de dicho presupuesto normativo, en lo referente al deber de no trasladar al accionante una carga probatoria que no tiene la obligación jurídica de soportar.¹⁷

39. Además, la Corte ha sido clara al señalar que:

[E]l contenido del artículo 16 de la LOGJCC no implica que -al presumir la veracidad de los hechos alegados por el accionante- los jueces de garantías jurisdiccionales deban necesariamente concluir lo pretendido por él y determinar la existencia de una vulneración de derechos de manera automática, pues, para llegar a tal conclusión, además de considerar los elementos fácticos aportados al proceso, los jueces deben realizar un análisis jurídico para verificar si se han vulnerado derechos constitucionales en el caso concreto.¹⁸

40. En este caso concreto, el accionante manifiesta que la Sala no declaró la vulneración de derechos a pesar de que las entidades demandadas no habrían enviado información necesaria para la resolución del caso y de que FIALSA no habría desvirtuado las alegaciones en cuanto a las vulneraciones de los derechos de la naturaleza. La Agencia de Regulación y Control Minero ni siquiera habría comparecido en el proceso.
41. Las alegaciones del accionante ciertamente están revestidas de gravedad ya que sugieren que las entidades demandadas no habrían cooperado en el proceso. Todo esto con la aquiescencia de la Sala. De ser cierta tal alegación, existiría una vulneración de derechos ya que no es admisible que las entidades del Estado se nieguen a entregar información o no comparezcan al proceso como mecanismo para ocultar posibles vulneraciones de

afirmaciones. De ahí, que la intención del legislador haya sido la de concebir a esta regla como un mecanismo procesal orientado a proteger los derechos fundamentales y equilibrar el proceso judicial en las situaciones de discriminación y violaciones a los derechos de la naturaleza, al asignar la carga de la prueba a la parte que está en mejor posición para demostrar ciertos hechos y evitando que la parte menos favorecida o que se encuentra en desventaja tenga que reunir pruebas que podrían resultar inaccesibles o difíciles de obtener”. CCE, sentencia 2846-18-EP/24, 4 de abril de 2024, párr. 36.

¹⁶ CCE, sentencia 1506-21-EP/21, 1 de diciembre de 2021, párr. 63.

¹⁷ CCE, sentencia 2846-18-EP/24, 4 de abril de 2024, párr. 37.

¹⁸ CCE, sentencia 1506-21-EP/21, 1 de diciembre de 2021, párr. 63.

derechos; esto, al impedir que la autoridad judicial cuente con todos los insumos necesarios para formar su criterio y determinar si han existido, o no, vulneraciones de derechos. En estos casos, cuando una entidad del Estado no coopera o no comparece en un proceso de garantías jurisdiccionales, los jueces y juezas que resuelven garantías jurisdiccionales cuentan con amplias facultades correctivas reconocidas en la LOGJCC y en el Código Orgánico de la Función Judicial. Más allá de esto, justamente para este tipo de casos, el artículo 16 de la LOGJCC prevé la inversión de la carga de la prueba.

42. Además, de acuerdo con el accionante, la Sala le habría impuesto una carga probatoria para sustentar las alegadas vulneraciones de derechos de la naturaleza cuando, en aplicación del artículo 16 de la LOGJCC, tal carga ciertamente le correspondía al particular: FIALSA. Según indica, además, la Sala ni siquiera habría tomado en cuenta sus pruebas fotográficas y en video presentadas que, según su criterio, demostrarían la destrucción del ecosistema.
43. Ahora bien, a pesar de que las alegaciones del accionante son claras y revisten gravedad, esta Corte se ve impedida, en este caso concreto, de realizar un análisis para determinar si la Sala vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes por inobservar el artículo 16 de la LOGJCC que prevé la inversión de la carga de la prueba frente a particulares, cuando las alegaciones versen sobre vulneraciones de derechos de la naturaleza, y a entidades del Estado.¹⁹ Esto se debe a que, como se indicó en la sección 5.1. *supra*, de la lectura de la sentencia impugnada se desprende que la Sala declaró la improcedencia de la acción de protección sin haber realizado, en ningún momento, un análisis para verificar la existencia o no de la vulneración de los derechos constitucionales —tanto propios como de la naturaleza— alegados por la parte accionante. El único argumento de la Sala consistió en la constatación de que FIALSA contaba con una concesión minera y de que el accionante no había presentado acciones para impugnar la referida concesión en las vías administrativa y judicial. Es así que, en la sentencia impugnada, no existe un análisis probatorio como tal que permita a esta Corte verificar en quién recayó la carga de la prueba.
44. En resumen, la deficiencia en la motivación de la sentencia impugnada es tal que no incluyó un análisis probatorio acerca de las alegaciones de derechos específicas del

¹⁹ LOGJCC, Artículo 16: “[...] Se presumirán ciertos los hechos de la demanda cuando la entidad pública accionada no demuestre lo contrario o no suministre la información solicitada, siempre que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria. En los casos en que la persona accionada sea un particular, se presumirán ciertos los hechos cuando se trate de discriminación o violaciones a los derechos del ambiente o de la naturaleza”.

accionante. Esto impide a la Corte pronunciarse acerca de la posible vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes por la presunta inobservancia del artículo 16 de la LOGJCC. Sin perjuicio de ello, este Organismo ha considerado pertinente desarrollar el presente problema jurídico para denotar la gravedad que supone el cargo del accionante y con el objetivo de que la nueva conformación de la Corte Provincial de Justicia de Guayas que conozca el caso tome en cuenta estas particularidades y garantice el derecho al debido proceso del accionante.

6. Reparación

45. En cuanto este Organismo ha identificado la vulneración de derechos constitucionales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18 de la LOGJCC, corresponde que ordene las medidas de reparación integral que estime pertinentes. En el presente caso, esta Corte considera que la medida de reparación adecuada para reparar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación del accionante es dejar sin efecto la sentencia impugnada y retrotraer el proceso de origen hasta el momento previo a la emisión de la referida sentencia. Esto, para que una nueva conformación de la Corte Provincial de Justicia de Guayas emita una nueva decisión que garantice el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

7. Consideraciones adicionales

46. De acuerdo con la información enviada por la Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales no Renovables y el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, se han iniciado procesos administrativos y penales en contra de la concesión minera no metálica FIALSA y de Celiano Almeida Domínguez, titular de la concesión. En concreto, el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica reportó el inicio de los siguientes procesos:
- i) Denuncia 090101823062763 de 6 de mayo del 2023, presentada por la directora de la Dirección Zonal 5 en contra de Celiano Almeida Domínguez, por el delito de actividad ilícita de recursos mineros.
 - ii) Proceso administrativo sancionador 074-2023-MAATE-DZ5-F, en contra del Celiano Almeida Domínguez, titular minero de la concesión minera no metálica FIALSA.

47. Por su parte, la Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales no Renovables reportó los siguientes procesos:

- i) Expediente administrativo ARCERNNR-CZG-001-2022 en el que intervienen la Coordinación Zonal de Guayas de la Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales no Renovables, la Intendencia de Policía del Guayas y la Policía Nacional. La denuncia fue presentada por la Coordinación Zonal Litoral del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica. El proceso ya ha sido resuelto en primera instancia.
- ii) Expediente fiscal 0901018220328700 iniciado por la denuncia de la Coordinación Zonal de Guayas de la Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales no Renovables. El proceso se encuentra en investigación previa por el delito de rotura de sellos.
- iii) Expediente fiscal 090101823064566 iniciado por la denuncia de la Coordinación Zonal 5 del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica. El proceso se encuentra en investigación previa por el delito de rotura de sellos.

48. Esta Corte recuerda que, independientemente de los procesos administrativos o de otra naturaleza que se siguen en contra de FIALSA, la nueva conformación del tribunal de la Corte Provincial de Justicia de Guayas que sustancie la fase de apelación, para garantizar el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, deberá pronunciarse sobre las vulneraciones de derechos —tanto del accionante como de la naturaleza— alegadas en la acción de protección.

8. 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 **251-20-EP**.
2. **Declarar** la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación del accionante.
3. **Dejar sin efecto** la sentencia de 12 de diciembre de 2019, emitida por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas y retrotraer

el proceso hasta el momento previo a la emisión de la referida sentencia. En consecuencia, la Corte Provincial de Justicia de Guayas deberá designar, mediante sorteo, una nueva conformación de un tribunal para que el proceso sea sustanciado a partir del momento procesal antes indicado.

4. **Llamar la atención** a los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, María Noemí Banchón Mero y Jorge Whither Alejandro Lindao, quienes emitieron la sentencia impugnada por voto de mayoría, por la vulneración de derechos del accionante. En consecuencia, se solicita al Consejo de la Judicatura que registre el presente llamado de atención en el expediente de los referidos jueces.
5. **Disponer** la devolución del expediente del proceso de origen y el archivo de la presente acción extraordinaria de protección.
6. Notifíquese, y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con 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

25120EP-6c4a1



Caso Nro. 251-20-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 2849-19-EP/24
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

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

CASO 2849-19-EP

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

SENTENCIA 2849-19-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas que expidió la sentencia 18 de septiembre de 2019, al considerar que no se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, por cuanto la sentencia sí respondió a los cargos planteados por la accionante.

1. Antecedentes procesales

1. El 7 de septiembre de 2018, Krisya Nore Calderón Uria presentó una acción de protección en contra del Consejo de la Judicatura (“**entidad accionada**”).¹ En su demanda, impugnó la resolución de destitución por error inexcusable dentro del proceso disciplinario MOT-869-UCD-012-MEP emitida el 12 de enero de 2013.
2. El 11 de octubre de 2018, la jueza de la Unidad Judicial Norte 2 Penal con sede en el cantón Guayaquil declaró sin lugar la acción de protección.² Contra esta decisión, Krisya Nore Calderón Uria interpuso recurso de apelación.
3. El 18 de septiembre de 2019, la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Sala**”), en sentencia de mayoría, negó el recurso y confirmó la sentencia de primera instancia.³

¹ Proceso número 09286201803077. Krisya Nore Calderón Uria fue destituida de su cargo como jueza sexta adjunta de Tránsito del Guayas. La infracción motivo del sumario fue error inexcusable, establecida en el artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial. El 7 de diciembre de 2012, la accionante presentó un recurso administrativo de apelación del informe del 14 de noviembre de 2012 y la negativa a este recurso FUE RESUELTO el 26 de enero de 2017. Posteriormente, la accionante presentó una acción de protección en la que argumentó la vulneración de los siguientes derechos: al debido proceso, tutela judicial efectiva y seguridad jurídica.

² La jueza manifestó que no se ha vulnerado el derecho al debido proceso porque en todo momento la accionante pudo ejercer su derecho a la defensa. Consta en el expediente un escrito de 7 de diciembre de 2012, en el que la accionante indica que conoce el contenido del informe motivado. Además, es necesario considerar que en ese momento los informes motivados eran solo referenciales y no constituían una resolución que ponga fin a un proceso administrativo disciplinario.

³ La Sala manifestó que no existió vulneración al debido proceso, porque la accionante siempre pudo ejercer su derecho a la defensa. Indicó que el informe motivado es solo un acto de simple administración y no

4. El 18 de octubre de 2019, Krisya Nore Calderón Uria (“**accionante**”) presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de mayoría del 18 de septiembre de 2019.
5. El 17 de diciembre de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa.⁴
6. El 17 de febrero de 2022, se realizó el resorteo de la causa y la sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 15 de diciembre de 2023, y solicitó un informe al órgano jurisdiccional accionado.
7. El 21 de diciembre de 2023, Nelson Ponce Murillo, juez provincial de la Sala, presentó su informe motivado.

2. Competencia

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

3. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1 De la parte accionante

9. La accionante señaló que la sentencia impugnada vulneró sus derechos al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE), a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE), y a la seguridad jurídica (art. 82 CRE).
10. Para sustentar sus pretensiones en contra de la sentencia de 18 de septiembre de 2019, la accionante expresó los siguientes cargos:

existe la obligación de notificación, además, es una facultad privativa del Consejo de la Judicatura aceptar o no el informe motivado. Finalmente, expresó que el Consejo de la Judicatura sí tenía competencias para iniciar el sumario administrativo y sancionar con la destitución, porque la jueza sancionada es ordinaria, no es una jueza constitucional.

En dicha resolución existió un voto salvado, por el cual se aceptó la apelación de la accionante y se declaró la vulneración de su derecho constitucional al debido proceso en la garantía de ser juzgado por una jueza o juez competente

⁴ La Sala de Admisión estuvo integrada por los jueces: Carmen Corral Ponce, Alí Lozada Prado y el ex juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.

10.1. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de la **motivación** (art. 76.7.1 CRE), señaló que la Sala no atendió en su decisión el argumento de la demanda respecto de la competencia del Consejo de la Judicatura para determinar error inexcusable, sin declaración jurisdiccional previa, por lo que “los señores jueces no han motivado de manera adecuada su resolución como lo manda el artículo 76.7.1) de la Constitución de la República”.⁵

10.2. Respecto al derecho a la **seguridad jurídica** (art. 82 CRE), la accionante citó algunas disposiciones normativas y doctrina y, en lo principal, manifestó que la Sala no consideró que la denuncia presentada en su contra vulneró este derecho. Así, afirmó:

Jamás debieron haberla admitido a trámite [la queja] ya que contraviene a lo ordenado en el artículo 115 del Código Orgánico de la Función Judicial [...] Al momento de aceptar la queja propuesta por PETROECUADOR EP se violentó el PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD JURÍDICA [...] y se dejó en INDEFENSIÓN a la sumariada Krisya Calderón Uría [...] La seguridad jurídica debe servir para promover la igualdad real y no ser usada a los antojos de los gobernantes de turno que representan al Estado cuando así lo deseen, atropellando de igual manera al Estado. NO SE ACEPTARÁN QUEJAS NI DENUNCIAS QUE HABLEN DEL CRITERIO JURIDICO, SIN EMBARGO EL CONSEJO DE LA JUDICATURA DE TRANSICIÓN SÍ LO HIZO. [sic.]⁶

10.3. Finalmente, sobre los derechos al **debido proceso** en la garantía de ser juzgado por un juez competente y a la **tutela judicial efectiva** no existe argumentos autónomos, pues la accionante se limita a enunciar estos derechos.

11. Sobre la base de las alegaciones expuestas, la accionante solicita a la Corte que se acepte su demanda y se declare la vulneración de los derechos constitucionales alegados, así como la reparación correspondiente.⁷

3.2 De la parte accionada

12. El juez de la Sala, Nelson Ponce Murillo, en su informe, manifestó que la Corte Constitucional “precisó que los actos de simple administración están exentos de eficacia jurídica directa e inmediata, no gozan del principio de estabilidad ni requieren de notificación, ya que sólo basta su conocimiento por el órgano que solicitó tal acto de simple administración.”⁸ Agrega que si los actos de simple administración solo

⁵ Expediente constitucional 2849-19-EP, demanda de acción extraordinaria de protección, cuerpo VI, fojas 187- 188.

⁶ *Ibíd.*, fojas 188- 190.

⁷ *Ibíd.*, fojas 191.

⁸ Expediente constitucional, 2849-19-EP, informe de la Sala Especializada Civil de la Corte Provincial del Guayas, foja 20.

ayudan a formar la voluntad de la administración, no tienen eficacia jurídica directa e inmediata, que por esta razón, no son impugnables, no gozan del principio de estabilidad, y no requieren de notificación. De allí, que señala que no existía obligación de notificar con el informe motivado.

13. Además, expresó que no se ha vulnerado la defensa, porque el informe motivado no era impugnable, y lo que correspondía es que la accionante “impugne la resolución sancionatoria de destitución del 18 de diciembre de 2012 que expidió el Pleno del Consejo de la Judicatura, en la cual se acogió el referido informe.”⁹
14. Finalmente, respecto a la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, Nelson Ponce manifestó que a la accionante “le correspondió ubicarse en el momento y tiempo en que se emitió tal informe para verificar si existía o no la referida vulneración, encontrándose en tales factores (momento y tiempo) con los pronunciamientos del ex Tribunal Constitucional del Ecuador (Resolución No. 0987-04-RA) y la Corte Constitucional del Ecuador (sentencia No. 001- 14-SIA-CC).”¹⁰

4. Planteamiento del problema jurídico

15. Esta Corte indicó que los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante. Es decir, nacen de las acusaciones que se dirigen contra el acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional.¹¹ Además, la Corte señaló que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica.¹²
16. Con relación al cargo contenido en el párrafo 10.1 *supra*, la Corte evidencia que la accionante alegó la afectación al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, porque la Sala no se habría pronunciado sobre sus alegaciones referentes a la falta de competencia del Consejo de la Judicatura para determinar error inexcusable sin declaración jurisdiccional previa. Este cargo se refiere a una falta de pronunciamiento sobre argumentos que el accionante considera relevantes, lo que correspondería a un presunto vicio de la motivación por **incongruencia frente a las partes**. Por tal motivo, la Corte formula el siguiente problema jurídico: **¿La Sala vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por incurrir en el vicio de incongruencia frente a las partes, porque no se habría pronunciado sobre ciertos cargos presentados por la accionante?**

⁹ *Ibíd.*, fojas 20-22.

¹⁰ *Ibíd.*, fojas 23.

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

¹² CCE, *Ibíd.*, párr. 18.

17. En relación a los cargos contenidos en el párrafo 10.2 *supra*, la Corte observa que la accionante alega la vulneración del derecho a la seguridad jurídica porque el Consejo de la Judicatura no debió admitir a trámite la denuncia presentada por Petroecuador EP. Sobre este aspecto, esta Corte evidencia que la argumentación de la accionante, en realidad, se dirige a cuestionar la corrección y pertinencia de la actuación en el proceso administrativo disciplinario del Consejo de la Judicatura. Sin embargo, esta cuestión es ajena a la acción extraordinaria de protección, pues no se refiere a alguna conducta judicial que haya vulnerado algún derecho constitucional. De tal manera, no es posible formular un problema jurídico, ni aun haciendo un esfuerzo razonable.
18. Respecto al cargo contenido en el párrafo 10.3 *supra*, este Organismo constata que la accionante no presenta ningún argumento mínimamente completo sobre los derechos enunciados a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente. En tal sentido, no es posible formular ningún problema jurídico al respecto, ni aun haciendo un esfuerzo razonable.

5. Resolución del problema jurídico

¿La Sala vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por incurrir en el vicio de incongruencia frente a las partes, porque no se habría pronunciado sobre ciertos cargos presentados por la accionante?

19. La Constitución en el artículo 76, número 7 letra l, establece que: “El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”¹³
20. La Corte Constitucional ha señalado que existe deficiencia motivacional, en las resoluciones, si se presenta alguno de los siguientes supuestos: (1) inexistencia, (2) insuficiencia y (3) apariencias.¹⁴
21. Esta Corte determinó que una argumentación jurídica es aparente cuando parece que contiene una fundamentación normativa y fáctica suficiente; pero que, en realidad, es inexistente o insuficiente. Entre los vicios motivacionales de la apariencias,¹⁵ figura la incongruencia, en la que se incurre cuando no se ha contestado algún argumento relevante de las partes (**incongruencia frente a las partes**), o no se ha analizado alguna norma legal o jurisprudencial determinante en la resolución de problemas

¹³ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449 de 20-oct-2008, Art. 76

¹⁴ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 66.

