

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTÁMENES Y SENTENCIAS:

1138-20-EP/24 En el Caso No. 1138-20-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 1138-20-EP.....	2
1952-20-EP/24 En el Caso No. 1952-20-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 1952-20-EP.....	19
2070-20-EP/24 En el Caso No. 2070-20-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 2070-20-EP	32
105-21-EP/24 En el Caso No. 105-21-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 105-21-EP	48



Sentencia 1138-20-EP/24
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 21 de noviembre de 2024

CASO 1138-20-EP

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

SENTENCIA 1138-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de 27 de febrero de 2020, emitida por la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha. Se concluye que la sentencia de apelación no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, pues al resolver la acción se ofrecieron razones suficientes en observancia del precedente 2901-19-EP/23.

1. Antecedentes procesales

1.1. Del proceso originario

1. El 11 de noviembre de 2019, Mario Enrique Yáñez Urbano (“**accionante**”), presentó una acción de protección en contra del Consejo de la Judicatura (“**CJ**” o “**entidad accionada**”).¹ La causa fue signada con el número 17294-2019-01652.

¹ En su demanda expuso que ostentó el cargo de secretario del Juzgado Séptimo de lo Civil de Pichincha. Ahora bien, según indicó, fue cambiado de dependencia y al entregar las funciones de secretario en el juzgado mencionado se extraviaron títulos valores de los juicios 1023-2013-GA, 1024-2013-PP, 1025-2013-GA, 1026-2013-AL, 1028-2013-GA, 1029-2013-AL, 1031-2013, 1032-2013-AL, 1034-2013-PP, 1035-2013-GA, 1038-2013-PP. En virtud de ello, indicó que presentó una denuncia en Fiscalía General del Estado y lo informó dentro del Consejo de la Judicatura. Posteriormente, se abrió el expediente administrativo MOT-0074-SNCD-2015-PM. Este proceso culminó el 20 de mayo de 2015 con la resolución del Pleno del Consejo de la Judicatura que determinó la destitución del accionante. Identificó a este como el hecho que vulneró sus derechos a la seguridad jurídica, al trabajo y al debido proceso en las garantías de motivación y defensa. Por lo mismo, solicitó que en sentencia se aceptara la acción; se “declar[ara] nula” la resolución expedida el 20 de mayo de 2015 por el Consejo de la Judicatura dentro del expediente administrativo por la vulneración de derechos alegados, y que se dispusieran las siguientes medidas de reparación integral: i) dejar sin efecto la resolución expedida por el Consejo de la Judicatura, ii) el reintegro al cargo de secretario, iii) el pago de haberes dejados de percibir, “mismo que no he percibido durante todo este tiempo, debido a la inconstitucional destitución de la cual fui objeto”. Además, iv) solicitó que se calculara una reparación económica conforme el artículo 19 de la LOGJCC; y, v) que el Consejo de la Judicatura le ofreciera disculpas públicas mediante la página web institucional.

2. El 04 de diciembre de 2019, la Unidad Judicial Penal con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Unidad Judicial**”) aceptó la acción presentada.² En contra de esta decisión, tanto el accionante como la entidad accionada, por separado, interpusieron recurso de apelación.
3. El 27 de febrero de 2020, la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Corte Provincial**”), aceptó el recurso de apelación de la entidad accionada y revocó la sentencia subida en grado.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

4. El 11 de mayo de 2020, el accionante presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emanada por la Corte Provincial el 27 de febrero de 2020.³ La sustanciación de la acción extraordinaria de protección le correspondió por sorteo a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.
5. El 13 de noviembre de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformada por el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez y el entonces juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, avocó conocimiento de la causa y admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección. Además, solicitó a los jueces de la Corte Provincial que presenten su informe de descargo motivado con relación a la demanda.
6. En atención al orden cronológico de despacho de causas, la jueza sustanciadora avocó conocimiento mediante auto de 15 de abril de 2024 y ordenó oficiar nuevamente a los jueces de la Corte Provincial a fin de que presenten su informe de descargo motivado.

² En lo principal, la Unidad Judicial determinó que al accionante no se le vulneraron sus derechos constitucionales al debido proceso en la garantía a la defensa y al trabajo. En cuanto al debido proceso en la garantía de la motivación, el juez analizó que al accionante se le inició un sumario bajo la prescripción de la conducta contenida en el artículo 108 numeral 4 del COFJ cuya consecuencia jurídica es la suspensión. En ese marco, realizó su defensa a lo largo de todo el proceso administrativo sancionador. Ahora bien, el juez determinó que la resolución del pleno del CJ contiene incongruencia, por cuanto la resolución carece fundamentación jurídica que justifique el cambio de prescripción de la conducta sancionatoria y su consecuencia jurídica. Por tanto, en sentencia declaró la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación y se dispuso, como medida de reparación, retrotraer el proceso administrativo MOT-0074-SNCO-015-PM, al estado en que se encontraba, previo a la emisión del auto, a fin de que el Director General del CJ, proceda a resolver el asunto puesto en su conocimiento.

³ El 08 de enero de 2021, la Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

7. Mediante escrito de 24 de abril de 2024, la Corte Provincial remitió el informe solicitado.

2. Competencia

8. De conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República (“**CRE**”), en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