¹⁵ *Ibid.*, párr. 71, la Corte ha “identificado los siguientes tipos de vicio motivacional, aunque esta enumeración no debe entenderse como una tipología estricta ni cerrada: (3.1) incoherencia; (3.2) inatención; (3.3) incongruencia; e, (3.4) incomprensibilidad”

jurídicos (incongruencia frente al Derecho). Además, este Organismo ha sostenido también que “la incongruencia frente a las partes no surge cuando se deja de contestar cualquier argumento de las partes, sino solo los relevantes, es decir, aquellos argumentos que inciden significativamente en la resolución del correspondiente problema jurídico”.¹⁶

22. La accionante manifestó que se vulneró la garantía de la motivación porque la Sala, en su decisión, no se habría pronunciado sobre el argumento de su demanda respecto a la falta de competencia del Consejo de la Judicatura para determinar error inexcusable sin declaratoria jurisdiccional previa. En consecuencia, corresponde a esta Corte verificar si la resolución impugnada incurre en el vicio motivacional de incongruencia frente a las partes, por no dar respuesta a algún argumento relevante de la accionante, que “podría incidir significativamente en la resolución de la causa”.¹⁷
23. De esta manera, se verificará: **(i)** el argumento o fundamento de la accionante en el proceso, y **(ii)** si la Sala no se pronunció sobre ello en la resolución impugnada. De comprobarse **(i)** y **(ii)**, entonces corresponde analizar **(iii)** la relevancia que pudo tener el argumento en la decisión.
24. Respecto a **(i)** se verifica que, en la demanda de acción de protección la accionante alegó la vulneración del derecho al debido proceso, especialmente, las garantías de: ser juzgado ante el juez competente, nadie podrá ser privado del derecho a la defensa y falta de motivación. Todos estos derechos se afectaron, según la accionante, porque la resolución de destitución por error inexcusable fue emitida por el Pleno del Consejo de la Judicatura.¹⁸
25. En el recurso de apelación, se advierte que la accionante reiteró sus argumentos sobre la vulneración de estos derechos y añadió los derechos a la seguridad jurídica, tutela judicial efectiva y verdad procesal. Además, dijo que la declaración de error inexcusable originada en un órgano sin competencia es atentatoria al debido proceso.¹⁹ En consecuencia, se verifica que el accionante presentó un cargo sobre la incompetencia del Consejo de la Judicatura para iniciar el proceso disciplinario, es decir, se verifica **(i)**.
26. Respecto a **(ii)**, esta Corte constata que la Sala hizo referencia a que el Consejo de la Judicatura era competente para iniciar sumarios disciplinarios por error inexcusable por queja o de oficio, contra jueces que resuelven procesos de garantías

¹⁶ Id., párr. 87.

¹⁷ CCE, sentencia 2908-18-EP/23, 28 de junio de 2023, párr. 32

¹⁸ Expediente constitucional 2849-19-EP, demanda de acción de protección, cuerpo III, fojas 317.

¹⁹ Expediente constitucional 2849-19-EP, recurso de apelación propuesto por la accionante, cuerpo VI, foja 637.

jurisdiccionales, como lo señaló la propia Corte Constitucional en su resolución 007-11-AD-C. También la Sala se refirió a que el reclamo, por falta de competencia del Consejo de la Judicatura, se lo debía hacer por la vía ordinaria. Así, afirmó:

del contenido de dicha resolución [007-11-AD-C emitida por la Corte Constitucional], es clar[o] y meridiano el pronunciamiento del máximo organismo de control constitucional en el sentido de que es el propio Consejo de la Judicatura quien debía continuar con los expedientes y sumarios disciplinarios iniciados por queja o de oficio, respecto de funcionarios judiciales dentro de los procesos de garantías jurisdiccionales constitucionales, [...] Es más, en el peor de los casos, si se alega que de acuerdo con el Art. 131.3 del Código Orgánico de la Función Judicial, el Pleno del Consejo de la Judicatura no era competente para sustanciar sumario administrativo alguno y sancionarla con destitución, esta es, por tanto, una norma de carácter infraconstitucional cuya vía de impugnación es la ordinaria –judicial- y no la constitucional.²⁰

27. Además, sobre los derechos alegados por la accionante, la Sala manifestó:

no se observa que en la presente acción de protección exista violación de sus derechos constitucionales como los ha mencionado en su demanda, esto es, derecho al debido proceso, derecho a la defensa y seguridad jurídica, puesto que [...] se le ha permitido que ejerza su derecho a la defensa al habersele notificado con el auto de apertura del sumario, contestado el sumario en tiempo oportuno para defenderse, abrirse y notificarse la etapa de prueba respectiva, evacuar sus pruebas, remitirse el informe motivado de la autoridad que sustanció el expediente y finalmente emitirse la respectiva por parte del Pleno del Consejo de la Judicatura como autoridad competente, por lo que intentar que los jueces constitucionales suplan esa instancia ordinaria no es aceptable.

28. Por tanto, se verifica que la Sala sí contestó al cargo de la accionante respecto de la competencia del Consejo de la Judicatura para declarar error inexcusable. Así mismo, la Sala absolvió los cargos de la accionante sobre los derechos presuntamente vulnerados. En este sentido, se constata que la Sala cumplió con el parámetro (ii).

29. Sobre (iii), la Corte ha comprobado que la accionante presentó un cargo sobre la incompetencia del Consejo de la Judicatura y este cargo sí fue absuelto por la Sala en su resolución. Por este motivo, no corresponde realizar un análisis de la relevancia del argumento para la decisión.

30. Por lo expuesto, se constata que la Sala no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

31. Finalmente, esta Corte reitera que la garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales. De allí que, cuando se alega una presunta vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación,

²⁰ Expediente constitucional 2849-19-EP, sentencia del 18 de septiembre de 2019, cuerpo VI, fojas 161.

no es deber de la Corte **verificar la corrección o incorrección** de los fundamentos esgrimidos por los órganos jurisdiccionales para justificar sus decisiones.²¹

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 2849-19-EP.
2. **Disponer** la devolución del 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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con 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

284919EP-6c75c



Caso Nro. 2849-19-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves treinta 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 160-20-EP/24
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

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

CASO 160-20-EP

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

SENTENCIA 160-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia emitida el 20 de diciembre de 2019 por los jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi. Este Organismo concluye que no se vulneró el debido proceso en la garantía de la motivación, ya que se verificó que la sentencia impugnada cuenta con una fundamentación normativa y fáctica suficiente, así como con un análisis respecto a la presunta violación de derechos.

1. Antecedentes

1.1. Proceso de origen

1. El 7 de noviembre de 2019, el señor Carlos Mauricio Jácome Yánez (“**actor**”) presentó una acción de protección en contra del director distrital de Educación y presidente de la Junta Distrital de Resolución de Conflictos del Distrito Educativo La Maná, la coordinadora zonal 3 y el viceministro del Ministerio de Educación (“**Ministerio de Educación**”). Alegó que dicha entidad vulneró sus derechos en el marco de un proceso sumario administrativo mediante el cual fue destituido de su cargo como docente en la Unidad Educativa Guasaganda del cantón La Maná, provincia de Cotopaxi (“**Unidad Educativa**”).¹ La causa fue signada con el número 05254-2019-00583.

¹ La Unidad Educativa denunció al actor ante el Ministerio de Educación por el presunto cometimiento de un acto de naturaleza o connotación sexual en contra de una estudiante. Mediante oficio 0093-2018-UDTH-05D02, la Unidad Distrital de Talento Humano determinó la necesidad de iniciar un sumario administrativo en contra del actor, el cual se inició el 13 de marzo de 2018 y fue signado con el número 09-2018. El 31 de mayo de 2018, mediante resolución 036-2018-JDRC-05D02, la Junta Distrital de Resolución de Conflictos del Distrito Educativo 05D02, La Maná, resolvió destituir de sus funciones al actor por haber incurrido en la prohibición determinada en el artículo 132, literal aa) de la Ley Orgánica de Educación Intercultural (“**LOEI**”). El actor apeló esta decisión. El 18 de julio de 2018, mediante resolución 083-CZEZ3-2018, la coordinadora zonal 3 del Ministerio de Educación rechazó dicho recurso. El actor interpuso un recurso extraordinario de revisión el 3 de septiembre de 2018. El 28 de marzo de 2019, solicitó que se emita una resolución. El 10 de mayo de 2019, el Ministerio de Educación notificó al actor con la razón sentada el 28 de enero de 2019, mediante la cual se desestimó el recurso extraordinario de revisión por haber transcurrido el término de veinte días desde su interposición, sin haberse dictado y notificado su admisión, conforme al artículo 233 del COA. En su acción, el

2. El 22 de noviembre de 2019, la jueza de la Unidad Judicial Multicompetente Penal con sede en el cantón La Maná, provincia de Cotopaxi, declaró improcedente la acción de protección.² Inconforme, el actor interpuso recurso de apelación.
3. El 20 de diciembre de 2019, los jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi (“**Sala**”) aceptaron el recurso de apelación, revocaron la sentencia subida en grado y aceptaron la acción de protección.³

1.2.Trámite ante la Corte Constitucional

4. El 13 de enero de 2020, el Ministerio de Educación (“**entidad accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida por los jueces de la Sala el 20 de diciembre de 2019 (“**sentencia impugnada**”).
5. La causa *in examine* fue signada con el número 160-20-EP y su sustanciación le correspondió al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
6. El 4 de junio de 2020, el Primer Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite el presente caso y solicitó a los jueces de la Sala que remitan un informe de descargo respecto de la acción incoada en su contra.⁴

actor afirmó que fue destituido de sus funciones en la Unidad Educativa “violentando toda norma [j]urídica y [c]onstitucional dentro del sumario del procedimiento administrativo al igual que en el recurso de [a]pelación y el [r]ecurso [e]xtraordinario de [r]evisión S/N y sin emitir la resolución correspondiente”. Alegó la vulneración a los derechos al debido proceso en sus garantías básicas, seguridad jurídica, trabajo, buen vivir y a las garantías obligatorias del Estado respecto del personal docente del sistema nacional de educación.

² La jueza concluyó que de los hechos del caso no se desprendía una vulneración a los derechos constitucionales del actor. Sostuvo que, en el procedimiento sumario administrativo incoado en su contra, se expresaron los fundamentos de hecho y derecho que sustentaron la acción, se observaron las garantías del debido proceso en su desarrollo de acuerdo con la normativa vigente y se emitieron decisiones motivadas y apegadas a derecho, las cuales pudo recurrir, así como se mantuvo la presunción de su inocencia durante su sustanciación. Por último, señaló que su derecho al buen nombre se encontraba protegido por la legislación penal, por lo que su conocimiento correspondía a la justicia ordinaria.

³ Los jueces declararon la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y debido proceso del actor y negaron que se haya vulnerado su derecho al trabajo. Como medidas de reparación, dispusieron dejar sin efecto la resolución mediante la cual fue destituido, el reintegro a sus funciones y el pago de los beneficios laborales y legales dejados de percibir. Puntualizaron que la sentencia garantiza el derecho de no repetir los mismos hechos materia de la acción.

⁴ La Sala de Admisión estuvo conformada por las juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

7. El 25 de junio de 2020, los señores Fernando Tinajero Miño, Rosario Freire Fierro y José Luis Segovia, jueces de la Sala, presentaron el informe de descargo solicitado.
8. El 14 de enero de 2022, el señor Carlos Mauricio Jácome Yánez presentó un escrito en calidad de “tercero coadyuvante”. En lo principal, solicitó que se declare que no existe vulneración de derechos en la sentencia impugnada.⁵
9. El 5 de mayo de 2023, el señor Carlos Mauricio Jácome Yánez presentó otro escrito solicitando que se revoque el auto de admisión de la presente causa.
10. El 7 de marzo de 2024, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia

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

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la entidad accionante

12. La entidad accionante afirma que se vulneró el derecho a la integridad personal de una menor de edad que fue presuntamente víctima de violencia sexual, al aceptar el recurso de apelación interpuesto por Carlos Mauricio Jácome Yánez.
13. Cita el decisorio de la sentencia impugnada y afirma que no se tomó en consideración la obligación de erradicar todas las formas de violencia en el sistema educativo y velar por la integridad física, psicológica y sexual de los estudiantes establecida en el artículo 347 de la Constitución y el principio de interés superior del niño reconocido en los artículos 3, numeral 1 y 19, numeral 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, en relación

⁵ A su escrito, el actor adjuntó la solicitud de archivo del expediente fiscal 05020181802006 por el presunto delito de acoso sexual planteado en su contra y la decisión de archivar la causa, al no haber obtenido elementos de convicción suficiente, emitida el 1 de septiembre de 2021 por el juez de la Unidad Judicial Multicompetente Penal con sede en el cantón La Maná, provincia de Cotopaxi, dentro del juicio 05254202100304G. Adicionalmente, adjuntó la acción de personal 5065860-05D02-RRHH-AP mediante la cual fue ganador el concurso de oposición y méritos “Quiero ser maestro 6” y el nombramiento provisional que le fue conferido en consecuencia el 4 de junio de 2020.

con los artículos 44 de la Constitución y 11 del Código de la Niñez y Adolescencia (“CONA”).

14. En mérito de lo expuesto, solicita se deje sin efecto la sentencia impugnada, se ratifique la sentencia de primera instancia y se remita al Pleno del Consejo de la Judicatura a fin de que se investigue el actuar de los jueces de la Sala.

3.2. De la judicatura accionada

15. En su informe de descargo, los jueces de la Sala argumentan que no se han vulnerado derechos constitucionales a través de la sentencia impugnada. Por el contrario, sostienen que cumplieron con sus funciones al tutelar los derechos del actor en el marco de la acción incoada.
16. Tras detallar los antecedentes del caso, establecen que su pronunciamiento se limitó a determinar si se vulneraron los derechos alegados por el actor en la sustanciación del sumario administrativo. Sostienen que, en virtud de dicho análisis, llegaron a la conclusión de que, en el procedimiento administrativo referido, el Ministerio de Educación vulneró los derechos del actor al debido proceso y a la seguridad jurídica por no haber notificado con la resolución y haber inobservado la normativa aplicable al desestimar el recurso extraordinario de revisión que interpuso. Así, afirman que cumplieron con lo establecido en los artículos 11 y 75 de la Constitución y con los términos de la sentencia 001-16-PJO-CC, al tutelar los derechos del actor, en atención al principio de supremacía constitucional reconocido en los artículos 424 y 426 de la Constitución.
17. Por otro lado, sostienen que el Estado debe asegurar la igualdad de los ciudadanos frente a la ley y a la Constitución, conforme a sus artículos 11 y 66. Mencionan que todos los ciudadanos tienen derecho a que se respeten las garantías del debido proceso y el derecho a la seguridad jurídica en los procesos que se sigan en su contra. Por ende, consideran que no se debería realizar una discriminación basada en los hechos que originaron el proceso administrativo, en este caso, un presunto acto de naturaleza sexual, poniendo los derechos de los niños, niñas y adolescentes por encima de los derechos del actor.
18. Sostienen que el Ministerio de Educación era el responsable de cumplir con la normativa aplicable y garantizar los derechos del actor en la sustanciación del sumario administrativo, conforme al artículo 11 de la Constitución. Por tanto, estiman que el presunto conflicto entre los derechos del actor y los de los niños, niñas y adolescentes se generó por la actuación de la entidad accionante, al haber sancionado a un individuo sin

garantizar sus derechos. Refieren, a su vez, que dicha entidad pudo optar por mecanismos administrativos que garantizaran el respeto a los derechos de los niños, niñas y adolescentes, pero “nunca se podía dejar de tutelar los derechos” del actor.

19. Manifiestan que no desconocieron los derechos de los niños, niñas y adolescentes o los tratados internacionales y políticas públicas existentes al respecto, ni tampoco los de la presunta víctima, puntualizando que, a la fecha de resolución de la acción, ella ya se había graduado y no se encontraba en la Unidad Educativa. Pese a que reconocen la obligatoriedad de las disposiciones de derechos constitucionales, tratados y convenios de derechos humanos, consideran que su observancia no permite “sancionar vulnerando derechos”.
20. Concluyen que no se han violentado derechos constitucionales, tampoco los de la presunta víctima, solamente se han tutelado los derechos del actor al debido proceso y a la seguridad jurídica, por lo que no procede la acción extraordinaria de protección.
21. Por los argumentos expuestos, solicitan se deseche la acción extraordinaria de protección y se adopte una resolución que sienta una línea jurisprudencial “a efecto que en el futuro no se violenten derechos protegidos constitucionalmente y se proteja igualmente a los niños, niñas y adolescentes”.

4. Planteamiento del problema jurídico

22. Los problemas jurídicos que se plantean y se resuelven en una acción extraordinaria de protección surgen, principalmente, de los cargos formulados por la entidad accionante en la demanda, es decir, de las acusaciones dirigidas en contra de la decisión impugnada dentro de la acción, por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.⁶
23. El argumento de la entidad accionante resumido en los párrafos 12 y 13 *supra* sostiene que la sentencia impugnada vulnera el derecho a la integridad personal de una menor de edad, sin presentar un argumento claro y completo, conforme a los estándares establecidos por esta Corte.⁷

⁶ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16. Este criterio ha sido reiterado por la Corte Constitucional en diversas ocasiones.

⁷ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18. Esta Corte determinó que para identificar un argumento claro y completo se debe verificar que éste contenga: (i) una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho constitucional cuya vulneración se acusa; (ii) una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión de la autoridad judicial que como consecuencia vulneró algún derecho; y, (iii)

24. Sin perjuicio de ello, este Organismo también ha establecido que, en atención al principio de preclusión, una vez admitida la causa, esta Corte no puede dejar de analizar un cargo pese a que carezca de argumentación completa sin antes realizar un esfuerzo razonable para determinar si “*a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental*”.⁸ Adicionalmente, esta Corte ha determinado que es competente para conocer el fondo de las alegaciones contenidas en la demanda en su integralidad, sin perjuicio del análisis realizado por la Sala de Admisión con relación a si los cargos individualizados en la demanda cumplen con los requisitos de admisión establecidos en el artículo 62 de la LOGJCC.⁹
25. Por ende, la Corte observa que el único cargo planteado en la demanda afirma que la sentencia impugnada vulneró el derecho a la integridad personal de la presunta víctima al no tomar en consideración el artículo 347 de la Constitución y los artículos 3 y 19 de la Convención de los Derechos del Niño, en relación con los artículos 44 de la Constitución y el artículo 11 del CONA. Por cuanto no existe una argumentación respecto a cómo la falta de consideración de estas normas en la sentencia impugnada generaría una vulneración directa e inmediata al derecho a la integridad personal, o por qué las normas que se alegan inobservadas son cuestiones que el Derecho obligue a abordar para resolver este tipo de casos en concreto, esta Corte colige que la entidad accionante demuestra su inconformidad con la resolución de los jueces de la Sala.
26. Este Organismo recuerda que no es su labor el analizar lo correcto o incorrecto de una decisión judicial, sino solamente pronunciarse respecto a las vulneraciones de derechos constitucionales que se originen en la decisión judicial impugnada.¹⁰ A su vez, ha reiterado que esta Corte no constituye una instancia adicional a los procesos de garantías constitucionales. Sólo excepcionalmente, este Organismo puede revisar el fondo de las decisiones adoptadas en el proceso de origen, lo que ha sido denominado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional como “examen de mérito”, el cual se realiza exclusivamente de oficio, es decir, por decisión de la Corte y con independencia de los argumentos formulados en la demanda de acción extraordinaria de protección.¹¹

una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho en forma directa e inmediata.

⁸ CCE, sentencia 1967-15-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 21, sentencia 1952-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 15 y sentencia 1047-18-EP/23, 26 de abril de 2023, párr. 17.

⁹ CCE, sentencia 282-19-EP/23, 7 de marzo de 2024, párr. 25.

¹⁰ CCE, sentencia 420-18-EP/23, 1 de marzo de 2023, párr. 18.

¹¹ CCE, sentencia 1740-17-EP/23, 11 de enero de 2023, párrs. 42 y 41.

27. En este caso, realizando un esfuerzo razonable, esta Corte colige que la entidad accionante pretende cuestionar la suficiencia de la motivación de la sentencia impugnada para arribar a su conclusión de aceptar el recurso de apelación. Por ende, la Corte reconduce el cargo planteado y plantea el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por adolecer de insuficiencia motivacional?**

5. Resolución del problema jurídico

5.1 ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por adolecer de insuficiencia motivacional?

28. El artículo 76, numeral 7, literal l) de la Constitución reconoce a la motivación como una garantía del debido proceso, conforme a lo siguiente: [l]as 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.

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

[...] el criterio rector para examinar un cargo de vulneración de la garantía de motivación establece que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: **(i)** una fundamentación normativa suficiente, y **(ii)** una fundamentación fáctica suficiente.¹²

30. Esta Corte ha señalado que una fundamentación normativa suficiente debe “contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso”.¹³ Por otro lado, una fundamentación fáctica suficiente requiere de “una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso”.¹⁴ Adicionalmente, cuando se trata de garantías jurisdiccionales, existe un requisito adicional, el cual establece que los jueces deben pronunciarse sobre la existencia de la vulneración de derechos alegados.¹⁵

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

¹³ *Ibid*, párr. 61.1.

¹⁴ *Ibid*, párr. 61.2.

¹⁵ CCE, sentencia 3006-19-EP/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 22, en referencia a la sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 103.