3. Alegaciones de las partes

3.1. De la parte accionante

9. El accionante afirma que la sentencia dictada el 27 de febrero de 2020 por la Corte Provincial vulneró sus derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de motivación (art. 76.7.1. CRE) y a la seguridad jurídica (art. 82 CRE).
10. Asevera que se habría vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de motivación. Esto por cuanto, a su decir:
- 10.1. Del segundo y octavo acápite de la sentencia de la Corte Provincial, que determina la competencia y declara la validez del proceso, se observa que la Sala “[t]rata de utilizar esta acción para resolver asuntos de mera legalidad, desnaturaliza la acción y atenta contra la confianza que pretende otorgar el ordenamiento jurídico ecuatoriano cuando establece un procedimiento para cada tipo de acción y cuando le otorga a toda persona el derecho de acudir a la justicia”. A su criterio, también, es posible apreciar “la existencia de una contradicción [...] pues primero se declara competente y luego establece una supuesta falta de competencia por cuanto se trata de utilizar esta acción para resolver asuntos de mera legalidad, y que existe el juez competente para tratar los asuntos de mera legalidad”.
- 10.2. El accionante indica que “a pesar de haber establecido en la sentencia los derechos presuntamente vulnerados que fueron alegados [...] jamás realizaron un examen pormenorizado”. Entonces, el accionante sostiene que:

es evidente que no se realizó un análisis, ni se examinó, si las aseveraciones del [accionante] deducidas en -acción de protección- respecto que, en la tramitación del

sumario administrativo instaurado en su contra por las autoridades del Consejo de la Judicatura, se vulneraron o no los derechos constitucionales deducidos por el accionante; pues en su lugar, distrajeron su atención y centraron su estudio en que vía era la adecuada para presentar a reclamación de los derechos presuntamente vulnerados.

10.3. Según el accionante, lo señalado en el párrafo anterior “trajo consigo una desnaturalización de la acción de protección puesta en su conocimiento, y un incumplimiento al parámetro de la lógica”, ya que era un deber de la Corte Provincial “analizar la real vulneración de derechos constitucionales, mas no respecto de asuntos relacionados con la debida o indebida aplicación e interpretación de prescripciones normativas *infra* constitucionales, como ha ocurrido en este caso”.

10.4. Además, agrega que la sentencia impugnada “carece de un análisis coherente que permita entender las razones que condujeron al juzgador a decidir sobre el caso concreto, con lo cual incumple el requisito de comprensibilidad”.

11. Sobre la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica, el accionante cita un extracto de la sentencia 179-13-EP/20 para ilustrar el concepto de temporalidad, ya que, a su criterio, “este y otros argumentos sin fundamento, fueron los que sustentaron el fallo de los miembros del Tribunal, para rechazar l[a] acción de protección”.

12. Con base en los argumentos expuestos, solicita que se acepte la acción propuesta, se declare la vulneración de los derechos alegados y como medida de reparación se deje sin efecto la sentencia impugnada. En caso de la procedencia del control de mérito, de manera subsidiaria solicita que se ordene: i) dejar sin efecto la resolución dentro del proceso MOT-0074-SNCO-015-PM, ii) el reintegro al cargo y iii) se disponga el pago de haberes dejados de percibir.

3.2. Del informe presentado por la Corte Provincial

13. Mediante escrito de 24 de abril de 2024, los jueces de la Corte Provincial realizaron un recuento de los hechos, citaron un fragmento de la sentencia impugnada y manifestaron lo siguiente:

13.1. Que la Corte Provincial consideró que la sentencia “cumple con los estándares para una correcta motivación”. Esto por cuanto, “[n]o se aprecia en la sentencia falta de motivación alguna, al contrario se puede leer un análisis de la causa, para llegar a

[...] la decisión. El argumento de falta de motivación, se lo ha tomado como bandera para hacer reclamos inoficiosos o improcedentes”.

- 13.2.** En esa línea, añadieron que, a su criterio, “[l]o que pretend[ió] el [accionante], es dejar sin efecto la sentencia [...], sin que medie argumento alguno para aquello, ni que se evidencie vulneración de un derecho constitucional, conforme el texto de la [a]cción propuesta”. De hecho, citaron el párrafo 58 de la LOGJCC -objeto de la acción extraordinaria de protección- para sostener que “la sentencia no transgrede ningún derecho al debido proceso, o vinculado a la sustanciación de la causa. En definitiva, el accionante busca desnaturalizar el objeto de la acción extraordinaria de protección”.

- 13.3.** Asimismo, afirmaron que:

en la decisión tomada han considerado varios aspectos, entre ellos se ha evidenciado que el accionante en un primer momento acude a la jurisdicción contenciosa administrativa con el objetivo de impugnar el acto administrativo a través del cual se lo destituye de su cargo, ya que su pretensión se enmarcaba como un asunto de mera legalidad, como se evidencia de los hechos expuestos. Sin embargo [...] no se puede pretender que la jurisdicción constitucional asuma el ámbito de competencia de la jurisdicción ordinaria resolviendo asuntos que no involucran como tal una vulneración de derechos constitucionales.

[Cursivas añadidas]

- 13.4.** Por último, consideraron que “estos sucesos se dan en el 2015, si bien no se establece un límite para la presentación de una acción de protección se entiende que la misma debe surgir con inmediatez”. Lo dicho, “no ocurr[ió] en esta causa ya que la presentación de esta garantía constitucional se da cinco años después cuando las decisiones administrativas ya causaron ejecutoria, por lo que no se puede mediante la vía constitucional retrotraer una situación jurídica a esa fecha”.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

- 14.** La Corte Constitucional ha determinado que los problemas jurídicos surgen principalmente de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo a un derecho fundamental.⁴

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

15. Para que este Organismo pueda pronunciarse respecto a los cargos presentados en una acción extraordinaria de protección, es indispensable que el accionante presente argumentos claros sobre el derecho presuntamente vulnerado y la relación directa e inmediata, por acción u omisión de la autoridad judicial, independientemente de los hechos que dieron origen al proceso.⁵ Asimismo, una argumentación mínimamente completa debe reunir los siguientes elementos: i) una tesis en la que se afirme cuál es el derecho violado; ii) una base fáctica que señale cuál es la acción u omisión de la autoridad judicial cuya consecuencia ha sido la vulneración del derecho fundamental; y, iii) una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata.⁶
16. Conforme se encuentra referido en el párrafo 11 *supra*, a través de la afirmación: “este y otros argumentos sin fundamento”, se observa que el accionante se limita a manifestar su inconformidad con la decisión emitida por la Corte Provincial, pretendiendo que esta Magistratura realice una corrección de dicha decisión y en consecuencia no será abordado dicho cargo.
17. Es preciso mencionar que el pronunciamiento contenido en el auto de admisión, referente a los cargos formulados por el accionante, obedece a una fase preliminar del análisis que se debe realizar en el conocimiento de acciones extraordinarias de protección. En tal sentido, la última valoración sobre los argumentos y cargos expresados en la demanda debe realizarse en la etapa de sustanciación, atendiendo a los criterios establecidos por la jurisprudencia constitucional.⁷
18. De los cargos presentados en los párrafos 10 al 10.3 *supra* de la presente acción extraordinaria de protección, esta Corte procede a examinar los cargos relativos a la falta de motivación en el análisis del caso en concreto, puesto que el accionante sostiene que la Corte Provincial se limitó a realizar un análisis de mera legalidad y que dicha motivación resulta insuficiente al no abordar el tercer elemento de la motivación en garantías jurisdiccionales, respecto a la real ocurrencia de la vulneración de derechos. Por lo tanto, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación del accionante, al no contener una motivación suficiente?

⁵ CCE, sentencia 1448-13-EP/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 31.

⁶ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

⁷ CCE, sentencia 2615-19-EP/24, 11 de julio de 2024, párr. 14

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación del accionante, al no contener una motivación suficiente?

19. El artículo 76.7.1 de la CRE establece que “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”.
20. La Corte ha desarrollado en la sentencia 1158-17-EP/21 los parámetros que debe contener la motivación de una decisión judicial para que su estructura sea “mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente”.⁸ En ese sentido, resulta pertinente recordar que “la fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso”.⁹ Mientras que, la fundamentación fáctica “debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso”.¹⁰
21. En garantías jurisdiccionales, este Organismo consideró que para que exista suficiencia de la motivación “hay peculiaridades relativas al imperativo de tutelar los derechos fundamentales que deben ser atendidas por el juez, y que elevan el estándar de suficiencia exigible en una argumentación jurídica”.¹¹ Por ello, los jueces tienen la obligación de “realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración de derechos”.¹² Solo una vez realizado dicho análisis en el caso *subjudice*, el juez podrá determinar la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido.¹³
22. De hecho, la Corte Constitucional ha planteado varias excepciones a dicha exigencia. Particularmente, en el caso 2901-19-EP, estableció que el análisis sobre vulneración de derechos constitucionales no es exigible cuando se ha propuesto “una acción ordinaria y, seguidamente, [...] una constitucional con fundamento en los mismos hechos, cargos y

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

⁹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.1.

¹⁰ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.2.

¹¹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 103.

¹² CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 04 de septiembre de 2019, párr. 28.

¹³ CCE, sentencia 219-20-EP/23, 12 de octubre de 2023, párr. 36.

pretensiones (con independencia de la forma en la que se expresaron en ambas vías, pero que esencialmente son los mismos)”.¹⁴ En tal sentido, este Organismo señaló:

Por las razones expuestas, cuando los sujetos procesales aceptaron la existencia de un mecanismo idóneo y eficaz en la justicia ordinaria y, posteriormente, acuden a la justicia constitucional a la luz de los mismos hechos, argumentos y pretensiones, dichas alegaciones deberán rechazarse por ser improcedentes para la jurisdicción constitucional, conforme al artículo 42 numeral 4 de la LOGJCC. Esto porque se trata a la acción de protección como un mecanismo subsidiario, como un recurso adicional a la justicia ordinaria y se provoca la superposición de instancias judiciales, por lo que, estas conductas ocasionarían la eventual desnaturalización de la acción de protección [no se reproduce nota al pie del original].¹⁵

23. Así, la Corte Constitucional en los casos mencionados, exige una motivación respecto de si la impugnación del acto en la vía ordinaria se hizo sobre la base de las mismas alegaciones, cargos y pretensiones, independientemente de su forma.
24. En el caso concreto, la Corte Provincial constató que la pretensión del accionante en la vía contencioso-administrativa y en la vía constitucional es que se deje sin efecto la resolución emitida por el pleno de la CJ mediante la cual fue destituido del cargo y que disponga su inmediato reintegro.
25. De hecho, de la revisión del expediente constitucional se observa que el mismo accionante reconoce, en su demanda de acción de protección, que el 18 de agosto de 2015 interpuso una demanda de plena jurisdicción o recurso subjetivo ante el Tribunal Distrital 1 de lo Contencioso Administrativo, causa signada con el número 17811-2015-01484. Y que, de forma posterior, el 11 de noviembre de 2019 presentó una acción de protección alegando la vulneración de sus derechos constitucionales por la destitución de su cargo como secretario.
26. En cuanto al recurso subjetivo planteado ante el Tribunal Distrital 1 de lo Contencioso Administrativo, se desprende, de los recaudos procesales, que si bien existió un auto que dictó el abandono de la causa, el accionante interpuso un recurso extraordinario de casación respecto a dicho auto. De ello, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia resolvió en sentencia de 15 de mayo de 2024, declarar la nulidad del auto de abandono y ordenar que un nuevo Tribunal continúe

¹⁴ CCE, sentencia 2901-19-EP/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 43.

¹⁵ CCE, sentencia 2901-19-EP/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 49.

con la sustanciación de la causa,¹⁶ lo que evidencia que el recurso subjetivo del hoy accionante planteado ante la jurisdicción contencioso administrativa, se encuentra vigente.

27. En tal sentido, una vez que se ha dejado en evidencia la existencia de dos procesos iniciados por el accionante (recurso subjetivo y acción de protección), corresponde dilucidar si se activó la vía ordinaria y la vía constitucional a la luz de los mismos hechos, cargos y pretensiones, con independencia de la forma en la que fueron expresados en las dos vías.