31. En tal sentido, este Organismo analizará la suficiencia motivacional de la sentencia impugnada, conforme a los estándares referidos anteriormente.
32. La sentencia impugnada contiene diez acápites. En el primero, los jueces de la Sala ratifican su competencia para conocer sobre la acción de protección. En el segundo, declaran la validez procesal. En el tercero, analizan los antecedentes de hecho que dieron origen a la acción de protección. En el cuarto, resumen los argumentos de las partes. En el quinto, identifican que los derechos que se acusaron como vulnerados en el recurso de apelación interpuesto por el actor fueron: (i) debido proceso en la garantía de la defensa, (ii) trabajo y (iii) seguridad jurídica. En el sexto, se refieren a las pruebas presentadas en el proceso.
33. En el séptimo acápite, los jueces verifican la procedencia de la acción de protección en el marco del recurso de apelación interpuesto. Contextualizan la naturaleza de las garantías jurisdiccionales conforme al artículo 6 de la LOGJCC y se pronuncian específicamente sobre el objeto de la acción de protección conforme al artículo 88 de la Constitución. Citan la sentencia 013-13-SEP-CC para sostener que es necesario verificar el cumplimiento de los requisitos para la procedencia de conformidad a los artículos 39, 40 y 42 de la LOGJCC. Identifican el argumento del actor respecto de una posible vulneración de derechos conforme a los hechos planteados y determinan que la vía constitucional es la adecuada para protegerlos, según a lo establecido en las sentencias 0016-13-SEP-CC, 001-16-PJO-CC y 102-13-SEP-CC. Reconocen, en consecuencia, su obligación de motivar la sentencia analizando los supuestos fácticos en relación con las pretensiones del accionante.
34. En el numeral 7.5. del mismo acápite, determinan cuáles son los hechos del caso. Advierten que, en el sumario administrativo seguido, se observó el debido proceso hasta la resolución del recurso de apelación interpuesto por el actor. No obstante, notan que el actor también interpuso un recurso extraordinario de revisión y, posteriormente, solicitó se emita su resolución. Determinan que el Ministerio de Educación le notificó el 20 de mayo de 2019 con la razón de desestimación del recurso sentada el 28 de enero de 2019, la cual estaba fundamentada en el artículo 233 del COA. Por ende, especifican en el numeral 7.6. que deben analizar la vulneración de derechos al debido proceso y seguridad jurídica únicamente en el marco de la resolución del recurso extraordinario de revisión.
35. Posteriormente, los jueces de la Sala analizan las vulneraciones a derechos constitucionales alegadas. En primer lugar, en sus consideraciones expuestas en los numerales 7.6.1., 7.8. y en el acápite octavo de la sentencia impugnada, determinan que

se vulneró el **derecho a la seguridad jurídica**. Contextualizan el derecho a la seguridad jurídica citando el artículo 82 de la Constitución y la sentencia 175-14-SEP-CC y destacan que este derecho genera un ámbito de certeza y confianza respecto de las actuaciones de los poderes públicos, garantizando que estas se realicen acorde a la Constitución y a la normativa previamente establecida.

36. En el caso concreto, observan que al inicio del sumario administrativo se aplicó el Reglamento General a la LOEI, conforme a sus artículos 344 y 346. Establecen a su vez que el artículo 142 de esta norma establecía que los recursos aplicables a dichos procedimientos administrativos eran los previstos en el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva (“**ERJAFE**”). A su vez, citan las disposiciones transitorias primera y segunda del COA para demostrar que los procedimientos administrativos anteriores a su expedición debían concluir aplicando la normativa con la que fueron iniciados. Por ende, estiman que se debieron aplicar las disposiciones contenidas en los artículos 177, 191 y 193 del ERJAFE relativas a los plazos, resoluciones e irretroactividad de los procedimientos administrativos para resolver sobre la desestimación del recurso extraordinario de revisión. Por cuánto este fue desestimado basándose en lo dispuesto en el artículo 233 del COA, concluyen que “al haberse aplicado otra norma diferente [a la aplicada al inicio del sumario administrativo] que se considera incluso más lesiva [...] se violenta el principio de seguridad jurídica.”
37. En segundo lugar, en el numeral 7.7. de la sentencia impugnada, los jueces de la Sala establecen que no se vulneró el **derecho al trabajo** del actor. En su análisis, contextualizan la naturaleza de este derecho y la obligación del Estado de garantizar su cumplimiento, citando el artículo 33 de la Constitución, el artículo 23, numeral 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la sentencia 093-14-SEP-CC. Por otro lado, citan el artículo 288 de la Constitución y la sentencia 025-15-SIS-CC y al artículo 65 de la LOSEP respecto del ingreso al servicio público. A partir de estas consideraciones, concluyen que:

[d]e la lectura de esta garantía no cabe duda que el ingreso en el servicio público se obtiene mediante concurso de méritos y oposición, en la especie, se ha dicho que el legitimado activo se halla con nombramiento provisional, lo que implica en este caso que tiene una expectativa respecto de si en lo posterior existe un concurso para llenar está vacante, pero más allá de lo dicho, se debe establecer que para mantenerse en el puesto al que ha sido designado Carlos Jácome, la Ley establece que dependerá del accionar de éste para que no se le separe de su cargo, por contravenir normas que deben ser observadas por los docentes, que para el efecto puede terminar el nombramiento cuando se cumpla con la demostración de los hechos que se le puede causar eventualmente, pero ello de ninguna manera implicaría una vulneración del derecho al trabajo, ya que está supeditada al hecho de no violentar normas que se hallan

vigentes con antelación y en el caso de no acatar y violentarlas, es evidente que puede ser separado de la institución, siempre que se observe el debido proceso establecido en el Art. 76 de la Constitución, lo que implica en esos casos, que puede ser separado como sanción, la separación del puesto de trabajo, pero ello ya no se trata de una violación de derechos, sino de un asunto de legalidad en el que se puede discutir la ilegitimidad o nulidad del acto administrativo y para ello existe otra vía expedita para la tutela de estos derechos (sic).

38. En este sentido, citan la sentencia de la Corte IDH en el caso Lagos del Campo Vs. Perú y determinan que no se atentó en contra del derecho al trabajo ya que “la separación obedece a un procedimiento administrativo”, así como citan la sentencia 0016-13-SEP-CC y doctrina para sostener que la vulneración alegada no tiene cabida en la esfera constitucional, sino en la justicia ordinaria.

39. Por último, los jueces de la Sala sostienen que se vulneró el **derecho al debido proceso** del actor en los numerales 7.8.1., 7.8.2. y acápite octavo. Mencionan que este derecho es un pilar fundamental en todo proceso, en consideración a lo dispuesto en los artículos 75 y 76 de la Constitución y las sentencias 005-16-SEP-CC y 004-18-SEP-CC. Establecen que en el caso concreto:

[...] se puede evidenciar que al no haberse notificado con el auto de inadmisibilidad [del recurso extraordinario de revisión] al legitimado pasivo en el proceso administrativo, es incuestionable que ello violenta el debido proceso, en la garantía del derecho de defensa conforme lo prevé el Art. 76 numeral 7 letra a) y m), se le deja en indefensión y limita el derecho a acceder a cualquier recurso, incluido una acción extraordinaria de protección, pues pese que en forma posterior a los tres meses y días se le notifica por el pedido de la defensa del legitimado activo, la razón de inadmisión se hallaba ejecutoriada, es decir no puedo (sic) pedir ningún tipo de recurso vertical, horizontal que podía solicitarse respecto de la resolución, la misma que al causar ejecutoria y ejecutarse en la integridad causó la violación del debido proceso conforme el Art. 76 numeral 7, letras a), m), h) de la Constitución.

40. También consideran que, conforme a la sentencia 014-16-SIN-CC y a la doctrina existía una obligación de elegir la norma que garantice el principio *pro homine* en atención a la “mejor resolución para los derechos humanos”, la cual fue inobservada en la determinación de la normativa aplicable para resolver el recurso extraordinario de revisión presentado por el actor, dejándolo en indefensión.

41. En el acápite noveno, los jueces de la Sala afirman que la sentencia se encuentra debidamente motivada conforme a los estándares establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos Chocrón Chocrón, Díaz Peña y Uzcátegui y otros Vs. Venezuela y en las sentencias de la Corte Constitucional del Ecuador 055-17-SEP-CC y 303-16-SEP-CC.

42. Finalmente, en virtud del análisis anteriormente expuesto, en el acápite décimo de la sentencia, los jueces de la Sala dictan su resolución sobre el caso planteado. Aceptan el recurso de apelación, revocan la sentencia subida en grado y aceptan la acción de protección. Como medidas de reparación, disponen:

1. Se declara la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica conforme lo establece el Art. 82 y debido proceso art. 76 numeral 7 letras a), b), c), h) m) de la Constitución de la República; se deja sin efecto la resolución N°. 036-2018-JDRC-05D02, de fecha 28 de mayo del 2018, mediante la cual se le destituye al legitimado activo; y la acción de personal N°. 3906612-05D02-RRHH-AP de fecha 07/06/2018, ordenándose que el accionante CARLOS MAURICIO JACOME YANEZ, sea reintegrado a sus funciones de manera inmediata; con los beneficios laborales y legales que le corresponde mientras estuvo fuera del cargo; para el cumplimiento de lo resuelto en esta sentencia se aplicará lo establecido en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional [...] 2. Esta sentencia garantiza el derecho de no repetir los mismos hechos que han sido materia de esta acción [...]. 3. Como se fundamentó no se ha demostrado la vulneración del derecho al trabajo, negando este aspecto. Sin costas procesales en esta instancia. [...]

43. Conforme se dejó expuesto en párrafos previos, esta Corte constata que la sentencia impugnada cumple con el estándar de suficiencia motivacional establecido en la sentencia 1158-17-EP/21. Ello, en virtud de que dicha motivación cuenta con (i) una fundamentación jurídica suficiente, al enunciar las normas y principios jurídicos en la que basa su decisión y justifica su aplicación conforme a los hechos del caso en su razonamiento sobre la procedencia de la acción y vulneración a derechos; (ii) una fundamentación fáctica que justifica suficientemente los hechos dados por probados en el caso y (iii) un análisis respecto de la presunta vulneración a los derechos constitucionales alegados en la garantía jurisdiccional, conforme se evidencia de los párrafos 34 al 42 *supra*. Por ende, este Organismo verifica que la sentencia impugnada contiene una motivación suficiente, por lo que no existe una vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.
44. Al respecto, resulta necesario remarcar que esta Corte ha establecido “[l]a garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales”.¹⁶ Por ende, no corresponde a este Organismo verificar si es que la motivación contenida en la decisión impugnada es correcta o incorrecta, sino simplemente si es que es suficiente.¹⁷ Al contrario, realizar un examen de corrección de las decisiones sin que

¹⁶ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 36.

¹⁷ CCE, sentencia 3006-19-EP/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 33.

exista un control de mérito, implicaría una extralimitación de las competencias de esta Corte.

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 **160-20-EP**.
2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
3. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

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

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Jhoel Escudero Soliz

SENTENCIA 160-20-EP/24

VOTO SALVADO

Juez constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. Antecedentes

1. En sesión del Pleno del día 16 de mayo de 2024, la Corte Constitucional aprobó con voto de mayoría la sentencia 160-20-EP/24, en la que resolvió desestimar la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia emitida el 20 de diciembre de 2019 por la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi (“**Corte Provincial**”), que aceptó la acción de protección presentada por Carlos Mauricio Jácome Yánez (“**docente**”) por su desvinculación como docente de la Unidad Educativa Guasaganda del cantón La Maná, luego de haber sido sumariado por el presunto cometimiento de una infracción de connotación sexual. La Corte concluyó que la sentencia impugnada cumplió con el estándar establecido en la sentencia 1158-17-EP/21. Discrepo del criterio de mayoría por las razones que paso a exponer a continuación y, al amparo del artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), formulo respetuosamente el siguiente voto salvado.
2. En el presente voto salvado sostendré que la decisión judicial impugnada no cumplió el parámetro de la suficiencia fáctica por haber excluido las circunstancias relevantes que revisten el caso, y que incurrió en incongruencia decisional porque las medidas de reparación dispuestas no guardan relación con los derechos constitucionales que la Corte Provincial identificó como vulnerados.

2. Análisis constitucional

3. En el caso concreto, la acción extraordinaria de protección se sustentó en la presunta inobservancia de los jueces de la Corte Provincial en cuanto a la obligación que tiene el Estado de erradicar todas las formas de violencia en el sistema educativo, y la adopción de medidas administrativas para asegurar la protección y el bienestar de los niños, niñas y adolescentes, conforme lo prevé el artículo 347 de la CRE, en concordancia con los artículos 13.1 y 19.1 de la Convención de los Derechos del Niño.
4. Frente a este cargo, considero que, haciendo un esfuerzo razonable, es plausible que la Corte encamine el problema jurídico hacia la garantía de la motivación, a efecto de

constatar si la sentencia emitida por la Corte Provincial cumple con los parámetros dispuestos por este organismo. En este sentido, de la revisión de la sentencia impugnada se verifica que:

- 4.1. En lo principal, el docente adujo una presunta vulneración del debido proceso durante la tramitación del sumario administrativo incoado en su contra, de forma específica en la sustanciación del recurso extraordinario de revisión por la notificación extemporánea de la resolución administrativa que lo resuelve.¹
- 4.2. En el acápite 7.6, la Corte Provincial concluyó que no existió violación al debido proceso en la sustanciación del sumario administrativo hasta la realización de la audiencia convocada dentro del recurso extraordinario de revisión, que se llevó a cabo el 25 de octubre de 2018, y precisa que “hasta ahí aparentemente se cumple con el debido proceso y la seguridad jurídica”.
- 4.3. Acto seguido, analizó la razón de desestimación asentada por el Ministerio de Educación en el recurso extraordinario de revisión, al amparo del artículo 233 del Código Orgánico Administrativo (“COA”), que data del 28 de enero de 2019 y que fue notificada el 10 de mayo de 2019. Al respecto, la Corte Provincial identifica que el sumario administrativo se sustanció con el Estatuto del régimen jurídico y administrativo de la función ejecutiva y que sería este, y no el COA, la norma adjetiva con la cual debía sustanciarse el recurso extraordinario de protección, y declara la vulneración del derecho a la seguridad jurídica; asimismo, señala que al no habersele notificado oportunamente, la actuación administrativa quedó en firme, imposibilitándole la interposición de otros recursos, con lo cual se configura una violación al debido proceso en el derecho a la defensa.
- 4.4. Finalmente, en la parte resolutive, la Corte Provincial aceptó la acción de protección declarando la violación de los derechos a la seguridad jurídica y el debido proceso, dejó sin efecto la resolución 036-2018-JDRC-05D02 emitida por el Ministerio de Educación con la cual se le destituye al docente y, como medidas de reparación, dispuso que se le restituya a su cargo y se le cancelen las remuneraciones y beneficios de ley no percibidos.

¹ Sobre los otros cargos alegados por el docente, la Corte Provincial señala que estos “[...] más bien hace[n] relación a la falta de análisis de la prueba presentada para adoptar la resolución, hecho que no atañe a esta acción de protección que tiene como fin el verificar si existe o no la violación de derechos constitucionales alegados”.

5. En este punto se observan dos asuntos relevantes en la conducta de los jueces de la Corte Provincial: (i) que su razonamiento giró únicamente en torno a la tramitación del recurso extraordinario de revisión en la sede administrativa, sin considerar el contexto del caso, esto es, que el sumario administrativo se tramitó en el marco de una infracción administrativa que tipifica los actos que atentan contra el derecho de las niñas, niños y adolescentes a una vida libre de violencia en el ámbito público y privado, y que el Estado tiene la responsabilidad de erradicar todas las formas de violencia en el sistema educativo; y (ii) que no se constata un razonamiento mínimo que revele el nexo causal necesario entre el derecho constitucional que fue declarado como violentado y las medidas de reparación dispuestas.
6. Respecto al punto (i), es menester precisar que en casos como el que se analiza, los operadores de justicia no pueden dejar por fuera la previsión del artículo 44 de la Constitución que obliga a garantizar el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, cuyos derechos prevalecen sobre los de las demás personas. Al advertirse que la Corte Provincial no incluyó en su análisis estas consideraciones, se constata que no existe una motivación suficiente en función de los aspectos jurídicos que revisten al caso concreto, y, en consecuencia, la resolución judicial no se comide con los preceptos establecidos en la Constitución de la República.
7. En cuanto al punto (ii), la Corte Provincial determinó que la sustanciación del sumario administrativo hasta antes de emisión de la razón de desistimiento del recurso extraordinario de revisión no violentó el derecho al debido proceso. Sin embargo, resolvió dejar sin efecto la resolución 036-2018-JDRC-05D02 que fue emitida en el procedimiento administrativo disciplinario, es decir, revocó una actuación administrativa que no vulneró ningún derecho constitucional, y, asimismo, dispone la reincorporación a su cargo y el pago de los beneficios de ley, que no se comide con los derechos que sí declaró vulnerados sin determinar de qué forma estas medidas reparan los derechos que sí declaró vulnerados, cuya naturaleza es de índole procesal, de lo cual se advierte una incongruencia decisional.
8. Además, se debe considerar que los jueces de la Corte Provincial expresamente señalaron que en el caso concreto no se vulneró el derecho al trabajo, sin embargo y sin ningún argumento, resolvieron el reintegro del accionante. Este tipo de medidas de reparación integral, que no consideran el daño causado ni el nexo causal entre daño y reparación, no deben ser emitidas por los jueces que conocen una acción de protección.

9. Por lo expuesto, considero que la sentencia de mayoría debió aceptar la acción extraordinaria de protección por haberse verificado los vicios motivacionales que se han descrito en los párrafos anteriores.



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 160-20-EP, fue presentado en Secretaría General el 31 de mayo de 2024, mediante correo electrónico a las 11:12; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado**Juezas:** Alejandra Cárdenas Reyes y Teresa Nuques Martínez**SENTENCIA 160-20-EP/24****VOTO SALVADO****Juezas constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Teresa Nuques Martínez**

1. Con el debido respeto a la decisión mayoritaria adoptada por la Corte Constitucional, con fundamento en los artículos 92 de LOGJCC y 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente, presentamos el siguiente voto salvado al estar en desacuerdo con el voto de mayoría.
2. En la sentencia 160-20-EP/24, la Corte Constitucional resolvió desestimar la acción extraordinaria de protección presentada por el Ministerio de Educación (“**MINEDUC**”). El voto de mayoría concluyó que la sentencia de 20 de diciembre de 2019, adoptada por la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi (“**Corte Provincial**”), se encontraba suficientemente motivada, por lo que no había vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.¹ Nos apartamos del voto de mayoría por las siguientes consideraciones:

1. Planteamiento del problema jurídico

3. La decisión de mayoría, tras realizar un esfuerzo razonable, examinó si la sentencia de la Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por adolecer de insuficiencia motivacional. No obstante, consideramos que, al realizar este esfuerzo, le correspondía a la Corte Constitucional analizar si la sentencia impugnada adolecía de incoherencia decisional. Por lo tanto, la Corte Constitucional debió examinar el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por adolecer de un vicio de apariencia por incoherencia decisional?** En esta línea, en la siguiente sección, abordaremos el problema jurídico desde nuestro punto de vista jurídico.

2. Resolución del problema jurídico

4. La Corte Constitucional ha reconocido que una argumentación jurídica puede lucir suficiente, pero alguna de sus partes puede estar viciada por contener enunciados incoherentes. Por lo tanto, la suficiencia motivacional sería aparente, pues los enunciados

¹ Este derecho se encuentra consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal I) de la Constitución.

incoherentes no sirven para fundamentar una decisión.² Esto puede darse por incoherencia lógica – cuando existen contradicciones entre las premisas y las conclusiones – o por incoherencia decisional. Esta surge cuando existe “una inconsistencia entre la conclusión final de la argumentación y la decisión”.³

5. En línea con lo expuesto, consideramos que, si la Corte Constitucional hubiera abordado este problema jurídico, le habría correspondido aceptar la acción extraordinaria de protección propuesta por el MINEDUC. Estimamos que la incoherencia decisional en la sentencia impugnada surge por dos cuestiones específicas, relacionadas a los derechos declarados como vulnerados, los daños identificados y las medidas de reparación integral adoptadas en el proceso de origen.
6. Consideramos importante destacar el propósito de las medidas de reparación integral en las garantías jurisdiccionales. El artículo 86 numeral 3 de la Constitución establece que, cuando las autoridades judiciales constaten vulneraciones a derechos, deben ordenar medidas de reparación integral. En similar sentido, el artículo 18 de la LOGJCC determina que, cuando se constaten violaciones de derechos, debe ordenarse “la reparación integral por el daño material e inmaterial”. El objeto de las medidas debe ser que los titulares del derecho violado “gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y se restablezca a la situación anterior a la violación”.⁴
7. Al respecto, esta Corte Constitucional ha entendido que las medidas de reparación integral deben ser “adecuada[s] y acorde[s] a las circunstancias del caso”.⁵ En este sentido, esta Magistratura ha comprendido que las autoridades judiciales deben “considerar el nexo existente entre la acción u omisión acusada, los daños causados en la víctima y los derechos determinados como vulnerados para que la reparación ordenada resulte pertinente para subsanar dicha vulneración”.⁶ Por lo tanto, consideramos oportuno reiterar que las medidas de reparación integral tienen por objeto restituir el ejercicio del derecho a quien sufrió la violación. No obstante, su determinación debe guardar relación con la vulneración de derechos que sea constatada por la autoridad judicial.⁷

² CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 73.

³ *Ibid.*, párr. 74.

⁴ LOGJCC, artículo 18.

⁵ CCE, sentencia 3169-17-EP/22, 14 de diciembre de 2022, párr. 77; CCE, sentencia 1349-18-EP/23, 19 de julio de 2023, párr. 75.

⁶ CCE, sentencia 8-19-IS/22, 13 de octubre de 2022, párr. 40.

⁷ *Ibid.*

8. En este caso concreto, la Corte Provincial aceptó el recurso de apelación interpuesto por Carlos Jácome al considerar que la desestimación del recurso de revisión, interpuesto en el marco del sumario administrativo seguido en su contra, vulneró sus derechos constitucionales al debido proceso en las garantías previstas en los literales a), b), c), h) y m) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución y a la seguridad jurídica. Estas violaciones habrían ocurrido, a criterio de la Corte Provincial, porque el sumario administrativo fue iniciado con el Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, pero el recurso de revisión interpuesto fue desestimado según lo previsto en el artículo 233 del Código Orgánico Administrativo. Por lo tanto, la aplicación de una normativa diferente a aquella con la que inició el sumario administrativo habría violado, según la Corte Provincial, el derecho a la seguridad jurídica de Carlos Jácome.
9. Como medidas de reparación integral, la Corte Provincial dispuso: **i)** dejar sin efecto la resolución 036-2018-JDRC-05D02, de 28 de mayo de 2019, que destituyó a Carlos Jácome de su cargo de docente y la acción de personal 3906612-05D02-RRHH-AP, de 7 de junio de 2018, por lo que ordenó su reintegro inmediato al cargo y que se le cancelen los beneficios laborales y legales dejados de percibir; y, **ii)** declarar que la sentencia constituía, en sí misma, una garantía de no repetición.
10. Al respecto, estimamos que existe una incoherencia decisional entre el análisis efectuado por la Corte Provincial y las medidas de reparación integral adoptadas. Esto se debe a que, por un lado, la Corte Provincial identificó que habría existido una violación del derecho a la seguridad jurídica. Esta vulneración se habría ocasionado únicamente en la tramitación del recurso de revisión porque, el artículo 233 del Código Orgánico Administrativo que fue aplicado para desestimarlo, no correspondía con las normas con las que se tramitó el sumario administrativo, pues este fue sustanciado con el Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, el cual se encontraba vigente a la fecha de su inicio, el 28 de enero de 2019.
11. No obstante, y a pesar de haber reconocido expresamente que la violación se produjo únicamente en la desestimación del recurso de revisión, dejó sin efecto la resolución adoptada en el sumario administrativo y la acción de personal que destituyeron a Carlos Jácome de su cargo de docente por haber cometido presuntamente un acto de naturaleza sexual en contra de una estudiante. Lo anterior no guarda relación con la violación del derecho a la seguridad jurídica que fue declarada en la sentencia impugnada.
12. En consecuencia, la Corte Provincial no determinó el nexo entre los daños que Carlos Jácome habría sufrido, ni su relación con los derechos constitucionales declarados como

vulnerados y la medida de reparación adoptada. Esta medida, particularmente, ordenó dejar sin efecto el sumario administrativo seguido en su contra, a pesar de que la violación se constató, únicamente, con respecto a la tramitación del recurso de revisión porque la Corte, en efecto, limitó su análisis a ese momento procesal.⁸ Al respecto, fue la judicatura accionada quien estableció que “hasta el procedimiento adoptado en el procedimiento administrativo en contra del legitimado activo se evidencia que no existe violación del debido proceso”.⁹ Estos antecedentes, en nuestro criterio, configuran el vicio de incoherencia decisional.

13. También, estimamos que existe una incoherencia decisional respecto de la disposición de que se le entregue al accionante los haberes dejados de percibir por su desvinculación. Por un lado, la Corte Provincial reconoció, expresamente, que el MINEDUC no había violado el derecho al trabajo ya que “para mantenerse en el puesto al que ha sido designado [...] la ley establece que dependerá del accionar [...] para que no se le separe de su cargo, por contravenir normas que deben ser observadas por los docentes”. En caso de irrespetar estas normas, se podría dar por terminado el nombramiento lo cual “de ninguna manera implicaría una vulneración del derecho al trabajo”.¹⁰
14. Bajo esta consideración, y a pesar de haber reconocido expresamente que el MINEDUC no vulneró el derecho al trabajo de Carlos Jácome, la Corte Provincial determinó que debía percibir los haberes a los que hubiera lugar durante el tiempo que no laboró. Sobre este punto, tampoco se observa un razonamiento coherente entre los derechos constitucionales vulnerados, los daños que Carlos Jácome habría sufrido y la medida de reparación ordenada. Esto se debe, particularmente, a que la Corte Provincial reconoció de manera explícita que el MINEDUC no vulneró el derecho al trabajo y, a pesar de ello, ordenó una medida de reparación integral encaminada a resarcir un daño imputable a la violación de este derecho. En nuestro criterio, esta inconsistencia entre los daños identificados, los derechos declarados como vulnerados y la medida de reparación ordenada configura, también, una incoherencia decisional.
15. En consideración a lo expuesto, y conforme lo ha determinado la propia jurisprudencia de la Corte Constitucional detallada en los párrafos 7 y 8 *supra*, las medidas de reparación integral tienen por objeto resarcir los daños ocasionados a los titulares de los derechos violados. Por lo que deben ser coherentes con los derechos que las autoridades judiciales

⁸ En el punto 7.6 de la decisión se indica “debemos analizar las actuaciones realizadas en el recurso extraordinario de revisión”.

⁹ Foja 63 vuelta del expediente judicial de segunda instancia.

¹⁰ Foja 65 del expediente judicial de segunda instancia.

estimen que se han violado y con los daños identificados producto de su vulneración. En consecuencia, consideramos que el reconocimiento de los derechos violados y los daños identificados les imponen límites a las autoridades judiciales al ordenar medidas de reparación integral, los cuales implican que estas deben ser coherentes a fin de que los titulares del derecho violado “gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y [...] se restablezca [...] la situación anterior a la violación”.¹¹

16. En el caso analizado, la Corte Provincial ordenó una medida de reparación integral que dejó sin efecto, en su integralidad, el sumario administrativo instaurado en contra de Carlos Jácome. Sin embargo, de la revisión de la sentencia impugnada, no se observa que la judicatura accionada haya identificado violaciones a derechos constitucionales en la tramitación del proceso administrativo, sino tan sólo en la desestimación del recurso de revisión interpuesto. En caso de haber identificado que el MINEDUC había violado los derechos de Carlos Jácome en la tramitación del sumario administrativo, la medida de reparación encaminada a dejarlo sin efecto habría guardado relación con “la acción u omisión [...], los daños causados en la víctima y los derechos determinados como vulnerados”,¹² conforme a lo determinado por la jurisprudencia de este Organismo.
17. En suma, en este caso concreto, consideramos que existe una incoherencia decisional. Esta surge en virtud de que la Corte Provincial declaró, únicamente, la violación de las garantías previstas en los literales a), b), c), h) y m) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución y el derecho a la seguridad jurídica por la aplicación del Código Orgánico Administrativo en la desestimación del recurso de revisión interpuesto, a pesar de que, en criterio de la autoridad judicial accionada, correspondía que se aplique el Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Intercultural. Como se ha dejado en evidencia, no declaró la violación de derechos constitucionales en la tramitación del sumario administrativo. Tampoco identificó daños ocasionados al accionante en su sustanciación, ni determinó que el MINEDUC hubiera vulnerado el derecho al trabajo de Carlos Jácome. Sus apreciaciones se centraron, de forma exclusiva, a verificar vulneraciones de derechos en la desestimación del recurso de revisión interpuesto.
18. No obstante, la autoridad judicial accionada ordenó que se deje sin efecto el sumario administrativo instaurado en contra de Carlos Jácome en su totalidad, y que reciba los haberes laborales dejados de percibir. Por lo tanto, ordenó medidas de reparación integral que resultan inconsistentes, ya que no guardan relación con las conductas del MINEDUC

¹¹ LOGJCC, artículo 18.

¹² CCE, sentencia 8-19-IS/22, 13 de octubre de 2022, párr. 40.

que habrían generado la violación de los derechos, los daños ocasionados y los derechos vulnerados pues, como se ha indicado, la violación de derechos se habría producido únicamente por la aplicación del Código Orgánico Administrativo para desestimar el recurso de revisión interpuesto. En consecuencia, las medidas de reparación integral ordenadas por la Corte Provincial se encaminaron a resarcir vulneraciones a derechos constitucionales, y aparentes daños generados por estas, que no fueron identificados en la sentencia. Esto genera, en nuestra apreciación, una incoherencia decisional.

3. Consideraciones finales

19. Sin perjuicio de lo anterior, las suscritas juezas constitucionales no pueden dejar de advertir que, en ocasiones anteriores,¹³ la Corte Constitucional ha rechazado las demandas de acción extraordinaria de protección propuestas por los accionantes de las causas de origen, tras evidenciar que sus cargos cuestionaban la corrección de las medidas de reparación integral.
20. En la sentencia 2878-19-EP/23, la Corte Constitucional rechazó la acción extraordinaria de protección por considerar que el cargo expuesto por la accionante se limitaba a cuestionar que la Corte Provincial aceptó la acción de protección propuesta. No obstante, no ordenó las medidas de reparación material que, a su criterio, correspondían.¹⁴ Específicamente, esta Magistratura indicó que “no le corresponde examinar la corrección de las medidas de reparación integral ordenadas al conocer una acción de protección”.¹⁵
21. Por otro lado, en la sentencia 1740-17-EP/23, la Corte Constitucional rechazó la acción extraordinaria de protección. En ese caso, esta Magistratura consideró que, a pesar de que la Unidad Judicial que conoció la acción de protección de origen ratificó el acto impugnado, ordenó las medidas de reparación integral que, a su criterio, resultaban adecuadas para reparar las violaciones de derechos identificadas. En esta ocasión, también indicó que, al analizar el vicio de incoherencia decisional, no le corresponde a la Corte Constitucional examinar la corrección de las medidas de reparación integral ordenadas al conocer una acción de protección.¹⁶

¹³ Ver, por ejemplo, CCE, sentencia 2787-19-EP/23, 20 de diciembre de 2023, párr. 24; CCE, 1740-17-EP/23, 11 de enero de 2023, párr. 73.

¹⁴ CCE, sentencia 2787-19-EP/23, 20 de diciembre de 2023, párr. 23.

¹⁵ *Ibíd.*, párr. 24.

¹⁶ CCE, sentencia 1740-17-EP/20, 11 de enero de 2023, párr. 73.

22. Consideramos oportuno indicar que coincidimos con este criterio. Al analizar el vicio de incoherencia decisional no le corresponde a la Corte Constitucional analizar la corrección de las medidas de reparación integral ordenadas por los jueces de origen. No obstante, estimamos que la causa 160-20-EP le planteaba a la Corte Constitucional un escenario diferente, que no presenta las mismas propiedades relevantes que las sentencias 2787-19-EP/23 y 1740-17-EP/23.
23. A diferencia de las causas singularizadas, el caso 160-20-EP ponía sobre la mesa un debate sobre la coherencia entre las violaciones a derechos declaradas por la Corte Provincial y las medidas de reparación integral ordenadas. Este problema jurídico tiene relación con la propia jurisprudencia de la Corte Constitucional, que ha determinado que, al ordenar medidas de reparación integral, estas deben resultar consistentes entre los daños causados y los derechos vulnerados.¹⁷ Por lo que, en caso de que existan incoherencias entre las vulneraciones de derechos declaradas y las medidas de reparación adoptadas, es posible que se examinen estas deficiencias a partir del vicio motivacional de incoherencia decisional.
24. A partir de lo expuesto se puede concluir que, siguiendo la jurisprudencia, la Corte Constitucional no puede ahondar en la corrección de las medidas de reparación integral ordenadas por los jueces de instancia. Sin embargo, estimamos que sí es posible que esta Magistratura determine que las decisiones judiciales adolecen de un vicio de incoherencia decisional tras verificar que estas no guardan relación con los derechos declarados como vulnerados y por tanto, no cumplen con el objetivo central de la reparación que busca que “las 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”.¹⁸
25. Esto no tendría como consecuencia que se realice un análisis de corrección, pues este examen no implica que la Corte se pronuncie sobre si las medidas adoptadas son adecuadas o no para reparar las violaciones a derechos. Tampoco conlleva a que los accionantes acudan a esta Magistratura y expongan su inconformidad con las medidas de reparación integral ordenadas, a fin de que este argumento sea analizado en el marco de una acción extraordinaria de protección. Al contrario, esto significa que este Organismo considere si las violaciones a derechos identificadas se comiden con las medidas de reparación integral ordenadas, a la luz de los daños identificados por las judicaturas de origen. En caso de que estas no resulten coherentes con el análisis efectuado, se generaría

¹⁷ CCE, sentencia 8-19-IS/22, 13 de octubre de 2022, párr. 40.

¹⁸ LOGJCC, artículo 18.

un vicio motivacional de incoherencia decisional. Esto no sucedería cuando, de los argumentos expuestos en las demandas, se observe una mera inconformidad de los accionantes con las medidas de reparación adoptadas en los casos concretos.

26. Por los argumentos expuestos con anterioridad, consideramos que la Corte Constitucional debió haber aceptado la acción extraordinaria de protección propuesta por el MINEDUC. En consecuencia, debió disponer su reenvío para que una nueva conformación de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi conozca y resuelva el recurso de apelación interpuesto por Carlos Jácome.

XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS
REYES
Firmado digitalmente
por XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS REYES
Fecha: 2024.06.05
06:03:47 -05'00'
Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

HILDA TERESA
NUQUES
MARTINEZ
Firmado digitalmente por
HILDA TERESA
NUQUES
MARTINEZ
Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de las Juezas Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 160-20-EP, fue presentado en Secretaría General el 31 de mayo de 2024, mediante correo electrónico a las 12:09; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Razón: Siento por tal, que en la sentencia 160-20-EP/24, no consta el voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, por haberse presentado el supuesto establecido en el inciso cuarto del artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

16020EP-6cc57

**Caso Nro. 160-20-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes tres de junio de dos mil veinticuatro por el presidente de la Corte Constitucional, Alí Lozada Prado, el voto salvado del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz el día martes cuatro de junio de dos mil veinticuatro y el voto salvado conjunto de las juezas constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Teresa Nuques Martínez el día miércoles cinco 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 557-20-EP/24
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

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

CASO 557-20-EP

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

SENTENCIA 557-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección planteada por la Empresa Eléctrica Regional del Sur S.A. en contra de la sentencia de 14 de febrero de 2020, dictada en el marco de una acción de protección. En aplicación del principio *iura novit curia* se analiza la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes y, luego del análisis constitucional se verifica que las medidas de reparación económica dispuestas en el fallo impugnado no transgreden lo dispuesto en el artículo 19 de la LOGJCC.

1. Antecedentes procesales

1. El 3 de septiembre de 2019, Carlos Eduardo Cárdenas Chalán -quien tiene discapacidad física del 83%-, Jenny Maribel Valencia Ríos, Cristóbal Manacés Cárdenas Maza, Juana Iralda Chalán Cando, Edgar Leonardo Cárdenas Chalán, María Germania Escobar Peña, Lorgio Manuel Espinoza López, Leydin Yanina Cajas Duarte, Félix María Duarte Cornejo, Sergio Francisco Guaycha Sarmiento, Neumani Fidelicia Zapata Malla por sus propios derechos y en calidad de representante legal del menor Jefferson Fabricio Cajas Zapata -quien tiene discapacidad intelectual del 34%-, y Maruja Sarmiento Rivera (“**accionantes**”), plantearon una acción de protección¹ en contra de la Empresa Eléctrica Regional del Sur S.A. (“**EERSSA**”) y del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Pindal, provincia de Loja (“**GAD de Pindal**”) alegando que se han vulnerado sus derechos a una vida digna, al libre desarrollo de la personalidad, a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, a la educación, a la igualdad formal y material y no discriminación, a la recreación, ya que por más de 40 años habría existido una falta de provisión del servicio de luz eléctrica en el “Barrio Roblones”, ubicado en el cantón

¹ Los accionantes presentaron su demanda por sus propios derechos y en nombre de Domingo Sarmiento Santana, Lucio René Cárdenas Obaco, Elva Sarmiento Rivera, Elizabeth Guaycha Sarmiento, Víctor Manuel Avalo Jimbo, Karina Elizalde Sarmiento, Jenny Elizalde Sarmiento, Segundo Bolívar Elizalde, Antonio Guaycha Castro, Luis Javier Guaycha Sarmiento, Nixon Cárdenas Obaco, Romel Antonio Montoya Rivera, José Rodrigo Cárdenas Obaco, Luciano Camacho Requenez y Delia Obaco Sandoya -quien tiene discapacidad física de más del 50%-.

Pindal, provincia de Loja. En tal razón, reclamaron la instalación de alumbrado público y de transformadores para tener el servicio público de energía eléctrica, así como el pago de una indemnización económica que incluye la cantidad de \$ USD 40.000 por parte de EERSSA, del rubro de USD \$ 20.000 por parte del GAD de Pindal y de los honorarios de su abogado defensor, alcanzando la cuantía del reclamo la suma de USD \$65.000.