Tabla 1: Verificación del precedente 2901-19-EP/23 (Duplicidad de Vía)

	Recurso subjetivo 17811-2015-01484	Acción de protección 17294-2019-01652
Hechos	El 14 de agosto de 2015, el accionante presentó una demanda de recurso subjetivo ante el TDCA contra el Consejo de la Judicatura, en la cual relató que fue destituido de su cargo como secretario del Juzgado Séptimo de lo Civil de Pichincha por medio de la resolución emitida el 20 de mayo de 2015, dentro del expediente administrativo MOT-0074-SNCD-2015-PM, debido a que se habrían extraviado “los títulos valores de los juicios [...] 1023-2013-GA, 1024-2013-PP, 1025-2013-GA, 1026-2013-AL, 1028-2013-GA, 1029-2013-AL, 1031-2013, 1032-2013-AL, 1034-2013-PP, 1035-2013-GA, 1038-2013-PP”.	El 11 de noviembre de 2019, el accionante presentó una acción de protección en la cual alegó que por efecto de la “Resolución aprobada por el Pleno del Consejo de la Judicatura, en sesión de 20 de mayo del 2015 [...], el acto se originó y se emitió [...] e[n] la ciudad de Quito”. Esto por cuanto, “la vía ordinaria no ha cumplido con su razón de ser debido a que la demanda que propuse se encuentra en trámite de casación (Juicio [...] 17811-2015-01484)”. Detalló de forma cronológica el proceso suscitado a partir del 12 de abril de 2014, que “sospechosamente se extraviaron en secuencia y corresponden a los números de Juicios N° 1023-2013-GA, 1024-2013-PP, 1025-2013-GA, 1026-2013-AL, 1028-2013-GA, 1029-2013-AL, 1031-2013, 1032-2013-AL, 1034-2013-PP, 1035-2013-GA, 1038-2013-PP”, que llevó a la apertura del expediente administrativo y culminó con la sanción de destitución.

¹⁶ Sentencia de casación de 15 de mayo de 2015: “9.3. Conforme lo prescribe el inciso segundo artículo 16 de la Ley de Casación, se declara la nulidad de la providencia [que dispuso el abandono] emitida en fecha 25 de enero de 2018 a las 14h24 por parte del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo [...], por lo que se dispone previo al sorteo de Ley, un nuevo Tribunal continúe con la sustanciación de la causa”.

Argumento 1	Cuestionó la resolución de 20 de mayo de 2015 alegando que "fue dictada sin que medie un análisis propio e independiente del Pleno del Consejo de la Judicatura, sino que simplemente se acogió parcialmente el informe motivado presentado por el Director Provincial del Consejo de la Judicatura", por lo que a su criterio el Consejo de la Judicatura habría vulnerado sus derechos constitucionales. [Énfasis añadido]	Impugnó la resolución de 20 de mayo de 2015, "en [la] parte resolutive [que] señala: ‘8.1 Acoger parcialmente el informe motivado expedido por el Director Provincial de Pichincha del Consejo de la Judicatura’ ". [Énfasis añadido] En esta línea, sostuvo que se habrían vulnerado sus derechos constitucionales, puesto que el acto administrativo "acogió el informe motivado [...], vulnerando [...] mi situación jurídica como sumariado".
Argumento 2	Señaló que "la resolución dictada por el Pleno del Consejo de la Judicatura, así como el informe motivado presentado por el Director Provincial del Consejo de la Judicatura, carecen de la más mínima motivación, ya que no guardan coherencia los fundamentos de hecho con los de derechos". En virtud de ello, se habría vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.	Afirmó que "la infracción sancionada y tipificada con la que se inició y se fundamentó parte de la resolución, es muy distinta a la norma [...] En aquel sentido, ante la existencia de una falta de coherencia entre premisas y de éstas con la conclusión final". En consecuencia, alegó la presunta vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de motivación.
Argumento 3	Adicional, mencionó que "[a]l resolverse el sumario administrativo se empeoró drásticamente mi situación jurídica como sumariado", esto por cuanto inició la infracción bajo una tipificación y se le habría sancionado por otro tipo. Por tanto, alegó la vulneración de su derecho al debido proceso.	Mencionó que la resolución se basó en un "hecho [que] jamás se investigó" lo cual "agravó [su] situación jurídica como sumariado, pues a más de la [...] infracción sugerida en el informe motivado, [...] se consideró una nueva infracción esta vez la establecida en el Art. 127 del Código Orgánico de la Función Judicial".

Argumento 4	Argumentó que no se le notificó con el informe de 26 de mayo de 2014, para lo cual indicó: “el sumario administrativo se indicó de oficio, por cuanto se tuvo conocimiento de los hechos el 15 de abril del año 2014, y se dispuso el inicio del sumario administrativo el 26 de mayo del año 2014, y recién se notificó a las partes con la resolución [sancionatoria] el 28 de mayo del año 2015 ”. ¹⁷ [Énfasis añadido]	Hizo alusión a una supuesta lesión a su derecho a la defensa, en la medida que en el “Expediente Disciplinario <u>NO</u> consta acto administrativo o razón de notificación alguna mediante el cual se [le] haya noticiado, con el informe motivado [...] 20028-OCD-VHM-FCH de 26 de mayo del 2014 [...] lo cual deviene en que no pude acceder a la defensa en el expediente disciplinario, en igual condiciones, ni replicar los argumentos sobre los cuales se fundamentó el informe motivado”. [Subrayado en el original]
Argumento 5	Por último, entre sus conclusiones esgrimió que el “acto restringe que pueda gozar de los beneficios que por ley y merecimiento me corresponden, como es la liquidación por el tiempo de servicio prestado, no poder ejercer ningún cargo público, y demás determinados por ley, como consecuencia de esta ilegal inhabilitación”.	Por último, sostuvo que la resolución le ha “deprovist[o] de los medios e instrumentos de producción”. Entonces, se le habría vulnerado el derecho al trabajo.

¹⁷ Aquello consta en el escrito de 19 de enero de 2017 ingresado por el accionante dentro del término de prueba, contenido en foja 128 del cuerpo II del expediente del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo. Vale precisar que conforme con los parámetros determinados en la sentencia 2901-19-EP/23, el análisis de la duplicidad de hechos, pretensiones y cargos en la vía contencioso administrativa y constitucional, debe efectuarse “con independencia de la forma en la que se expresaron en las dos vías” (párr. 40).