2. Luego del sorteo de rigor, la causa se signó con el número 11320-2019-00069 y su conocimiento correspondió a la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Pindal, provincia de Loja (“**Unidad Judicial**”).
3. En sentencia de 8 de octubre de 2019, el juez de la Unidad Judicial resolvió rechazar la acción de protección, considerando que la misma era improcedente conforme lo dispuesto en los numerales 1, 4 y 5 del artículo 42 la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).
4. Los accionantes interpusieron recurso de apelación, que fue aceptado en sentencia de 14 de febrero de 2020, dictada por los jueces de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“**Sala Provincial**”), quienes resolvieron revocar la sentencia de primera instancia y declarar la vulneración los derechos constitucionales a la salud, a la integridad personal, a la educación, a la igualdad formal y material, y en consecuencia ordenaron varias medidas de reparación, entre las que se incluye pagos por daño moral en favor de las personas con discapacidad y la cancelación de los honorarios profesionales del abogado patrocinador de dichas personas.²

² En el fallo se ordenan las siguientes medidas de reparación:

[...] Como medida de reparación integral se ordena: a) La sentencia dada es una forma de reparación per se; b) En el plazo máximo de diez días, la Empresa Eléctrica, en forma urgente, arbitrará las medidas necesarias, con fin que la instalación que existe de la cancha de uso múltiple conforme consta en la foto de fs. 26, no provoque un daño a la vida e integridad de las personas que viven en este barrio, ni a los niños de esta localidad; c) En el plazo de quince días, la Empresa Eléctrica, arbitrará las medidas necesaria [sic] para el acceso al servicio de luz eléctrica a las personas con discapacidad, para lo cual, ubicará a las personas con discapacidad que se mencionan en esta demanda a fs. 51, para establecer si todos ellos necesitan de la provisión de servicios, para lo cual, materializarán este pedido con peticiones o formularios que necesite la empresa eléctrica, dicho formulario o peticiones las realizará la empresa eléctrica, y se movilizarán al barrio donde viven las personas con discapacidad, para que les firmen ya sea estas personas, sus representantes legales o las personas a cuyo cargo se encuentren y dentro de este plazo concedido deberán tener la luz eléctrica; d) En cuanto al alumbrado público, la Empresa Eléctrica declarará de emergencia el proyecto que tiene presentado del barrio Roblones de la parroquia y cantón Pindal Provincia de Loja y buscará el financiamiento correspondiente para la ejecución del mismo en un término de 365 días, contados a partir de la presente sentencia, precisamente para no afectar el presupuesto de la institución; e) En cuanto al alumbrado público de la cancha de uso múltiple, una vez que se ejecute el proyecto del literal anterior, la empresa eléctrica verificará si el proyecto cumple con todos los requisitos legales, en especial de seguridad para que se pueda hacer el mismo; f) Como reparación de daño

5. Los accionantes solicitaron aclaración y ampliación de la sentencia, que fueron negadas en auto de 5 de marzo de 2020, dictado por los jueces de la Sala Provincial.
6. El 11 de mayo de 2020, Freddy Aníbal Bastidas Serrano, presidente ejecutivo de la Empresa Eléctrica Regional del Sur S.A (“**entidad accionante**”), presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 14 de febrero de 2020, dictada por los jueces de la Sala Provincial.
7. En auto 9 de julio de 2020, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional³ resolvió admitir a trámite la causa 557-20-EP y requerir un informe motivado a los jueces de la Sala Provincial.

moral, para las personas con discapacidad, se ordena el pago de \$ 2000,00 (DOS MIL DOLARES) a cada uno de ellos, los señores CARLOS EDUARDO CARDENAS CHALAN; DELIA OBACO SANDOYA; JEFFERSON FABRICIO CAJAS ZAPATA; la reparación será pagada directamente a estas personas, sus representantes legales o la persona que se encuentre a cargo de la persona con discapacidad.- Para la reparación económica y la determinación de monto, se realizará como lo ordena el Art. 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en concordancia con lo establecido por la Corte Constitucional del Ecuador en las sentencias No. 004-13-SAN-CC y 011-16-SIS-CC, debe realizarse en el Tribunal Contencioso Administrativo; g) En cuanto al pago de honorarios profesionales por el trabajo realizado al abogado de las personas con discapacidad, no existe evidencia alguna de factura, por lo que ordena el pago de \$ 1000,00 (MIL DÓLARES), previo a la presentación de factura incluye IVA. Para la reparación económica y la determinación del monto, se realizará como lo ordena el artículo Art. 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en concordancia con lo establecido por la Corte Constitucional del Ecuador en las sentencias No. 004-13-SAN-CC y 011-16-SIS-CC, debe realizarse en el Tribunal Contencioso Administrativo; h) El Tribunal, considera que es suficiente la reparación integral que se ordena, no se manda a pagar más reparaciones que las dispuesta [sic] aquí y para las personas indicadas, no vemos que los demás usuarios puedan estar en las mismas condiciones de las personas con discapacidad como para ordenar pago alguno, a no ser esta sentencia como reparación per se. El Tribunal considera que es suficiente esta reparación material e inmaterial que ha ordenado. Una vez, ejecutoriada esta sentencia se dará cumplimiento, por parte del señor Secretario (a) de lo dispuesto en el Art.86, numeral 5 de la Constitución de la República del Ecuador [...].

³ El tribunal estuvo conformado por la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y el ex juez constitucional Ramiro Avila Santamaría. En el auto de admisión consta: [...] Oportunidad [...]Tomando en cuenta la Resolución No. 0031-2020 emitida el 17 de marzo de 2020 por el Consejo de la Judicatura, por la que se suspendieron los plazos y términos conforme a la Resolución No. 004 de la Corte Nacional de Justicia; Resolución No. 004-CCE-PLE-2020 de 16 de marzo de 2020, por la que se suspendieron a partir del día 17 de marzo de 2020 los plazos y términos previstos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencias de la Corte Constitucional; Resoluciones 45 y 46 del Consejo de la Judicatura en las que se resolvió restablecer el despacho de causas de las Cortes Provinciales a partir del 11 de mayo de 2020, y el despacho interno de causas a partir del 18 de mayo de 2020, respectivamente; y, finalmente considerando la Resolución No. 007-CCE-PLE-2020 del Pleno de la Corte Constitucional, en la que se resolvió reanudar los plazos y términos previstos en la LOGJCC, esta Sala verifica que la presente acción ha sido presentada dentro del término exigido por el artículo 60 de la LOGJCC en concordancia con los artículos 62 numeral 6 del mismo cuerpo legal y 46 de la CRSPCCC [...] Admisibilidad [...] el accionante justifica argumentadamente la relevancia constitucional del problema jurídico y de la pretensión, y evidencia que la admisión de esta acción

8. En auto de 25 de abril de 2024, la jueza constitucional sustanciadora, en observancia del orden cronológico, avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia

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

3. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la entidad accionante

10. La entidad accionante en su demanda señala que se han vulnerado sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica previstos en los artículos 75 y 82 de la Constitución de la República del Ecuador.

11. Sobre lo anterior refiere que:

[...] La Corte Constitucional del Ecuador en ejercicio de la competencia establecida en el numeral 436 numeral 3 (sic) de la Constitución de la República, mediante Sentencia Nro. 004-13-SAN-CC expedida dentro del caso Nro. 015-10-AN, en su numeral 4 emite la siguiente regla jurisprudencial ‘El monto de la reparación económica parte de la reparación integral, como consecuencia de la vulneración de un derecho reconocido en la Constitución, se la determinará en la jurisdicción contenciosa administrativa cuando deba satisfacer el estado [...]’.

12. Seguidamente indica que:

En el presente caso, se evidencia claramente vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y seguridad jurídica garantizados en la Constitución de la República, los jueces han declarado la vulneración de derechos constitucionales; sin embargo, como medida de reparación ordenan pagar dos mil dólares de los Estados Unidos de América a varias personas con discapacidad, además de mil dólares americanos por concepto de gastos del profesional que ejerció la defensa técnica jurídica de la parte actora, sin que en el proceso exista un contrato de servicios profesionales [...] la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de

extraordinaria de protección permitiría prima facie, corregir una aparente inobservancia de precedentes establecidos por esta Corte Constitucional [...].

justicia de Loja, extralimitándose y alejándose de la regla jurisprudencial de la referencia y de lo prescrito en la parte final del inciso tercero del artículo 18 y sobre todo le (sic) dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, ordena reparación económica [...] que por mandato de ley correspondía ser calculado [sic] mediante juicio contencioso administrativo, por ser la Empresa Eléctrica Regional del Sur S.A., una entidad regida por la ley Orgánica de Empresas Públicas.

13. Asimismo, señala que:

[...] La Corte Constitucional en sentencia No. 215-15-SEP-CC emitida dentro del caso No. 0267-13-EP ha señalado [...] ha de tenerse en cuenta que el Código de Procedimiento Civil prevé como regla jurídica a través del artículo 285 que ‘ El estado nunca será condenado en costas pero se podrá condenar el pago de ellas al Procurador o Fiscal que hubiere sostenido el pleito de mala fe o con temeridad notoria’ [...]”, en este sentido aclara que “ [...] el Código Orgánico General de Procesos que derogó al Código de Procedimiento Civil; sin embargo, su artículo 284 dispone que : ‘El estado no será condenado en costas’.

14. En cuanto a su pretensión indica lo siguiente: “Dejar sin efecto la sentencia emitida y notificada el día 14 de febrero de 2020, las 15h52, dictada por los Jueces de la Sala de Civil [sic] y Mercantil de la Corte Provincial de Loja”.

3.2. De las autoridades judiciales demandadas

15. De la revisión del expediente de la causa 11320-2019-00069,⁴ consta el informe de descargo suscrito por Carlos Lenín Tandazo Román, George Salinas Jaramillo y Carlos Fernando Maldonado Granda, jueces de la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Loja, quienes en lo principal manifiestan lo que sigue: “La motivación de la reparación integral, se encuentra en el considerando CUARTO DE LA SENTENCIA [...] la obligación de reparar, es porque existe la lesión o violación a normas constitucionales [...]”.

16. Seguidamente, citan el contenido del numeral 4 del decisorio del precedente jurisprudencial contenido en la sentencia 004-13-SAN-CC expedida en el caso 015-10-AN, y al respecto señalan que:

[...] las sentencias deben leerse no solamente en la parte dispositiva sino en su contexto total, es así que la misma sentencia menciona: “[...] Empero esta Corte deja claro que la determinación del monto de la reparación económica, consecuencia de la declaración de una vulneración de derechos, no generará un nuevo proceso de conocimiento, sino exclusivamente una cuantificación dentro de un trámite de ejecución de la sentencia

⁴ Ver expediente de la causa 11320-2019-00069, fojas 129 a la 132.

constitucional, pues de lo contrario, la ejecución de las decisiones constitucionales quedarían a la expensa de que estas se ratifiquen en un nuevo proceso en la justicia ordinaria que declare la vulneración del derecho [...]'.

17. Sobre lo anterior refieren que:

[...] tenemos tres situaciones: (i) que el proceso solamente sea de ejecución. (ii) Que el proceso no se convierta en un proceso de conocimiento. (iii) Que no exista, ninguna restricción a la reparación que debe realizarse. [...] para que sea un proceso de ejecución, deben sentarse bases para la liquidación, y darse montos sobre los cuales deben liquidarse en el Tribunal Constitucional [sic], de otra manera, por la experiencia que tiene este Tribunal y de las investigaciones realizadas en el Tribunal Contencioso Administrativo de Loja, vemos estos procesos de ejecución se convierten en verdaderos procesos de conocimiento, llegando incluso con acción extraordinaria de protección.

18. Añaden que:

[...] el no establecer claramente, los montos y la forma de reparar, se está provocando que la ejecución de la reparación material, se vuelva un proceso de conocimiento con procedimientos largos, incluidos hasta la acción extraordinaria de protección [...] En nuestro caso se mandó a pagar, es sobre el daño moral, que se ocasionó a las personas con discapacidad, luego de la motivación constitucional y de la Corte Interamericana, llegamos a la conclusión de establecer un monto, a fin de reparar la vulneración a las personas con discapacidad, en definitiva, la intensión [sic] del Tribunal siempre ha sido, que la ejecución cumpla su fin, más aún con la condición que tienen estas personas.

19. Respecto a la alegada inobservancia de precedentes jurisprudenciales, los jueces señalan:

El hecho que se haya especificado un monto, no vicia la vulneración constitucional existente, puesto que jamás hemos ordenado que el juez de primer nivel ejecute aquello, sino el Tribunal Contencioso Administrativo, con ese monto inicial, proceda a establecer el monto final, que debe cancelar la demandada inclusive incluido los intereses si existe demora, como en el caso citado, o como en otros que no se ejecuta, y existe incumplimiento de esta sentencia que se están [sic] tramitando en la Corte Constitucional.

20. Sobre la alegada inobservancia de la prohibición de condenar al Estado en costas los jueces señalan que:

En ninguna parte de la sentencia [...] consta que nosotros hayamos condenado en COSTAS a la institución, afirmación que esta alegada [sic] a la realidad procesal. Creemos que confunden costas procesales con reparación material e inmaterial, que sí podemos hacer conforme lo establece el art. 83.3 de la [CRE] [...] peor aún, este Tribunal, no ha utilizado el art. 285 del Código de Procedimiento Civil o art. 284 del COGEP [...].

4. Planteamiento de problemas jurídicos

21. 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 dirigidas al acto procesal objeto de la acción, por considerarlo lesivo de un derecho constitucional.
22. En el presente caso la entidad accionante considera que se han vulnerado sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica, al haberse ordenado en sentencia el pago de USD \$2.000 por daño moral, en favor de personas con discapacidad, y USD \$1.000 por concepto de honorarios profesionales de los abogados patrocinadores de dichas personas, en la causa originaria, lo que a decir del accionante contraría lo previsto en el precedente jurisprudencial 004-13-SAN-CC y lo dispuesto en los artículos 18 y 19 de la LOGJCC, y el precedente jurisprudencial 215-15-SEP-CC y el 284 del COGEP, respecto a la prohibición de condenar en costas al Estado.
23. En cuanto a la alegada vulneración de su derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, de la revisión de la demanda, este Organismo estima que, aun realizando un esfuerzo razonable no se advierte que la entidad accionante haya expuesto una fundamentación fáctica, ni justificación jurídica mínima que permita formular un problema jurídico, por lo que no se atenderá este cargo.⁵
24. Respecto a la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica, este Organismo observa que el cargo relacionado con la inobservancia del artículo 284 del COGEP corresponde a un asunto de legalidad que no puede abordarse a través de esta garantía jurisdiccional, por lo que no se pronunciará al respecto, sin embargo, la alegada inobservancia de un precedente jurisprudencial contenido en el fallo 215-15-SEP-CC sí se abordará.
25. Por otra parte, respecto a la supuesta inobservancia de lo previsto en la sentencia 004-13-SAN-CC y en los artículos 18 y 19 de la LOGJCC, para no reiterar en el análisis y en aplicación del principio *iura novit curia* este Organismo estima que estos cargos podrían atenderse de mejor manera analizando una posible vulneración del derecho al debido

⁵ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18. Señaló que para identificar un argumento claro se debe verificar que este tenga: (i) una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho constitucional cuya vulneración se acusa; (ii) una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión de la autoridad judicial que como consecuencia vulneró algún derecho; y, (iii) una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho en forma ‘directa e inmediata’.

proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, con relación al artículo 19 de la LOGJCC.

26. En función de lo anterior, se formulan los siguientes problemas jurídicos:

- a) **¿La sentencia de 14 de febrero de 2020 vulneró el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes por haber inobservado lo dispuesto en el artículo 19 de la LOGJCC?**
- b) **¿La sentencia de 14 de febrero de 2020 vulneró el derecho a la seguridad jurídica por haber inobservado el precedente jurisprudencial contenido en la sentencia 215-15-SEP-CC?**

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. ¿La sentencia de 14 de febrero de 2020 vulneró el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes por haber inobservado lo dispuesto en el artículo 19 de la LOGJCC?

27. El artículo 76 numeral 1 de la CRE establece que: “Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”.

28. De la norma transcrita se desprende que en observancia de esta garantía, los operadores de justicia tienen la obligación de aplicar las normas jurídicas que correspondan en el caso concreto.⁶ Este Organismo ha determinado que esta garantía es parte de las denominadas garantías impropias,⁷ las cuales no configuran por sí solas supuestos de violación del derecho al debido proceso (entendido como principio), sino que contienen una remisión a reglas de trámite previstas en la legislación procesal. Las garantías impropias tienen una característica en común: su vulneración tiene, básicamente, dos requisitos: (i) la violación de alguna regla de trámite y (ii) el consecuente socavamiento del principio del debido proceso.⁸

⁶ CCE, sentencia 2488-16-EP/21, 28 de abril de 2021, párr. 22.

⁷ CCE, sentencia 740-12-EP/20, 7 de octubre de 2020, párr. 28.

⁸ *Ibíd.*, párr. 27.

29. En el presente caso, la entidad accionante señala que los jueces provinciales al ordenar las medidas de reparación económica dispuestas en el fallo impugnado, inobservaron lo dispuesto en el artículo 19 de la LOGJCC que establece lo que sigue:

Art. 19.- Reparación económica.- Cuando parte de la reparación, por cualquier motivo, implique pago en dinero al afectado o titular del derecho violado, la determinación del monto se tramitará en juicio verbal sumario ante la misma jueza o juez, si fuere contra un particular; y en juicio contencioso administrativo si fuere contra el Estado. Solo podrá interponerse recurso de apelación en los casos que la ley lo habilite.

30. En el fallo de 14 de febrero de 2020, dictado por los jueces de la Sala Provincial, las medidas de reparación que cuestiona la entidad accionante son las siguientes:

[...] Como medida de reparación integral se ordena: [...] f) Como reparación de daño moral, para las personas con discapacidad, se ordena el pago de \$ 2000,00 (DOS MIL DOLARES) a cada uno de ellos, los señores CARLOS EDUARDO CARDENAS CHALAN; DELIA OBACO SANDOYA; JEFFERSON FABRICIO CAJAS ZAPATA; la reparación será pagada directamente a estas personas, sus representantes legales o la persona que se encuentre a cargo de la persona con discapacidad.- Para la reparación económica y la determinación de monto, se realizará como lo ordena el Art. 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en concordancia con lo establecido por la Corte Constitucional del Ecuador en las sentencias No. 004-13-SAN-CC y 011-16-SIS-CC, debe realizarse en el Tribunal Contencioso Administrativo; g) En cuanto al pago de honorarios profesionales por el trabajo realizado al abogado de las personas con discapacidad, no existe evidencia alguna de factura, por lo que ordena el pago de \$ 1000,00 (MIL DÓLARES), previo a la presentación de factura incluye IVA. Para la reparación económica y la determinación del monto, se realizará como lo ordena el artículo Art. 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en concordancia con lo establecido por la Corte Constitucional del Ecuador en las sentencias No. 004-13-SAN-CC y 011-16-SIS-CC, debe realizarse en el Tribunal Contencioso Administrativo [...].

31. Del texto transcrito se aprecia que los jueces de la Sala Provincial dispusieron medidas de reparación económica en favor de personas con discapacidad, dentro de las cuales se incluyen pagos por daño moral y los honorarios profesionales de su abogado patrocinador, valores que, tal como consta en el texto de la sentencia antes transcrita, posteriormente debían cuantificarse en un proceso iniciado ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo (“TDCA”),⁹ conforme lo dispuesto en el artículo 19 de la LOGJCC y en las sentencias 004-13-SAN-CC y 011-16-SIS-CC.

⁹ De la revisión del Sistema Automático de Trámite Judicial, se observa que en la causa de cuantificación de reparación económica 11804-2020-00351, con fecha 14 de junio de 2021, se ha dictado auto en el que se ha hecho constar lo que sigue:

[...] Una vez que el proceso de ejecución de la sentencia de reparación económica sustanciado en este Tribunal ha concluido, al haberse cancelado los valores adeudados por la Entidad accionada, referidos en el auto

32. El cuestionamiento de la entidad accionante es que, a su entender, los jueces provinciales habrían dispuesto directamente el pago de una suma dineraria específica, es decir, habrían cuantificado la suma a pagar cuando, por tratarse de una institución pública, aquello debía efectuarse en el proceso de ejecución ante el TDCA.
33. Al respecto, este Organismo ha reconocido la posibilidad de que las autoridades judiciales puedan determinar compensaciones en equidad, y en este sentido ha señalado que:

[...] las autoridades judiciales constitucionales, al momento de dictar sentencia que concluya con la existencia de una vulneración de derechos, tienen la obligación de disponer las medidas que encuentren pertinentes para la reparación de la forma más clara posible. Así, en esta decisión “deberá constar expresa mención de las obligaciones individualizadas, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que deben cumplirse”, con excepción de la determinación de la reparación económica y material según lo establece el artículo 18 de la LOGJCC, sin perjuicio de que la autoridad judicial de la garantía pueda determinar una compensación en equidad. Esta obligación implica que las medidas deben ser redactadas de forma clara y precisa, a fin de evitar interpretaciones que conlleven el incumplimiento de la reparación en perjuicio de la víctima.¹⁰

34. Con relación al pago ordenado por concepto de daño moral en favor de personas con discapacidad ordenado en el fallo impugnado, no se encuentra que el mismo pueda entenderse como una transgresión o inobservancia de lo dispuesto en el artículo 19 de la LOGJCC, considerando que, en ocasiones, la dificultad en estimar el daño causado¹¹ permite que las autoridades judiciales aprecien el grado de sufrimiento y angustia que han experimentado las víctimas de vulneraciones de derechos constitucionales¹² y

resolutorio del 20 de octubre de 2020 (fs. 89); así también, por parte de este Tribunal se ha informado al Dr. Diego Gustavo Quezada Quezada, Juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Pindal, con el cumplimiento de la obligación (fs. 155), conforme a lo dispuesto en el literal b.13 de la regla jurisprudencial contenida en la Sentencia N° 011-16-SIS-CC, Caso N° 0024-10-IS, de 22 de marzo de 2016; considerando el estado de la causa, se ordena el ARCHIVO del presente proceso de ejecución.- NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

¹⁰ CCE, sentencia 8-19-IS/22, 13 de octubre de 2022, párr. 42.

¹¹ CCE, sentencia 65-10-IS/20, 30 de septiembre de 2020, párr. 41.