Pretensiones	Solicitó i) la nulidad de la resolución aprobada por el Pleno del Consejo de la Judicatura, en sesión 20 de mayo de 2015, dentro de expediente administrativo; ii) el reintegro al cargo de secretario; iii) el pago de haberes dejados de percibir desde el 28 de mayo de 2015; iv) el pago de daños y perjuicios causados por la destitución; y, v) el pago de costas procesales y honorarios profesionales.	Solicitó se acepte la acción; se “declar[e] nula” la resolución expedida el 20 de mayo de 2015 por el Consejo de la Judicatura dentro del expediente administrativo por la vulneración de derechos alegados y se dispongan las siguientes medidas de reparación integral: i) dejar sin efecto la resolución expedida por el Consejo de la Judicatura, ii) el reintegro al cargo de secretario, iii) el pago de haberes dejados de percibir, “mismo que no he percibido durante todo este tiempo, debido a la inconstitucional destitución de la cual fui objeto”, además, se proceda a calcular una reparación económica conforme el artículo 19 de la LOGJCC; y, iv) el Consejo de la Judicatura realice disculpas públicas mediante la página web al accionante.
--------------	--	--

Fuente: Cuadro elaborado por la CCE.

- 28.** Después de haber contrapuesto los hechos, cargos y pretensiones de la demanda presentada tanto en la justicia ordinaria como en la justicia constitucional, se puede extraer que sus propiedades relevantes son idénticas, ya que los argumentos del accionante tanto en la vía ordinaria, como en la vía constitucional, giraron en torno a señalar que: i) que el Consejo de la Judicatura no habría sido diligente al aplicar su potestad administrativa sancionadora; ii) que la resolución incurre en el vicio motivacional de incoherencia; iii) que la resolución administrativa, al sancionarlo, habría empeorado su situación; iv) que no se le notificó del informe, lo cual no le habilitó a realizar una defensa efectiva; y, v) que su destitución le habría vulnerado el derecho al trabajo y sus derechos conexos. Por lo que en ambas vías sus pretensiones fueron idénticas, al solicitar que: i) se deje sin efecto la resolución de 20 de mayo de 2015; ii) ser reintegrado a su cargo; iii) el pago de los haberes dejados de percibir; y, iv) el pago de una reparación integral en su dimensión económica.
- 29.** Por tanto, se configura lo establecido dentro de la sentencia 2901-19-EP/23, respecto a la duplicidad de vía, ya que se verifican los siguientes supuestos: i) un servidor judicial destituido; ii) que presentó en el año 2015 una acción en el ámbito contencioso-administrativo; y, iii) posteriormente, en el año 2019, presentó una acción de protección por los mismos hechos, cargos y pretensiones. En consecuencia, la Corte Provincial

cumplió con la motivación de si la impugnación se hizo sobre la base de las mismas alegaciones.

30. No obstante, el accionante señala que la sentencia impugnada no es razonable por el análisis de mera legalidad y la conclusión de no vulneración de derechos. En tal sentido, se verificará si la sentencia de apelación cumple con el criterio rector desarrollado a partir de la sentencia 2901-19-EP/23, esto es, si independientemente de la forma, se justifica si la impugnación del acto en la vía ordinaria se hizo sobre la base de las mismas alegaciones, cargos y pretensiones.
31. La sentencia de la Corte Provincial está conformada por el acápite denominado “*vistos*”, ocho considerandos y la parte resolutive. En los *vistos* identificó los recursos de apelación deducidos. En el considerando primero, i) realiza un breve recuento del acto presuntamente vulnerador -sumario administrativo- de los derechos del accionante; ii) menciona los derechos alegados como vulnerados; y, iii) señala la pretensión del accionante. En el segundo, determinó su competencia y declaró la validez del proceso. En el tercero y cuarto, respectivamente, enlista los derechos presuntamente vulnerados e identifica las pretensiones del accionante para la presentación de la acción.
32. En el considerando quinto, abordó el objetivo de la apelación “es garantizar la doble instancia, y obtener del tribunal superior respectivo la enmienda, con arreglo a derecho, para invalidarla, ratificarla o anularla por los vicios de forma o fondo, lo que busca es garantizar la defensa del derecho objetivo en bien de la seguridad jurídica”. Posteriormente, citó doctrina; el artículo 76.7.m de la CRE en armonía con el artículo 8.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos [“**CADH**”] -sobre el derecho al debido proceso en la garantía de recurrir el fallo-; y, el artículo 14 numeral 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos sobre la igualdad de las partes.
33. Es así que, en el considerando sexto, analizó la procedibilidad de la acción de protección. Para ello, citó la sentencia 001-16-PJO-CC para abordar las siguientes aristas: i) es una garantía jurisdiccional; ii) es una acción y no una medida cautelar; iii) tiene naturaleza reparatoria; y, iv) “es la garantía idónea y eficaz que procede cuando [...] no existe otra vía para la tutela de esos derechos que no sean las garantías jurisdiccionales. No todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente tienen cabida para el debate en la esfera constitucional ya que para conflictos en materia de legalidad existen las vías idóneas y eficaces dentro de la jurisdicción ordinaria”.
34. De igual modo, citó el artículo 88 de la CRE -sobre la acción de protección- y se refiere

de forma complementaria al artículo 42.4. de la LOGJCC que establece, como causal de improcedencia de la acción de protección, “[c]uando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que demuestre que la vía no fuere adecuada y eficaz”. De este modo, la Corte Provincial consideró que “[e]l uso inadecuado e improcedente de las acciones de protección y las demás garantías jurisdiccionales para resolver asuntos de mera legalidad se ha vuelto en una ingrata y común realidad”. Esto lo relaciona con el debido proceso en la garantía de juez competente previsto en los artículos 76.3. y 76.7.k. de la CRE y el artículo 8.1. de la CADH. Y citó la sentencia 031-09-SEP-CC para señalar que los jueces de garantías jurisdiccionales deben ser respetuosos de cada vía, ya que “la sola admisión de una causa que tiene vía desvirtúa la naturaleza de las garantías”. Por todo lo referido recapitula con el artículo 42 de la LOGJCC para señalar que en los “casos de mera legalidad no procede la acción de protección”.