¹² CCE, sentencia 57-17-IS/19, 19 de noviembre de 2019, párr. 69. Se señaló lo que sigue:

69. La cuantificación de la medida material de reparación integral dispuesta en este caso, debe necesariamente estar basada en criterios objetivos, que permitan que esta guarde proporcionalidad con la vulneración de derechos en la que se origina, con el único fin de garantizar el pleno goce de derechos constitucionales. En este sentido, la medida de reparación material, **no puede provocar un enriquecimiento de la víctima**. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Trujillo Oroza vs. Bolivia determinó:

"Las reparaciones, como el término lo indica, consisten en las medidas que tienden a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas. Su naturaleza y su monto dependen del daño ocasionado en los planos tanto material como inmaterial. Las reparaciones no pueden implicar ni enriquecimiento ni empobrecimiento

determinen pagos únicos en equidad,¹³ sin que aquello exima a la autoridad competente de su obligación de motivar adecuadamente las medidas de reparación dispuestas.¹⁴

35. En cuanto al cuestionamiento que realiza la entidad accionante respecto a la medida de reparación, por la cual se dispuso el pago de los honorarios del abogado patrocinador de la causa, este Organismo observa que los mismos se han planteado como el resarcimiento de los “gastos efectuados con motivo de los hechos” y que se han supeditado a la presentación de una factura por parte del mencionado profesional, que debía hacerla en el marco del proceso de cuantificación de reparación económica iniciado ante el TDCA, instancia en la cual se determinaría finalmente este monto.
36. En este punto, resulta necesario señalar que a este Organismo no le corresponde examinar la corrección o incorrección de las medidas de reparación integral dispuestas en el marco de una acción de protección, toda vez que la aceptación de una garantía jurisdiccional no supone, ni el derecho de las partes procesales, ni la obligación de la autoridad judicial de acoger o de dictar determinadas medidas de reparación, sino de ordenar aquellas que considere adecuadas para que, en lo posible, se restablezca la situación anterior a la vulneración de derechos constitucionales.¹⁵

5.2.¿La sentencia de 14 de febrero de 2020 vulneró el derecho a la seguridad jurídica por haber inobservado el precedente jurisprudencial contenido en la sentencia 215-15-SEP-CC?

para la víctima o sus sucesores. En este sentido, las reparaciones que se establezcan en esta Sentencia, deben guardar relación con las violaciones declaradas en la sentencia sobre el fondo (...) ". [énfasis agregado].

¹³ CCE, sentencia 1438-20-JP/23, 9 de noviembre de 2023, párr. 95

¹⁴ En el fallo de 14 de febrero de 2020, los jueces provinciales respecto al daño moral hicieron constar lo que sigue:[...]Probada como se encuentra la omisión de la Empresa Eléctrica, de la responsabilidad extracontractual, pues su actuar es ilícito, desde el punto de vista que no cumplió y ni hace cumplir sus propias normativas en cuanto a las instalaciones que ponen en peligro la vida de personas y niños, además no demostró en el proceso que actuó con diligencia y cuidado debido, más bien, este tribunal presume la culpa, por haber actuado en forma imprudente y negligente.- Esta falta de acceso al servicio eléctrico, alumbrado público ha provocado y PROVOCA un sufrimiento y aflicción, en las personas con discapacidad, además de provocar una alteración en su proyección de vida [...] La Corte Nacional de Justicia en resolución No. 404-2010 JUICIO No. 983-2009-MBZ. Vélez vs. Benavides, se ha pronunciado: "En principio, como todo supuesto de hecho de la responsabilidad civil, el daño moral debe ser probado por quien lo alega...Sin embargo, resulta obvio que su naturaleza impone severas restricciones probatorias. [...] a) En circunstancias que el daño moral no puede ser objeto de una prueba directa, como el patrimonial, sino solo puede ser inferido, el único medio de prueba disponible son las presunciones judiciales. En definitiva, de las circunstancias de que la prueba directa no sea posible, no se sigue que la prueba en lo absoluto no sea posible ni necesaria. Las presunciones tienen precisamente por antecedente ciertos hechos que permitan inferirlas. Esta parece ser la situación probatoria típica del daño moral [...]".

¹⁵ CCE, sentencia 2444-19-EP/ 24, 8 de febrero de 2024, párr.20.

37. El artículo 82 de la CRE, recoge el derecho a la seguridad jurídica en los siguientes términos: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”; así, la Corte Constitucional se ha pronunciado señalando que toda persona debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las normas que le serán aplicadas, lo que le brinda a su vez certeza de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.¹⁶
38. Por otra parte, este Organismo ha sostenido que la inobservancia de un precedente constitucional constituye en sí misma una afectación a preceptos constitucionales susceptible de ser examinada a la luz del derecho a la seguridad jurídica, y en este sentido, ha determinado que en estos supuestos no es necesario verificar una posible afectación de otros preceptos constitucionales.¹⁷
39. En el caso que nos ocupa, la entidad accionante alega vulneración del derecho a la seguridad jurídica por la supuesta inobservancia del precedente jurisprudencial contenido en la sentencia 215-15-SEP-CC, debido a que en el fallo impugnado se habría ordenado el pago de “costas procesales” a una entidad pública.
40. En función de lo anterior, corresponde a esta Corte analizar sobre la presunta inobservancia de un precedente jurisprudencial por parte de los jueces de la Sala Provincial. Para esto es necesario identificar (i) que la decisión presuntamente incumplida, en este caso, la sentencia 215-15-SEP-CC contiene un precedente en sentido estricto;¹⁸ y, (ii) si este precedente es aplicable al caso examinado por compartir las mismas propiedades relevantes.¹⁹
41. Respecto al fallo 215-15-SEP-CC, dictado en la causa 0267-13-EP, este Organismo ha determinado que el mismo no corresponde a un precedente en sentido estricto, para lo cual ha considerado lo que sigue:

¹⁶ En sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20.

¹⁷ CCE, sentencia 2196-19-EP/24, 11 de enero del 2024, párr. 25.

¹⁸ CCE, sentencia: 3017-19-EP/23, 09 de agosto de 2023, párr. 42; 3391-17-EP/23, 25 de enero de 2023, párr. 32; 1367-19-EP/24, 24 de enero de 2024, párr. 26.

¹⁹ *Ibid.*

[...] esta Corte no advierte que la sentencia 215-15-SEP-CC contenga una regla de precedente en sentido estricto, toda vez que no se aprecia una regla en la que el decisor subsume los hechos del caso concreto para inmediatamente extraer la decisión, es decir, una regla que contenga un supuesto de hecho y una consecuencia jurídica de la ratio decidendi de una decisión jurisdiccional que ha sido elaborada interpretativamente por el decisor, sino más bien en la referida sentencia se aplica directamente una norma del Código de Procedimiento Civil entonces vigente. En el caso concreto, lo que el accionante identifica como un supuesto precedente corresponde a un extracto de las consideraciones adicionales de la sentencia 215-15-SEP-CC y no a la ratio decidendi de dicho fallo constitucional y, por ende, no configuró su núcleo resolutorio.²⁰

42. En razón de lo anterior, no se advierte que el fallo 215-15-SEP-CC²¹ contenga una regla jurisprudencial que haya sido inobservada por la Sala Provincial, por lo que no se verifica la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante.

6. Decisión

En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **557-20-EP**.
2. Notifíquese y devuélvase el expediente al juzgador de origen.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

²⁰ CCE, sentencia 1686-19-EP/24, 07 de marzo de 2024, párr. 43.

²¹ En el fallo 215-15-SEP-CC se determinó lo que sigue:

[...] ha de tenerse en cuenta que el Código de Procedimiento Civil prevé como regla jurídica a través del artículo 285 que "El Estado nunca será condenado en costas; pero se podrá condenar al pago de ellas al Procurador o al Fiscal que hubiese sostenido el pleito de mala fe o con temeridad notoria"; bajo esta consideración, la Corte Constitucional no advierte razón jurídica suficiente ni debidamente justificada para que la jueza de primera instancia haya condenado en costas y haya fijado honorarios profesionales a la Armada del Ecuador, ya que, al contrario, se observa que dicha autoridad judicial contravino expresamente la disposición contenida en el artículo 285 del Código de Procedimiento Civil, lo cual genera un atentado en ese punto a la seguridad jurídica [...].

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

55720EP-6ce54



Caso Nro. 557-20-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves seis 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 797-20-EP/24
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

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

CASO 797-20-EP

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

SENTENCIA 797-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional analiza el derecho a la seguridad jurídica en una sentencia emitida por la Corte Provincial de Loja, dentro de una acción de protección. Luego del análisis acepta la demanda al constatar que se configuró la vulneración alegada ante una manifiesta improcedencia de la acción de protección por declarar la existencia de un despido intempestivo.

1. Antecedentes procesales

1. El 06 de septiembre de 2019, Marco Antonio Pachar Montaña (“**actor**”) presentó una acción de protección contra la Cruz Roja Ecuatoriana (“**Cruz Roja**”), impugnando la terminación de su contrato de trabajo por tiempo indefinido para el cargo de director administrativo financiero.¹ En esencia, alegó que se había configurado un despido intempestivo porque él nunca renunció, sino que (*i*) se habría malinterpretado un oficio que él remitió al presidente de la Cruz Roja, en el cual ofrecía su renuncia voluntaria si también renunciaba el coordinador de talento humano, con quien él tenía desavenencias laborales y profesionales²; y, (*ii*) se habría falsificado su firma³ para una renuncia.⁴
2. Mediante sentencia de 02 de diciembre de 2019, la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Loja, provincia de Loja (“**Unidad Judicial**”) negó la acción.⁵ El actor apeló.

¹ Proceso 11282-2019-06455. En su demanda, el actor mencionó tener 49% de discapacidad física y ser padre de tres hijos menores de edad.

² Porque el actor había puesto en conocimiento del presidente de la Cruz Roja “algunas anomalías detectadas [...] falencias de responsabilidad del señor Coordinador de Talento Humano”.

³ El actor explicó que ya había denunciado el hecho ante la Fiscalía por “falsificación de firma y uso de documento falso” y se habría iniciado una investigación.

⁴ El actor argumentó que, con el despido intempestivo resultante de la presuntamente simulada renuncia, se le había vulnerado los derechos de niñas, niños y adolescentes (CRE, arts. 35, 44, 46); de las personas con discapacidad (arts. 47, 48, 66); a la tutela judicial efectiva (art. 75); a la igualdad formal y material y no discriminación de las personas con discapacidad (arts. 11 y 3); a la seguridad jurídica (art. 82); y, al trabajo sin discriminación (arts. 33 y 331).

⁵ Concluyó, en esencia, que no concurría “ninguna de las circunstancias previstas en [...] el artículo 88 de la Constitución y en los artículos 41 (numeral 4) y 42 (numerales 1 y 4) de la LOGJCC] para que la acción [de protección] sea procedente [...] ante] la supuesta violación de derechos [...] por] una persona particular” y que, paralelamente, entre el actor y la Cruz Roja existía una relación contractual sometida y tutelada por el Código del Trabajo y sus correspondientes causas procesales judiciales. Infirió entonces que, no

3. El 27 de febrero del 2020, en sentencia de mayoría, la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“**Corte Provincial**”) aceptó la apelación,⁶ revocó la sentencia subida en grado, y concedió la acción de protección, dejando sin efecto el despido y ordenando, en lo relevante, la restitución del actor con el mismo contrato de trabajo indefinido y el pago de las remuneraciones que dejó de percibir. Además, dispuso que, “como lo ordena el Art. 19 de la [... LOGJCC⁷] en concordancia con lo establecido por la Corte Constitucional [...] en las sentencias No. 004-13 SAN-CC y 011-16-SIS-CC”, la cuantificación de la reparación económica se realizaría en un tribunal contencioso-administrativo. Sin embargo, con auto del 28 de febrero de 2020, la Corte Provincial corrigió de oficio⁸ esta última disposición, “en el sentido de que la reparación económica y la determinación de su monto, se la efectuará ante el mismo Juez a-quo que dictó la sentencia, en los términos previstos en el Art. 19 de la [... LOGJCC]”, al “considerarse que la accionada es una entidad particular, de derecho privado”.
4. El 11 de mayo de 2020, la Cruz Roja Ecuatoriana (“**accionante**”) presentó acción extraordinaria de protección contra la sentencia del 27 de febrero del 2020 y el auto del 28 de febrero de 2020, ambos de la Corte Provincial.⁹

correspondía aceptar la acción de protección, pues aquello hubiere significado “una clara vulneración al principio de seguridad jurídica”. Para ello, la Unidad Judicial razonó que, la Cruz Roja era “una institución de derecho privado, sin fines de lucro y con personería jurídica propia” y, si bien prestaba un servicio de interés público por delegación, el acto que cuestionaba el actor con la acción de protección —de habersele pedido y aceptado su renuncia, incluso en forma de despido intempestivo— no se generó en el marco ni como derivado de la prestación de dicho servicio público, así como tampoco el actor era su usuario sino, más bien, era “parte de la persona jurídica prestadora del servicio [...] en su calidad de Director Financiero y Administrativo”. Además, no encontró que el acto discutido haya generado un daño grave al actor, en los términos de los artículos 9 y 27 de la LOGJCC, ni que este se haya encontrado en estado de subordinación frente a un poder de orden económico, social, cultural, religioso u otros, existiendo una relación contractual-laboral sometida al Código de Trabajo. Finalmente, consideró que, frente a estas circunstancias, el actor tenía la vía judicial laboral, pero no la usó.

⁶ Concluyó, en esencia, que despedir al actor “unilateralmente, constituye, sin duda alguna, un acto de violación a sus derechos constitucionales, tanto más que por su condición de vulnerabilidad, el Estado lo sitúa dentro del grupo de atención prioritaria y merecedor de una preminente y especial atención de sus requerimientos, garantías y derechos”.

⁷ LOGJCC, “Art. 19.- Reparación económica.- Cuando parte de la reparación, por cualquier motivo, implique pago en dinero al afectado o titular del derecho violado, la determinación del monto se tramitará en juicio verbal sumario ante la misma jueza o juez, si fuere contra un particular; y en juicio contencioso administrativo si fuere contra el Estado. [...]”.

⁸ Con base en la facultad prevista en el segundo inciso del artículo 100 del Código Orgánico General de Procesos, que prescribe: “Los errores de escritura, como de nombres, de citas legales, de cálculo o puramente numéricos podrán ser corregidos [por el juzgador], de oficio o a petición de parte, aun durante la ejecución de la sentencia, sin que en caso alguno se modifique el sentido de la resolución”.

⁹ Conforme a la certificación del 02 de septiembre de 2020, suscrita por la Secretaría General de la Corte Constitucional del Ecuador, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción; sin embargo, se dejó constancia que la presente causa tiene relación con el caso 1208-20-JP (*no seleccionado*).

5. Por sorteo automático del 22 julio de 2020, le correspondió el conocimiento de la acción a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
6. Con auto del 04 de septiembre de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador¹⁰ admitió a trámite la demanda y solicitó un informe de descargo a la Corte Provincial, lo cual fue atendido por dicha judicatura con escritos de 01, 02, y 22 de octubre de 2020.
7. En atención al orden cronológico de resolución de causas, el 23 de febrero de 2024, la jueza ponente avocó conocimiento de este caso y solicitó a la Cruz Roja información complementaria, actualizada y necesaria para la sustanciación de la causa, lo cual fue atendido con escrito del 01 de marzo de 2024.

2. Competencia

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

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la accionante

9. La accionante alega vulneración de sus derechos constitucionales a la libertad de contratación (CRE, art. 66, num. 16), al debido proceso en la garantía de motivación (art. 76, num. 7, lit. l), y a la seguridad jurídica (art. 82).
10. Sobre el derecho a la *libertad de contratación*, argumenta que este “implica el reconocimiento de un poder [del sector privado-particular] de autorregular los propios objetivos e intereses que las partes desean”. Sin embargo, la Corte Provincial no consideró, en su sentencia, que el contrato de trabajo suscrito con el actor de la acción de protección era “de tiempo indefinido y sujeto al Código de Trabajo [... pues, la Cruz Roja] es una persona de derecho privado-particular” y, por tal omisión, la “han obligado a mantener a un trabajador [...] en contra de su voluntad”.

¹⁰ Tribunal conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, y Daniela Salazar Marín.

11. Respecto a la *motivación*, la accionante asevera que se vulneró porque la controversia alegada por el actor de la acción de protección no debió ser conocida en la vía constitucional sino en un proceso laboral. Tanto “[e]n la demanda y en la sentencia que motiva esta acción, se [...reconoce] que el señor Marco Pachar Montaña, presenta la acción de protección *porque ha sido despedido intempestivamente de su trabajo, que nunca ha presentado la renuncia, que le han falsificado la renuncia, que ha presentado una denuncia y que está en investigación*” (énfasis agregado). En esta línea, la Corte Provincial no respetó el principio de verdad procesal porque no examinó la prueba referente al alegado despido intempestivo; a que la Cruz Roja era una persona de derecho privado; al contrato de trabajo indefinido; y, a la sujeción de la relación laboral al Código del Trabajo.
12. Agrega que la vulneración a la motivación se agravó cuando la Corte Provincial, resolviendo una cuestión netamente laboral, dispuso la restitución del trabajador a su puesto, cuando dicha figura está permitida expresamente solo para los servidores públicos sujetos a la Ley Orgánica de Servicio Público (“LOSEP”) y no para los trabajadores que se rigen por el Código del Trabajo.¹¹ Pues, estas últimas controversias, según sus artículos 573 y 575, se ventilan ante el juez de trabajo en un proceso laboral y no en una acción de protección. Incluso, la Corte Provincial habría realizado un análisis y aplicado jurisprudencia sobre presuntos “actos administrativos” emitidos por la Cruz Roja —que habrían provocado una violación a derechos constitucionales—, examen con base en el cual se permitiría obligar a dicha entidad particular a que restituya a su trabajador. Por tanto, lo que correspondía en el caso, era el procedente despido de la persona con discapacidad con el pago de 18 meses de remuneración (según la Ley Orgánica de Discapacidades y el Código del Trabajo). Dado lo expuesto, sostiene que la motivación de la sentencia impugnada sería errada.
13. En cuanto a la *seguridad jurídica*, asevera que la Corte Provincial inobservó el artículo 188 del Código del Trabajo, que permite a una persona de derecho privado —como la Cruz Roja— dar por terminado un contrato laboral indefinido siempre y cuando se cumpla con las indemnizaciones previstas en el mismo artículo 188 del Código del Trabajo y el 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades. Además, señala que la judicatura ignoró que ni la normativa referida ni ninguna otra permite que se obligue a una persona privada el reintegro de un trabajador a un puesto de trabajo, lo cual es exclusivo del derecho público, conforme el literal h del artículo 23 y el artículo 46 de la LOSEP. En este sentido, afirma que, con este actuar, la Corte Provincial ha inobservado también la sentencia constitucional 172-18-SEP-CC, respecto de la cual

¹¹ Con las excepciones del art. 153 y del numeral 1 del art. 195 (mujeres embarazadas y dirigentes sindicales).

se limita a citar un extracto de su página 93. En resumen, estima que se habría aplicado el ordenamiento jurídico que corresponde a una institución de derecho público y, con base en tal premisa, se ordenó equivocadamente la restitución de un trabajador sujeto al Código del Trabajo, en vez de aplicar, en todo caso, el inciso segundo del artículo 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades.

14. En su demanda, tiene como pretensión que se deje sin efecto los actos impugnados; disculpas públicas por parte de la Corte Provincial; reparación económica; y remisión del caso al Consejo de la Judicatura para que se determine responsabilidades administrativas.
15. Con informe del 01 de marzo de 2024, señala que ha dado estricto cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia impugnada, tanto a la restitución del actor del proceso de origen a su puesto de trabajo —el 01 de marzo de 2020—, como al pago de las remuneraciones que dejó de percibir. Además, reporta que en otra circunstancia la persona dejó de trabajar para la Cruz Roja el 30 de marzo de 2021.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

16. La Corte Provincial sostiene que la sentencia impugnada la adoptó con base en lo prescrito en los artículos 47 y 48 de la Constitución y las sentencias constitucionales 258-15-SEP-CC y 309-16-SEP-CC, respecto a la aplicación de la LOSEP para personas con discapacidad y personas embarazadas y en período de lactancia, que tendrían efecto vinculante y de obligatorio cumplimiento, respecto a que no se les puede dar por terminada la relación laboral contractual. Afirman que “Los derechos de una persona discapacitada son preferentes y la satisfacción de sus necesidades están por encima de cualquier otra consideración”. Por tanto, la desvinculación del actor de la acción de protección no se realizó con un debido proceso al haberla hecho de forma unilateral y sin atención a su condición de vulnerabilidad. Es así como justifica que la vía constitucional era la adecuada y que se realizó un control de vulneraciones a derechos devenidas de los “actos administrativos” en los que se enmarcó el despido intempestivo, siguiendo lo establecido en la sentencia 117-13-SEP-CC.