35. En el considerando séptimo, denominado “Análisis de lo actuado y hechos relevantes de la acción”, delimitó dos puntos en aras de resolver: i) “[a]nte la acción objeto de esta causa, corresponde primordialmente efectuar un estudio de razonabilidad del caso concreto a efectos de determinar si existe o no vulneración de derechos” y ii) “[l]a presente acción constitucional, tiene como finalidad se deje sin efecto la resolución expedida por el [p]leno de la [CJ]”.
36. Una vez delimitado el marco de la acción, en el considerando octavo, la Corte Provincial realizó una serie de consideraciones y partió del hecho que:

Es preciso puntualizar en la causa constitucional *in examine*, algo que resulta fundamental para la decisión de la misma, consistente en que el propio accionante, doctor MARIO ENRIQUE YÁNEZ URBANO, le da el carácter de subsidiario a la presente garantía jurisdiccional de raigambre constitucional, toda vez que obra de autos que el acto administrativo impugnado que data del año 2015, fue objetado en la vía que a criterio del legitimado activo era la adecuada para solventar sus pretensiones, activando la vía contencioso administrativa, proceso signado [...]17811-2015-01484 [...].

37. En su segunda consideración, la Corte Provincial sostuvo que el accionante “torna subsidiaria la acción de protección, cuando en su presentación yuxtapone su pretensión a otra causa con identidad objetiva y subjetiva que se radicó primigeniamente en la justicia ordinaria”. La tercera consideración por parte de la Corte Provincial consistió en que desnaturaliza la acción, pues es “el accionante el que escoge en un primer momento la vía contencioso administrativa, porque estableció que su pretensión correspondía a un asunto de legalidad, lo cual es obvio de la lectura integral de sus presupuestos fácticos, atinentes todos ellos a un expediente administrativo que desembocó en su destitución”.

38. Por último, en la cuarta consideración señaló que la vía constitucional no era la vía para resolver el caso, porque “no involucra la vulneración de derechos, sino exclusivamente pretensiones de legalidad”. Adicionalmente, en la consideración quinta, indicó que la acción de protección “no puede ser concebida como un mecanismo de reemplazo”. En la consideración sexta determinó que las decisiones administrativas causaron ejecutoria, por lo que el transcurso del tiempo generaría que la pretensión devenga en improcedente. En virtud de ello concluyó que:

Tratar de utilizar esta acción para resolver asuntos de mera legalidad, desnaturaliza la acción y atenta contra la confianza que pretende otorgar el ordenamiento jurídico ecuatoriano cuando establece un procedimiento para cada tipo de acción y cuando le otorga a toda persona el derecho de acudir a la justicia con la certeza de que existe un debido proceso propio, previamente establecido y aplicado por la autoridad competente para la resolución de sus controversias.

39. Ahora bien, es posible evidenciar, además, de las mismas reproducciones constantes en los párrafos 31 al 38 *supra*, que la sentencia impugnada no se limitó a citar normativa inconexa. En su lugar, realizó una fundamentación fáctica suficiente al analizar que el accionante interpuso en primer lugar la demanda contencioso-administrativa según lo detallado en el párrafo 36. De dicho análisis de los hechos de origen y de las demandas presentadas en ambas vías, se concluyó que aquello “torna subsidiaria la acción de protección, cuando en su presentación yuxtapone su pretensión a otra causa con identidad objetiva y subjetiva que se radicó primigeniamente en la justicia ordinaria”.
40. De lo anterior, la Sala continuó con la fundamentación jurídica, pues según párrafos 32 al 34 *supra* citó normas constitucionales y convencionales, así como jurisprudencia para delimitar el campo de correspondencia de los hechos con el objeto, naturaleza y finalidad de la acción de protección. Es así como recordó que aquella “es la garantía idónea y eficaz que procede cuando [...] no existe otra vía para la tutela de esos derechos que no sean las garantías jurisdiccionales. No todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente tienen cabida para el debate en la esfera constitucional ya que para conflictos en materia de legalidad existen las vías idóneas y eficaces dentro de la jurisdicción ordinaria”. De este modo, la Corte Provincial identificó la existencia de una vía en la justicia ordinaria como se constata en el párrafo 34 *supra*.
41. De tal forma, la Corte Provincial subsumió la fundamentación fáctica con la fundamentación jurídica para arribar no sólo a la conclusión de que existía una vía adecuada para ventilar las pretensiones del accionante, sino que el abordar dichos hechos

en el marco de una acción de protección desnaturalizaba la misma de acuerdo con lo constante en el párrafo 38 *supra*. Por ende, cumplió con su deber de motivar de manera suficiente la decisión conforme al supuesto deducido.

42. Finalmente, este Organismo aclara que no le corresponde pronunciarse respecto de la corrección o incorrección de las decisiones judiciales. Así, se deja constancia expresa que en esta sentencia la Corte no se ha manifestado sobre el conflicto de fondo y que el análisis realizado se ha limitado única y exclusivamente a la determinación de la suficiencia motivacional.

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 **1138-20-EP**.
2. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 21 de noviembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

113820EP-76002



Caso Nro. 1138-20-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles veintisiete de noviembre 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 1952-20-EP/24
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 03 de octubre de 2024

CASO 1952-20-EP

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

SENTENCIA 1952-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada por Ramiro Fernando Quingla Vásquez en contra de las sentencias de primera y segunda instancia dictadas en una acción de protección al haber sido separado del servicio activo de la Fuerza Terrestre. Se concluye que la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE), por cuanto la sentencia de segunda instancia sí respondió a los cargos planteados por el accionante.