4. Planteamiento de problemas jurídicos

17. 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.¹² Esta Corte ha concluido que, una forma de identificar si a partir de un determinado cargo, en una demanda de acción extraordinaria de protección, cabe establecer un problema jurídico sobre la potencial violación de un derecho fundamental, es la constatación de que aquel contenga una argumentación mínimamente clara y completa, es decir, que incluya, al menos, *(i) tesis; (ii) base fáctica; y, (iii) justificación jurídica.*¹³

18. En el caso concreto, sobre la alegada vulneración de los derechos constitucionales a la libertad de contratación, al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica, se encuentra que los cargos se centran en que la Corte Provincial habría conocido y aceptado la acción de protección de su extrabajador sin considerar que la controversia sometida a la garantía jurisdiccional —*i.e.*, determinación sobre la terminación de la relación laboral por despido intempestivo y sus consecuencias— encontraba una vía judicial adecuada y eficaz en un proceso laboral ordinario, en el cual podría apreciarse la naturaleza del contrato de trabajo que vinculaba a las partes, la prueba referente a su forma de terminación, y sus efectos a partir del régimen de trabajo aplicable al caso.
19. Frente a esto, como ya se ha efectuado anteriormente,¹⁴ esta Corte estima que los cargos tienen relación estrecha con una presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica, por referirse a una potencial manifiesta improcedencia de la garantía constitucional jurisdiccional. Por lo que, para evitar la reiteración argumental y atender de manera más precisa las alegaciones de esta acción, se los analizará exclusivamente a través de dicho derecho, con el siguiente problema jurídico: *¿La sentencia de la Corte Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la Cruz Roja, por haber resuelto, a través de acción de protección, sobre la forma de terminación de una relación laboral en el sector privado?*
20. Por último, aun cuando la Cruz Roja ha identificado como decisión judicial impugnada el auto del 28 de febrero de 2020 emitido por la Corte Provincial y pretende que se lo deje sin efecto, de la revisión a la demanda, no se ha podido identificar cargos o alegaciones específicas respecto a una presunta vulneración de

¹² CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

¹³ 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).

¹⁴ CCE, sentencias 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párrs. 32 y 76; 1679-12-EP/20, 15 de enero de 2020, sec. IV; 1329-12-EP/22, 07 de septiembre de 2022, párr. 15; 1357-13-EP/20, 08 de enero de 2020, párrs. 26 y 42.

derechos constitucionales por dicha decisión; por lo tanto, esta Corte descarta su análisis.

5. Resolución de problemas jurídicos

5.1. ¿La sentencia de la Corte Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la Cruz Roja, por haber resuelto, a través de acción de protección, sobre la forma de terminación de una relación laboral del sector privado?

21. Como quedó establecido, en este caso, la Cruz Roja estima que la Corte Provincial vulneró sus derechos constitucionales al conocer y aceptar una acción de protección a través de la cual se impugnó la terminación de una relación laboral —basada en un contrato individual de trabajo a tiempo indefinido— la cual, si bien involucraba a una persona con discapacidad, tenía como centro de la discusión *la determinación sobre la real configuración de un despido intempestivo y sus consecuencias*, por la presunta simulación de la renuncia a través de la supuesta falsificación de la firma del trabajador.
22. Al respecto, el artículo 82 de la Constitución reconoce el derecho a la seguridad jurídica, que “se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.
23. En virtud de este derecho, las autoridades judiciales que conocen garantías jurisdiccionales deben asegurar que su ejercicio respete la Constitución, esto es, que cumplan su propósito de proteger derechos constitucionales, al tenor de su objeto específico, ámbito de protección, y principios rectores. Por lo que, no pueden resolver respecto a cuestiones ajenas al objeto de la garantía y reemplazar a la justicia ordinaria, pues esto implicaría que la actuación judicial se aparte de sus competencias y, consecuentemente, invada las atribuciones exclusivas de la justicia ordinaria.¹⁵
24. En este sentido, a través de la sentencia 2006-18-EP/24,¹⁶ la Corte ya ha identificado que las autoridades judiciales incurren en una *vulneración del derecho a la seguridad*

¹⁵ Ver, por ejemplo: CCE, sentencias 180-22-EP/24, 18 de abril de 2024, párrs. 62-64; 410-22-EP/23, 01 de febrero de 2023, párr. 37; 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párrs. 68-71; 964-17-EP/22, 22 de junio de 2022, párr. 42; 698-15-EP/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 25; 481-14-EP/20, 18 de noviembre de 2020, párr. 38; 621-12-EP/20, 11 de marzo de 2020, párr. 22; 175-14-SEP-CC, 15 de octubre de 2014, p. 12.

¹⁶ CCE, sentencia 2006-18-EP/24 (protección laboral reforzada de mujeres embarazadas con nombramientos provisionales), 13 de marzo de 2024, párr. 38.

jurídica al aceptar una garantía constitucional jurisdiccional pese a su manifiesta improcedencia. Por ejemplo, en las sentencias 1679-12-EP/20, 253-16-EP/21, 1329-12-EP/22, se encontró que esta manifiesta improcedencia ha ocurrido, entre otros casos, cuando se había impugnado un visto bueno únicamente alegando la transgresión de derechos laborales y no otro tipo de derechos (como discriminación, esclavitud, trabajo forzado, etc.)¹⁷. No obstante, cabe resaltar que esta determinación sobre la manifiesta improcedencia de una demanda específica debe realizarse a través de un análisis obligatorio caso a caso —sobre sus fundamentos y pretensiones, así como su relación con el objeto, alcance, y preceptos de la garantía constitucional—, mas no de manera automática frente a la presentación de una acción concreta.

25. En este orden, resulta oportuno recordar que, la obligación que tienen las autoridades judiciales de analizar (y decidir sobre) la vulneración de derechos es distinta a su deber de analizar (y decidir sobre) la procedencia de la vía constitucional, en los casos en que esto sea pertinente, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte Constitucional. En ambos supuestos, la decisión del juzgador debe estar suficientemente motivada. Siguiendo esta línea, la autoridad judicial no puede, sin más, rechazar la vía constitucional bajo la sola consideración de que el caso corresponde, por ejemplo, a un conflicto laboral, sino que debe ofrecer una motivación suficiente respecto a si en el caso concreto, *prima facie*, se ventila asuntos sobre la afectación de derechos constitucionales, más allá de las pretensiones laborales y, si el caso incurre en este amplio supuesto, se deberá examinar de forma profunda las alegadas vulneraciones a derechos.¹⁸
26. En cuanto a la acción de protección, como esta Magistratura ha establecido previamente¹⁹, tiene como *objeto* el amparo directo y eficaz de derechos constitucionales, tal como lo determinan los artículos 88 de la Constitución y 39 de la LOGJCC, y constituye la garantía jurisdiccional más idónea para tal fin. Sin embargo, no compone un mecanismo de superposición o reemplazo de los demás medios e instancias judiciales ordinarias de impugnación. Aquello conllevaría que la justicia constitucional asuma potestades que no le corresponden y, a su vez, la consecuente desvirtuación de la estructura jurisdiccional del Estado, establecida por la Constitución, desconociendo la garantía institucional que representa la Función Judicial.
27. En este sentido y con pertinencia para el caso en cuestión, el ordenamiento jurídico ecuatoriano prevé a la *justicia laboral ordinaria* como la vía específica, especial y

¹⁷ CCE, sentencias 1679-12-EP/20, 15 de enero de 2020; 253-16-EP/21, 03 de marzo de 2021; 1329-12-EP/22, 07 de septiembre de 2022.

¹⁸ CCE, sentencia 1451-20-EP/24, 16 de mayo de 2024, párrs. 17 y 22.

¹⁹ Ver, por ejemplo: CCE, sentencia 1679-12-EP/20, 15 de enero de 2020, párrs. 57-61, 63-70, 78.

expresa de impugnación para las controversias enmarcadas en la relación entre trabajador y empleador. Así, resulta ser aquella la idónea para determinar la correcta aplicación de la legislación laboral —Código del Trabajo—, por cuanto se basa en principios y reglas orientadas a proteger al empleado y equilibrar la situación de desventaja en la que se encuentra frente a su contratante. Procesalmente, también deriva como el medio más adecuado, por las facilidades que presta para un mayor debate, contradicción, y práctica de prueba.²⁰ De allí que, por regla general, la vía laboral ordinaria es la adecuada y eficaz para salvaguardar derechos laborales, y se devela como la efectiva al tener la capacidad de generar el resultado para el cual ha sido concebida.

28. Consecuentemente, la acción de protección no resulta ser la vía adecuada ni eficaz ante asuntos eminentemente laborales²¹. Y, de emplearse para tales circunstancias, los jueces constitucionales deben redirigir al accionante a la vía laboral ordinaria para evitar su sustitución y permitir que se pueda conocer y resolver sobre su pretensión de forma idónea.

29. No obstante, como ya se estableció en la sentencia 1679-12-EP/20, puede existir situaciones fácticas en las cuales la vía laboral ordinaria pierde su aptitud, porque, a pesar de originarse en un conflicto laboral, entrañan la afectación de derechos constitucionales, más allá de las pretensiones laborales, como discriminación, esclavitud o trabajo forzado.²² En estos casos, la vía constitucional es la idónea y efectiva, pues se enfoca en la protección de los derechos constitucionales de las

²⁰ En vista de que, en su mayoría, los conflictos laborales requieren determinar una serie de hechos —*e.g.*, fecha de inicio o final de la relación laboral, duración de dicha relación, remuneración que percibía el trabajador, circunstancias de separación, configuración de causales de terminación de la relación de trabajo—, estos procesos suelen requerir un mayor espacio de práctica y contradicción de prueba de aquel permitido en el trámite de la acción de protección, pero existente en el diseño procesal del juicio laboral ordinario (CCE, sentencia 1679-12-EP/20, 15 de enero de 2020, párr. 65).

²¹ De manera ilustrativa, “tales como el pago de remuneraciones adeudadas u otro tipo de haberes laborales, la verificación de las causales de procedencia del visto bueno u *otras alegaciones respecto a la terminación de la relación laboral como despido intempestivo* y, en general, conflictos cuya pretensión sea el reconocimiento de haberes laborales” (énfasis agregado; CCE, sentencia 1679-12-EP/20, 15 de enero de 2020, párr. 66).

²² La sentencia 1679-12-EP/20 (15 de enero de 2020, párr. 68) trató sobre la impugnación de un visto bueno y de los supuestos excepcionales en los que cabría activar una acción de protección y no la vía ordinaria. Dicha sentencia, de forma ejemplificativa, identificó como situaciones fácticas que entrañaban la afectación a otros derechos más allá de los laborales a “situaciones de discriminación, esclavitud o trabajo forzado, afectaciones al derecho a la integridad personal de los trabajadores”. Sin embargo, aquel pronunciamiento no se refirió de forma general a qué supuestos ameritaban accionar la vía constitucional en vez de la vía laboral, sino que se circunscribió al visto bueno en específico. (Ver, también: CCE, sentencia 1329-12-EP/22, 07 de septiembre de 2022, la cual modificó parcialmente el precedente de la sentencia 1679-12-EP/20). Asimismo, se identifica otros supuestos en frente a los cuales esta Corte ha encontrado que cabe la acción de protección para temas laborales; por ejemplo, en la sentencia 986-19-JP/21 (21 de diciembre de 2021), se estableció los casos en los que, excepcionalmente, cabría activar la acción de protección por hechos de acoso laboral.

personas. Para ilustrar este supuesto, en la sentencia 2846-18-EP/24, mediante control de mérito, esta Corte aceptó una acción de protección contra la finalización de un contrato de trabajo, a través de un despido intempestivo, por haber resultado de una clara discriminación perpetrada por el empleador, basada en el estado de salud y el ser portador del virus de la inmunodeficiencia humana (VIH), lo cual conllevó la vulneración del accionante de dicha garantía en su derecho constitucional a la prohibición de discriminación (CRE, art. 11, num. 2).²³

30. Ahora, de los hechos del caso que nos ocupa, se desprende que la acción de protección de origen no se fundamentó en argumentos dirigidos a cuestionar una posible desvinculación laboral del accionante como resultado de una discriminación por su discapacidad o por una transgresión constitucional relacionada con otras situaciones. Por el contrario, la controversia tenía como eje la determinación de la forma en la cual, efectivamente, se había terminado la relación laboral entre el trabajador accionante y la Cruz Roja como empleador. Así, las alegaciones del accionante se centraron en la constatación de la inexistencia de una renuncia y, en su defecto, la configuración de un despido intempestivo —al discutir la veracidad de su firma en la presunta renuncia—, para entonces establecer que tal despido desconoció derechos y garantías constitucionales.²⁴ Con fundamento en ello, el accionante tuvo como pretensiones de su acción de protección que se deje sin efecto su despido intempestivo; se ordene el reintegro a su puesto de trabajo en la Cruz Roja; el pago de haberes no percibidos por su despido; y, el pago de una indemnización económica de “daño emergente”²⁵ por el monto de USD 10 000,00.

31. A la luz de las alegaciones y pretensiones de Marco Antonio Pachar Montaña, la Corte Provincial identificó el objeto de la controversia de la siguiente forma:

El aspecto central del problema [del caso] radica en el hecho de que, a decir del accionante, intempestivamente, se lo ha separado de su cargo de Director Administrativo-Financiero, cargo al que ha accedido por haber ganado el respectivo concurso de méritos

²³ CCE, sentencia 2846-18-EP/24, 04 de abril de 2024.

²⁴ En 2019, Marco Antonio Pachar Montaña presentó una acción de protección contra la Cruz Roja, en calidad de su extrabajador. Impugnó lo que a su criterio habría constituido un despido intempestivo, en razón de que él jamás habría presentado renuncia alguna. Lo que habría ocurrido en realidad es que se le había dado por terminado su contrato de trabajo a tiempo indefinido (*i*) con base en una malinterpretación a un oficio que él habría remitido al presidente de la Cruz Roja —*ofreciendo* su renuncia voluntaria por desavenencias profesionales y laborales con el coordinador de talento humano—, (*ii*) situación agravada por una supuesta falsificación de su firma en el documento de renuncia. Según señaló el accionante, en el “Oficio 0062 ADM LOJA-CRE-L” (26 de julio de 2019), él habría afirmado al presidente de la Cruz Roja que presentaría la renuncia solicitada por aquel cuando el coordinador de talento humano también lo hiciera.

²⁵ “[P]uesto que he debido contratar para diversas acciones judiciales los servicios de Abogados, entre los que se encuentra el profesional que patrocina el presente recurso jurisdiccional, lo que [se ha] sumado al daño moral provocado por la violencia psicológica por la vulneración de mis derechos”.

y oposición^[26], aduciendo la parte accionada que efectivamente ha sido separado del cargo, pero por cuanto el reclamante ha renunciado voluntariamente y por escrito a su puesto de trabajo; [...].

- 32.** A partir de ello, la Corte Provincial se abocó a determinar la forma específica en la cual se había dado la terminación de la relación laboral entre el accionante y la Cruz Roja. Así, primero estableció que resultaba “inadmisibles e inexplicables” que “el accionante haya presentado la renuncia voluntariamente a su trabajo”. Para esto, valoró una serie de circunstancias fácticas que, a su criterio, tornaban en inverosímil el deseo del accionante de renunciar a su puesto de trabajo²⁷ y dio como probada la alegación del accionante sobre que su firma había sido falsificada para el documento de renuncia²⁸. Por tanto, determinó que la relación laboral había sido dada por terminada de manera unilateral por parte de la Cruz Roja, configurándose el alegado despido intempestivo.²⁹ Así, aun cuando la judicatura citó normativa referente a la protección laboral de personas con discapacidad ante una terminación laboral, en esencia, lo que hizo fue declarar la situación jurídica laboral del accionante.
- 33.** Ahora, esta Magistratura observa que, si bien el proponente de la acción de protección alegó que, con la terminación de su relación laboral, se desconocieron derechos y garantías constitucionales y la Corte Provincial concluyó que se había “justificado la vulneración de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y al trabajo”, resulta evidente que, para arribar a dicha conclusión, la judicatura tuvo que establecer

²⁶ Del expediente del proceso se desprende que, “Para la contratación del Coordinador Administrativo de la [...] Cruz Roja], se convocó a un proceso [privado] de Concurso de Méritos y Selección”, organizado por dicha entidad privada-particular; y, una vez Marco Antonio Pachar Montaña ganó el concurso, la modalidad de contratación se realizó bajo el régimen del Código del Trabajo, celebrando un contrato de trabajo por tiempo indefinido (Unidad Judicial, expediente 11282-2019-06455, ff. 25-26).

²⁷ Principalmente, a criterio de dicha judicatura: (i) la escasez de oportunidades laborales en la ciudad (de Loja) constituía una razón para que el accionante defiende, conserve, y proteja su trabajo, mas no para que renuncie voluntariamente; (ii) él accedió a su cargo ganando “legalmente” un concurso de méritos y oposición con el máximo puntaje; (iii) el sueldo que él percibía no era “nada despreciable” en el contexto de estas circunstancias; (iv) el accionante era de estado civil casado; (v) tenía a su cargo tres hijos menores de edad, quienes eran sus dependientes directos y, por tanto, con ellos tenía obligaciones “naturales, morales y jurídicas”; (vi) el accionante adolecía de una discapacidad física; (vii) la remuneración que percibía de la Cruz Roja era su único ingreso económico; y, (viii) existía un “afán” por parte del presidente de la Cruz Roja para que se separe al accionante de la institución por las irregularidades que le había denunciado.

²⁸ A criterio de la Corte Provincial, la afirmación del accionante de que la firma y rúbrica en la renuncia no le pertenecía “resulta creíble” porque la Cruz Roja “no demostró [...] desvirtuando la afirmación de la falsificación de la firma y rúbrica [...] a pesar de que] tuvo la facultad de solicitar la intervención de un perito grafólogo para determinar este hecho, situación que no ha ocurrido [...] pues] habiéndose invertido la carga de la prueba [según el art. 16 de la LOGJCC], correspondía a la entidad demandada demostrar lo contrario de las afirmaciones constantes en la acción”, esto es, debía demostrar que la firma en la renuncia verdaderamente era del accionante.

²⁹ A criterio de la judicatura, para despedirlo unilateralmente por “animadversión del Presidente de la Cruz Roja [...] y] de existir razón dicho descontento, es decir, si el trabajador se encuentra incurso en causales que no lo hagan digno de su trabajo”, la Cruz Roja contaba con “los mecanismos legales que [...] debe adoptar en forma debida y legalmente”.

la existencia de una simulación de la presunta renuncia del accionante y, entonces, determinar la configuración de un despido intempestivo. Es decir, la judicatura accionada, primero, declaró la situación jurídica laboral —actuación que le corresponde *estrictamente a la justicia ordinaria y no a una acción de protección* (ver, párrs. 24-29, *ut supra*)—, para poder llegar a la conclusión de que, producto de tal configuración del despido intempestivo, habría existido una vulneración a derechos constitucionales.

34. Con base en ello, se aprecia que la acción de protección del caso, desde su origen y pese a la condición de discapacidad del accionante, trataba esencialmente sobre la transgresión al régimen laboral, por la presunta falsificación o suplantación de su firma en la supuesta renuncia y la conjeturada configuración de un despido intempestivo. A pesar de esta manifiesta improcedencia, la Corte Provincial aceptó la acción de protección, resolviendo respecto a cuestiones de índole puramente laboral, relativas a la relación entre el trabajador accionante y la Cruz Roja como empleador, las cuales son ajenas a la esfera constitucional y tienen su propia vía de tratamiento ante la justicia laboral ordinaria. Por tanto, se encuentra que la actuación judicial de la Corte Provincial se apartó del objeto y ámbito de protección de la acción de protección, establecidos en los artículos 88 de la Constitución y 39 de la LOGJCC.
35. Finalmente, este Organismo no puede dejar de observar que, para poder sostener la existencia de vulneración a derechos constitucionales,³⁰ la Corte Provincial partió de la premisa normativa de que “la Corte Constitucional [...] señala con efecto vinculante y de obligatorio cumplimiento, que no se podrá dar por terminada la relación laboral cuando se refiere a los contratos de mujeres embarazadas y en periodos de lactancia, y de las personas con discapacidad”, en el marco de su relación laboral *con entidades del sector público*³¹. Esto, aun cuando en la misma sentencia, la Corte Provincial estableció que se configuraba la legitimación pasiva de la Cruz Roja *siendo persona del sector privado*³² y, por tanto, sin potestad para emitir actos administrativos. Por ende, resulta evidente que, pese a que el caso se circunscribía a una terminación laboral de contrato indefinido en el marco del derecho laboral privado y no a un caso de un servidor público, se utilizaron sentencias constitucionales no aplicables al caso concreto, anulando con ello la previsibilidad y certeza que deben tener las partes procesales de que su situación jurídica no será modificada sino por las

³⁰ A criterio de la judicatura, por la configuración del despido intempestivo de una persona con discapacidad.