1. Antecedentes procesales

1. El 3 de junio de 2014, Ramiro Fernando Quingla Vásquez presentó una acción de protección en contra del coordinador general de Asesoría Jurídica del Ministerio de Defensa Nacional y del Ministro de Defensa Nacional. En su demanda, el actor impugnó la resolución emitida por el coordinador general de Asesoría Jurídica del Ministerio de Defensa Nacional, que resolvió separarlo del servicio activo de la Fuerza Terrestre por haber contravenido al buen servicio.¹
2. El 9 de julio de 2014, la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Ibarra, provincia de Imbabura ("**Unidad Judicial**"), negó la acción de protección. Ramiro Quingla Vásquez interpuso un recurso de apelación.
3. El 1 de septiembre de 2014, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Imbabura aceptó el recurso de apelación,² revocó la sentencia subida en grado, declaró la

¹ Proceso 1028120142617. El 1 de enero de 2013 se habría producido la sustracción de armamento militar de la bodega del destacamento militar Sansahuari, provincia de Sucumbíos perteneciente al Batallón de Selva No. 55 Putumayo de la Fuerza Terrestre. Como consecuencia de este acontecimiento, el Consejo de Disciplina B.S. 55 "Putumayo" inició un proceso investigativo que finalizó con la resolución de destitución de varios miembros de la Fuerza Terrestre incluido Ramiro Quingla. El accionante alegó la vulneración de sus derechos a la defensa, al debido proceso, a la motivación, al trabajo, a la presunción de inocencia y a la seguridad jurídica.

² Proceso 10103-2014-1000.

vulneración al derecho al debido proceso, dejó sin efecto la resolución administrativa impugnada y retrotrajo la situación del actor al momento anterior a la emisión del acto administrativo impugnado. Ramiro Quingla interpuso un recurso de ampliación.

4. El 12 de septiembre de 2014, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Imbabura negó el recurso horizontal al manifestar que en sentencia se ha resuelto todos los cargos expuestos por el accionante.
5. El 16 de octubre de 2014, Ramiro Fernando Quingla Vásquez presentó una acción extraordinaria de protección (“**EP 1**”) en contra de la sentencia dictada el 1 de septiembre de 2014. El caso fue signado con el número 1695-14-EP.
6. El 12 de agosto de 2020, la Corte Constitucional, mediante sentencia 1695-14-EP/20, aceptó la EP 1, ordenó que otra Sala de la Corte Provincial de Imbabura resuelva el recurso de apelación y emita una nueva sentencia en atención a los criterios desarrollados en la decisión de este Organismo.³
7. El 23 de noviembre de 2020, la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura (“**Corte Provincial**”) expidió la nueva sentencia, en la que rechazó el recurso de apelación, negó la acción de protección y ratificó la sentencia de primera instancia.
8. El 22 de diciembre de 2020, Ramiro Fernando Quingla Vásquez (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección (“**EP 2**”) en contra de las sentencias dictadas el 9 de julio de 2014 y el 23 de noviembre de 2020.
9. El 9 de marzo de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa.⁴

³ En la sentencia 1695-14-EP/20, aceptó la acción extraordinaria de protección presentada por el accionante al considerar que la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Imbabura vulneró el derecho al debido proceso porque no realizó un análisis acerca de la vulneración de derechos alegada por el accionante. Además, se declaró la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva porque la Sala Provincial de Imbabura omitió analizar la existencia de vulneraciones a derechos constitucionales. Esta omisión implicó una falta del cuidado razonable que debe tener dicha judicatura al sustanciar la causa. Con estas consideraciones la Corte dispuso que una nueva sala conozca y resuelva el recurso de apelación con las consideraciones realizadas respecto a los derechos al debido proceso y tutela judicial efectiva.

⁴ La Sala de Admisión estuvo integrada por la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez y los ex jueces constitucionales Hernán Salgado Pesantes y Ramiro Avila Santamaría. Este último realizó un voto salvado.

10. 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 25 de julio de 2024 y solicitó informes de descargo a los órganos jurisdiccionales accionados.
11. El 30 de julio de 2024, la Unidad Judicial presentó su informe de descargo; y, el 18 de agosto de 2024, la Corte Provincial presentó su informe de descargo.

2. Competencia

12. 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 y 191 número 2 letra d de la LOGJCC.

3. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1 Del accionante

13. El accionante señala que las decisiones impugnadas vulneraron sus derechos a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE), a la seguridad jurídica (art. 82 CRE) y al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE).
14. Para sustentar sus pretensiones en contra de las sentencias de 9 de julio de 2014 y 23 de noviembre de 2020, de forma conjunta, el accionante expresa los siguientes cargos:

14.1 En cuanto al derecho a la **tutela judicial efectiva** (art. 75 CRE), el accionante manifiesta que se vulneró este derecho, ya que no obtuvo una respuesta fundamentada sobre sus pretensiones. En particular, indica que “tanto el Juez de la Unidad Penal de Imbabura, como la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Imbabura no se pronunciaron sobre todas las alegaciones de derechos formuladas [...] especialmente sobre el derecho a la seguridad jurídica, el derecho al trabajo y la presunción constitucional de inocencia” (énfasis omitido).⁵

14.2 Sobre el derecho a la **seguridad jurídica** (art. 82 CRE), el accionante alega que la Unidad Judicial y la Corte Provincial “inobservaron los precedentes de la Corte Constitucional relativos a la naturaleza de la acción de protección, principalmente el contenido en la sentencia 992-11-EP/19”.⁶ Esta inobservancia, a juicio del accionante,

⁵ Expediente constitucional 1952-20-EP, demanda de acción extraordinaria de protección, foja 5.

⁶ *Ibíd.*, foja 5 vuelta.

se produjo porque los órganos jurisdiccionales “concibieron a dicha garantía jurisdiccional como un ‘recurso de última ratio’, lo que a su vez implicó que los jueces determinen de forma general, que las alegaciones vertidas eran un tema de justicia ordinaria y no constitucional”.⁷

14.3 Respecto al derecho al debido proceso en la garantía de la **motivación** (art. 76.7.1 CRE), el accionante señala que “ni el juez de la Unidad Judicial y ni la Sala de lo penal de la Corte Provincial se refirieron a uno de los argumentos centrales del accionante, que era la vulneración del debido proceso en la garantía a la presunción constitucional de inocencia” (énfasis omitido).⁸ Tampoco se pronunciaron sobre la “inexistencia de justificación de por qué el derecho a no ser interrogado sin presencia de un abogado, ni aún con fines investigativos, no puede ser analizado en la órbita constitucional”,⁹ y la “inexistencia de justificación de por qué el Consejo de Disciplina de B.S. 55 ‘PUTUMAYO’ [sic] podía conformarse en contra de lo previsto en las normas reglamentarias pertinentes”.¹⁰