³¹ Sentencias constitucionales 258-15-SEP-CC, 309-16-SEP-CC, 381-17-SEP-CC, 117-13-SEP-CC.

³² Concluyó que la garantía era procedente frente a “una entidad particular [por las vulneraciones] en contra del justiciable en estado de subordinación, tanto más que dichas vulneraciones le han provocado al reclamante un daño grave”.

reglas previamente establecidas por autoridad competente y aplicables al caso concreto, para evitar la arbitrariedad.

- 36.** Por lo analizado, esta Corte determina que la Corte Provincial vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica de la Cruz Roja en la sentencia impugnada.

6. Reparación

- 37.** De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 86 de la Constitución, en concordancia con los artículos 6 y 18 de la LOGJCC, la declaración de la vulneración a derechos constitucionales genera la obligación de reparar integralmente el daño causado. A tal efecto, a la Corte le corresponde determinar las medidas que mejor propendan a dicha reparación.
- 38.** Al respecto, esta Corte ha determinado que, aun cuando el reenvío de la causa para que otro juzgador emita una nueva decisión judicial suele ser una medida de reparación eficiente, existen casos —como este— en el que el ámbito decisorio de la judicatura destinataria del reenvío se reduce hasta el punto de anularse, puesto que la sentencia de esta Corte ya determina en su totalidad cuál debe ser el contenido de la futura decisión del juzgador. En consecuencia, dada la improcedencia de la acción de protección para resolver conflictos relativos esencialmente a la determinación de un despido intempestivo, el reenvío deviene inútil y perjudicial para los sujetos involucrados; por lo que, en esos casos, la Corte Constitucional debe adoptar directamente la decisión que le correspondería dictar al señalado juez ordinario.³³ Es decir, corresponde a esta Magistratura declarar improcedente la acción de protección de origen.
- 39.** No obstante, del expediente consta que la sentencia impugnada ya se ejecutó³⁴ y aquello benefició al actor del proceso de origen pues, en virtud de la reparación dispuesta en la sentencia de la Corte Provincial, Marco Antonio Pachar Montaña fue restituido por la Cruz Roja a su puesto de trabajo —el 01 de marzo de 2020— y recibió el pago de las remuneraciones que dejó de percibir. Además, según han informado las partes procesales, en otra circunstancia, el señor Pachar Montaña dejó de trabajar en dicha entidad el 30 de marzo de 2021.³⁵ De manera que, por el tiempo transcurrido,

³³ Ver, por ejemplo: CCE, sentencia 843-14-EP/20, 14 de octubre de 2020, párr. 56.

³⁴ Dado que, “toda sentencia constitucional, una vez ejecutoriada, es de inmediato cumplimiento y corresponde a los jueces y autoridades públicas ejecutarlas. Además, la admisión de las acciones extraordinarias de protección, de conformidad con el artículo 62 de la LOGJCC, no suspende los efectos de la sentencia objeto de la acción” (CCE, sentencia 1320-13-EP/20, 27 de mayo de 2020, párr. 52).

³⁵ Ver: párr. 15, *ut supra*; y, CCE, expediente 797-20-EP, ff. 101-118 (informe de la Cruz Roja, 01 de marzo de 2024).

el dejar sin efecto dicha decisión impugnada no puede afectar la reparación ya recibida por el accionante de la acción de protección de origen, producto de una decisión judicial firme y ejecutoriada.³⁶

40. Sin perjuicio de lo anterior, resulta necesario reparar a la Cruz Roja dado el claro perjuicio económico que se le generó por los gastos judiciales en los que se vio obligada a incurrir tanto por el proceso de origen (acción de protección) como por esta acción extraordinaria de protección. Por lo que, al ser el órgano de gobierno de la Función Judicial, a la cual pertenece la judicatura que vulneró el derecho analizado en la presente sentencia, el Consejo de la Judicatura deberá pagar en favor de la Cruz Roja el monto por los gastos judiciales en que esta haya incurrido en ambos procesos, según previa justificación, sin perjuicio de las acciones disciplinarias y judiciales que pueda iniciar el Consejo de la Judicatura contra los funcionarios responsables de la violación del derecho analizado.
41. Finalmente, esta Magistratura encuentra necesario también realizar un llamado de atención a las autoridades judiciales de la Corte Provincial, que emitieron la sentencia de mayoría, por haber aceptado la acción de protección pese a su manifiesta improcedencia.

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 797-20-EP/24.
2. *Declarar* que la sentencia emitida el 27 de febrero del 2020 por la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Loja, dentro del proceso de acción de protección 11282-2019-06455, vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica de la Cruz Roja Ecuatoriana.
3. Como medidas de reparación:
 - 3.1. *Dejar sin efecto* la sentencia emitida el 27 de febrero del 2020 por la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Loja, dentro del proceso de acción de protección 11282-2019-06455.

³⁶ Sobre un análisis similar, por ejemplo, ver: CCE, sentencias 911-18-EP/23, 22 de noviembre de 2023, secs. 6 y 7, párr. 33 y medida 3.4; 1329-12-EP/22, 07 de septiembre de 2022, secs. IV.E y V, párr. 36 y medida 3.4.

- 3.2.** *Archivar* el proceso de acción de protección 11282-2019-06455.
- 3.3.** *Declarar* que esta decisión no implica afectación alguna a la reparación integral ya ejecutada en favor de Marco Antonio Pachar Montaña en virtud de la sentencia emitida el 27 de febrero del 2020 por la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Loja, dentro del proceso de acción de protección 11282-2019-06455.
- 3.4.** *Ordenar* que el Consejo de la Judicatura, previa justificación por parte de la Junta Provincial de Loja de la Cruz Roja Ecuatoriana, le realice un pago por el monto de los gastos judiciales en que esta incurrió por el proceso de origen (acción de protección) y por esta acción extraordinaria de protección. Dicha suma será depositada en la cuenta bancaria que la beneficiaria designe para el efecto en el término de quince (15) días contados a partir de la notificación con la presente sentencia. El plazo para el pago será de seis (6) meses contabilizados a partir de la fecha en que la beneficiaria determine la cuenta bancaria. El Consejo de la Judicatura deberá presentar a esta Corte el comprobante del pago, en el término de quince (15) días contados desde el vencimiento del plazo para el cumplimiento de esta obligación. Lo anterior, sin perjuicio de las acciones disciplinarias y judiciales que pueda iniciar el Consejo de la Judicatura contra los funcionarios responsables de la violación del derecho analizado.
- 3.5.** *Llamar la atención* a George Hernán Salinas Jaramillo y Pablo Santiago Narváez Cano, jueces de la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Loja y emisores de la sentencia de mayoría emitida el 27 de febrero del 2020 dentro del proceso de acción de protección 11282-2019-06455, por haber aceptado la acción de protección pese a su manifiesta improcedencia. Y, para el efecto, *oficiar* al Consejo de la Judicatura para el registro correspondiente.
- 4.** *Disponer* al Consejo de la Judicatura que, en el término de diez (10) días contados a partir de su notificación, publique la presente sentencia en su página web institucional, por el lapso de, al menos, un (1) mes, y la difunda a través de correo institucional entre las autoridades judiciales con competencia para conocer acciones de protección. Agotado el término para la publicación y difusión y también el lapso de publicación, la referida entidad deberá remitir a esta Corte la documentación pertinente que permita evidenciar el cumplimiento de esta disposición.

5. 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 cinco votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; y, dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz 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

Voto salvado
Jueza: Daniela Salazar Marín

SENTENCIA 797-20-EP/24

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con respeto hacia los argumentos esgrimidos por la jueza ponente de la causa y por las y los jueces constitucionales que votaron a favor de la sentencia 797-20-EP/24, aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria de 23 de mayo de 2024, formulo mi voto salvado por las razones que expongo a continuación.
2. La sentencia 797-20-EP/24 analiza un único problema jurídico relacionado con la posible vulneración del derecho a la seguridad jurídica de la Cruz Roja Ecuatoriana debido a que la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“Sala”) se habría pronunciado, a través de una acción de protección, sobre la forma de terminación de una relación laboral del sector privado. Luego del análisis correspondiente, la sentencia 797-20-EP/24 concluye que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la Cruz Roja Ecuatoriana en cuanto la Sala resolvió una acción de protección “manifiestamente improcedente”.
3. Debe tomarse en cuenta que no toda improcedencia de una garantía jurisdiccional implica su desnaturalización. La desnaturalización de una garantía jurisdiccional es una actuación arbitraria y grave que ocurre cuando se dicta una sentencia manifiestamente contraria al objeto de la garantía. Asimismo, no toda improcedencia de una garantía es manifiesta. La improcedencia manifiesta es aquella que puede identificarse a simple vista, sin necesidad de realizar un análisis profundo del caso.
4. La Corte Constitucional ha señalado que las controversias de “índole estrictamente laboral, tales como [...] la verificación de las causales de procedencia del visto bueno u otras alegaciones respecto a la terminación de la relación laboral como despido intempestivo” cuentan con una vía adecuada y eficaz en la justicia ordinaria y, por tanto, por regla general “la acción de protección no puede sustituir a la vía laboral ordinaria”.¹ Sin embargo, la Corte ha reconocido expresamente que “este no puede ser un criterio absoluto por cuanto implicaría la completa desnaturalización de la acción de protección”.² En efecto, podrían existir situaciones fácticas excepcionales por las que la vía ordinaria pierda su carácter de adecuada y eficaz y, por el contrario,

¹ CCE, sentencia 1679-12-EP/20, 15 de enero de 2020, párr. 66.

² *Ibid.*, párr. 67.

la vía constitucional lo adquiriera.³ Esto podría ocurrir en casos relacionados con situaciones de discriminación y, en general, “cuando los hechos demuestren que las actuaciones de los empleadores han afectado otros derechos más allá de los derechos laborales de los accionantes”.⁴ Entre estos supuestos, se encuentran los casos en los que personas con discapacidad, además de haber perdido su trabajo, podrían haber sido discriminadas por su condición.

5. Mi disenso con la sentencia 797-20-EP/24 radica precisamente en que, a mi criterio, la acción de protección resuelta por la Sala no debe calificarse como manifiestamente improcedente. En efecto, el accionante del proceso de origen (*i.e.* quien presentó la acción de protección) es una persona con discapacidad que fue desvinculada de su lugar de trabajo y, en todo el proceso, existió constancia de tal condición de vulnerabilidad. Esta situación, según mi criterio, obliga a que, de forma previa a concluir si la acción de protección es o no improcedente, necesariamente exista un análisis profundo para descartar que la condición de discapacidad del accionante del proceso de origen no haya influido en su desvinculación como, por ejemplo, un motivo de discriminación. Entonces, si bien la acción de protección podría ser improcedente, tal improcedencia no podría ser manifiesta porque solo podría ser determinada después de un análisis sobre la influencia, o no, de la condición de discapacidad del accionante del proceso de origen en el caso.
6. De hecho, la propia sentencia 797-20-EP/24 realiza un análisis específico que toma en cuenta la situación de discapacidad del accionante del proceso de origen:

Ahora, de los hechos del caso que nos ocupa, se desprende que la acción de protección de origen no se fundamentó en argumentos dirigidos a cuestionar una posible desvinculación laboral del accionante como resultado de una discriminación por su discapacidad o por una transgresión constitucional relacionada con otras situaciones. Por el contrario, la controversia tenía como eje la determinación de la forma en la cual, efectivamente, se había terminado la relación laboral entre el trabajador accionante y la Cruz Roja como empleador.

7. En este escenario, en vista de que la acción de protección, según mi criterio, no podía calificarse como manifiestamente improcedente, correspondía que la Corte descarte la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica de la Cruz Roja Ecuatoriana. En efecto, en mi opinión, la Corte Constitucional, en el marco de la resolución de acciones extraordinarias de protección, debería limitarse a pronunciarse sobre la procedencia, o no, de garantías jurisdiccionales únicamente cuando se sospeche de un caso de manifiesta improcedencia que devenga en una desnaturalización de la garantía. Si se descartan esos supuestos, la Corte no debe ir

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*, párr. 68.

más allá, hasta el punto de determinar si en un caso específico la garantía era, o no, procedente ya que, de hacerlo, actuaría como un juez de instancia.

8. El que la Corte respete estos límites de la acción extraordinaria de protección no es una cuestión menor pues, de no hacerlo, termina por relegar a la acción extraordinaria de protección a la categoría de un recurso y a la Corte Constitucional a la de una instancia adicional, en donde nuevamente se analizarán cuestiones sobre la procedencia o no de una garantía. El rol de la Corte Constitucional se desvirtúa si entra a determinar la corrección o incorrección de las decisiones de los jueces constitucionales de primera instancia, y no toda incorrección de la decisión o improcedencia de una garantía puede abordarse como una vulneración del derecho a la seguridad jurídica.
9. En conclusión, considero que la Corte, en la sentencia 797-20-EP/24, debía: i) verificar que el caso objeto de análisis no es el de una manifiesta improcedencia y menos aún el de una desnaturalización de garantías; y, ii) concluir que, por tanto, la Sala no vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la Cruz Roja Ecuatoriana, sin necesidad de pronunciarse sobre la procedencia o no de la acción de protección de origen.

DANIELA
SALAZAR MARIN

Digitally signed by
DANIELA SALAZAR
MARIN

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 797-20-EP, fue presentado en Secretaría General el 03 de junio de 2024, mediante correo electrónico a las 09:09; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado**Juez:** Jhoel Escudero Soliz**SENTENCIA 797-20-EP/24****VOTO SALVADO****Juez constitucional Jhoel Escudero Soliz**

1. La Corte aprobó con ocho votos a favor la sentencia correspondiente a la causa 797-20-EP, en la cual fue aceptada la acción extraordinaria de protección presentada por la Junta Provincial de Loja de la Cruz Roja Ecuatoriana. 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

2. En este voto esencialmente sostendré que: *i)* la sentencia de mayoría no debía usar la figura de “improcedencia manifiesta” debido a lo establecido por el artículo 42 de la LOGJCC, así como por los estándares que ha desarrollado la jurisprudencia de esta Corte para la procedencia –o no– de la acción de la protección; y, como consecuencia de lo anterior, *ii)* resultaba necesario entrar al mérito de la acción extraordinaria de protección para establecer la improcedencia de la acción de protección del proceso de origen.

1.1. Sobre la improcedencia de la acción de protección y la aplicación de la figura de “manifiesta improcedencia”

3. El artículo 42 de la LOGJCC contiene las siete causales de improcedencia de la acción de protección.¹ Para precisar dichas causales, y realizar una diferenciación entre improcedencia e inadmisión, la sentencia 102-13-SEP-CC acotó lo siguiente:

¹ El artículo 42 de la LOGJCC señala: “La acción de protección de derechos no procede:

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

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

[E]ntre admisión y procedencia de las acciones de garantías jurisdiccionales, se desprende que los numerales comprendidos entre el uno y el cinco del artículo 42 de la [LOGJCC], no podrían bajo ninguna concepción considerarse requisitos de admisibilidad, dado que su constatación no podría satisfacerse mediante auto sucinto en admisión [...]. La verificación de las causales de improcedencia de las acciones de protección (artículo 42 numerales del 1 al 5) requiere de una fuerte carga argumentativa que no puede satisfacerse en el primer acto procesal de admisión [...].

4. De tal forma, la mentada sentencia estableció que para las causales 1 a la 5 del artículo 42 de la LOGJCC será necesario la emisión de una sentencia motivada, mientras que para las causales 6 y 7, al tratarse de una verificación considerablemente más sencilla y de trámite, únicamente se las puede verificar en el auto de inadmisión de la garantía.² Por tal motivo, siempre que se requiera realizar un análisis sobre la posible vulneración de derechos, resulta necesario entrar al fondo del asunto para que la autoridad jurisdiccional pueda tener certeza de la existencia o no de vulneraciones.
5. En el caso bajo análisis, considero que existía una duda que obligaba a verificar que las alegaciones del accionante podrían constituirse o no como vulneraciones de derechos. Por lo tanto, no se trata de una improcedencia *in limine*, sino de una presunta improcedencia que requería ser resuelta a través de una audiencia. Al respecto, el accionante de la garantía de origen Marco Antonio Pachar Montaña alegaba que su desvinculación respondía a que fue presentado un documento falsificado en su lugar de trabajo para la terminación de una relación laboral, así como tenía una discapacidad, por lo que pertenece a un grupo de atención prioritaria. De esta forma, pese a no existir una alegación específica sobre discriminación, existen elementos que no permiten deducir con facilidad la aplicación de la figura de “manifiesta improcedencia”.
6. Adicionalmente, la figura de la “manifiesta improcedencia”, como señala la sentencia de mayoría en su párrafo 24, ha sido usada en otros casos que versan principalmente sobre controversias de índole laboral relacionadas con acciones de protección planteadas en contra de resoluciones de visto bueno. Sin embargo, en el presente caso, debido a la obligación de la justicia ordinaria de comprobar si existió o no una vulneración de derechos como corresponde al resolver una garantía jurisdiccional,³ la improcedencia ya no se torna manifiesta, y por lo tanto, se precisaba de una sentencia que motive si ocurrió o no una violación de derechos.

² La sentencia 102-13-SEP-CC señaló: “El momento procesal para la determinación de la existencia de las causales de inadmisión, previstas en los numerales 6 y 7 del artículo 42 de la [LOGJCC] será al calificar la demanda mediante auto. En tanto, las causales de improcedencia de la acción de protección, contenidas en los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, deberán ser declaradas, mediante sentencia motivada [...]” Al respecto, ver: CCE, sentencia 102-13-SEP-CC, caso 380-10-EP, 4 de diciembre de 2013, pp. 23

³ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 103.1.

1.2. Necesidad del examen de mérito

7. Como reiteradamente la jurisprudencia de este Organismo ha establecido,⁴ el examen de mérito es una facultad de la Corte que es ejercida de oficio y siempre bajo el cumplimiento de determinados parámetros.⁵ Esto ocurre porque es ajena a la naturaleza principal de la acción extraordinaria de protección actuar como un tribunal de tercera instancia, puesto que a través de dicha acción no le corresponde dirimir cuestiones que inicialmente deben conocer los juzgadores constitucionales de instancia al resolver las demás garantías jurisdiccionales.
8. Por este motivo, resulta necesario que la acción de extraordinaria se limite al análisis de la decisión impugnada y no invada el ámbito de las garantías jurisdiccionales en su mérito. Tal como fue señalado en el acápite anterior, dado que la acción no era *manifestamente improcedente*, si la sentencia quería emitir un pronunciamiento sobre el mérito de la acción de protección requería justificar el análisis del fondo del asunto. Para ello, la sentencia de mayoría debió haber verificado cada uno de los requisitos.
9. La falta de análisis de estos requisitos y, por ende, la falta del examen de mérito para desestimar la acción de protección, bajo mi criterio, se configuran en una extralimitación de la acción extraordinaria de protección. Resultaba necesario que la Corte, conforme lo ha señalado en su jurisprudencia, analice la presunta vulneración de derechos y, por lo tanto, debió haber emitido una sentencia de fondo para aceptar o rechazar las alegaciones del señor Pachar Montaña.



Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN
ESCUDERO SOLIZ

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

⁴ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párrs. 53 a 55; sentencia 1290-18-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 41; sentencia 673-17-EP/23, 24 de mayo de 2023, párrs. 42 y 43; sentencia 2903-19-EP/24, 13 de marzo de 2024, párrs. 47 y 48; sentencia 3173-17-EP/24, 18 de abril de 2024, párrs. 55 y 56.

⁵ *Ibid.* Las sentencias citadas señalan los siguientes parámetros: “(i) que la autoridad judicial haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio; (ii) que, *prima facie*, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión; y, (iv) que el caso cumpla al menos con uno de los siguientes criterios: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia y trascendencia nacional o inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo.”

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 797-20-EP, fue presentado en Secretaría General el 05 de junio de 2024, mediante correo electrónico a las 14:14; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

79720EP-6d1d1

**Caso Nro. 797-20-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves seis de junio de dos mil veinticuatro por el presidente de la Corte Constitucional, Alí Lozada Prado, al igual que el voto salvado del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz y el día lunes diez de junio de dos mil veinticuatro el voto salvado de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, 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.