15. Por lo tanto, el accionante pide a la Corte que deje sin efecto las sentencias de 9 de julio de 2014 y de 23 de noviembre de 2020. Además, solicita que la Corte Constitucional realice un análisis de mérito para determinar la vulneración de derechos constitucionales, o que designe mediante sorteo a otro Juzgador de primer nivel.¹¹

3.2 De la Unidad Penal de Ibarra

16. El juez de la Unidad Penal manifiesta que el accionante alegó que la resolución emitida por el Coordinador General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Defensa Nacional vulneró los derechos al debido proceso en las garantías de que nadie puede ser interrogado sin la presencia de un abogado, a ser juzgado por un juez competente, la presunción de inocencia, la tipicidad de las infracciones y la proporcionalidad entre la infracción y la pena. Todos estos cargos fueron absueltos en la sentencia emitida el 9 de julio de 2014 en la sección cuarta. Además, los derechos a la tutela judicial efectiva y seguridad jurídica también fueron absueltos en dicho acápite.

⁷ Ibid., foja 6.

⁸ Ibid., foja 7.

⁹ Ibid., foja 6 vuelta.

¹⁰ Ibid., foja 7.

¹¹ Ibid., foja 8.

3.3 De la Corte Provincial de Justicia de Imbabura

17. Los jueces de la Corte Provincial informaron que “la cuestión central alegada por el accionante al decir que ha sido sancionado con una prueba ineficaz (su declaración sin presencia de Abogado), es una cuestión de valoración sustancial que sí ha sido atendida”. Por lo tanto, se ratifican en los fundamentos de la sentencia emitida el 23 de noviembre de 2020.

4. Planteamiento del problema jurídico

18. Esta Corte ha establecido que los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante. Es decir, nacen de las acusaciones que se dirigen contra el acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional.¹² Además, la Corte señaló que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica.¹³
19. Esta Magistratura evidencia que los cargos sintetizados en los párrafos 14.1 y 14.3 *supra* se centran especialmente en la vulneración de los derechos al debido proceso y a la tutela judicial efectiva. Esto, porque el juez de la Unidad Penal y los jueces de la Corte Provincial no habrían respondido a todas sus alegaciones. En particular, no se habrían pronunciado sobre la vulneración a la seguridad jurídica, presunción de inocencia, el derecho a no ser interrogado sin presencia de un abogado y la inexistencia de justificación de por qué el Consejo de Disciplina de B.S. 55 Putumayo podía conformarse en contra de lo previsto por la norma y el derecho al trabajo. Este Organismo considera que, estos cargos en esencia se refieren a un vicio motivacional por incongruencia frente a las partes. En consecuencia, se formula el siguiente problema jurídico:

¿La Corte Provincial 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 el accionante?

20. Respecto del cargo expuesto en el párrafo 14.2 *supra*, la Corte observa que el accionante alega la vulneración del derecho a la seguridad jurídica porque la Unidad Judicial y la Corte Provincial inobservaron los precedentes de la Corte Constitucional relativos a la naturaleza de la acción de protección. Al respecto, este Organismo ha sostenido que, si la pretensión se origina “en la inobservancia de un precedente constitucional, para que sea considerado claro, deberá reunir los elementos mínimos necesario comunes (tesis, base

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

¹³ *Ibíd.*, párr. 18.

fáctica y justificación jurídica) y, dentro de la justificación jurídica, deben incluirse al menos los siguientes elementos (i) la identificación de la regla del precedente y (ii) la exposición de por qué la regla de precedente es aplicable al caso.”¹⁴ Debido a que no se configuran estos elementos en el cargo planteado por la accionante, la Corte no identifica elementos suficientes para plantear un problema jurídico.

21. Este Organismo analizará, en primer lugar, si la sentencia de apelación vulneró el debido proceso en la garantía de la motivación. Lo anterior, por cuanto el supuesto vicio motivacional contenido en la sentencia de primera instancia no habría transcendido por sí solo, si luego fue analizado y resuelto en el recurso de apelación. Es decir, de ser cierto el cargo esgrimido en contra de la sentencia de primera instancia, el mismo podría haberse subsanado por la sentencia de segunda instancia si esta se encuentra motivada. En consecuencia, solo en caso de verificar que la sentencia de segunda instancia vulnera la garantía de la motivación, se pasará al análisis de la sentencia de primera instancia.¹⁵

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. ¿La Corte Provincial 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 el accionante?

22. La Constitución, en el artículo 76 número 7 letra l, consagra:

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.

23. 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.¹⁶
24. Esta Corte determinó que una argumentación jurídica es aparente cuando parece que contiene una fundamentación normativa y fáctica suficiente; pero que, en realidad, es

¹⁴ CCE, sentencia 1943-15-EP/21, 13 de enero de 2021, párr. 42.

¹⁵ CCE, sentencia 2772-16-EP/22, 9 de noviembre de 2022, párr. 16 y sentencia 2453-22-EP/23, 15 de marzo de 2023, párr. 18.

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

inexistente o insuficiente. Entre los vicios motivacionales de la apariencia,¹⁷ 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 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”.¹⁸

25. En la causa *in examine*, el accionante manifestó que se vulneraron los derechos al debido proceso y la tutela judicial efectiva, porque la Corte Provincial, en su decisión, no habría realizado un análisis respecto a que la resolución emitida por el Coordinador General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Defensa Nacional transgredió los derechos a la seguridad jurídica, presunción de inocencia, el derecho a no ser interrogado sin presencia de un abogado, “la inexistencia de justificación de por qué el Consejo de Disciplina de B.S. 55 Putumayo podía conformarse en contra de lo previsto por la norma”, y el derecho al trabajo. 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 del accionante, que “podría incidir significativamente en la resolución de la causa”.¹⁹
26. De esta manera, se verificará: (i) el argumento o fundamento del 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.²⁰
27. Respecto a (i) se verifica que, en la demanda de acción de protección, el accionante manifestó que se habrían vulnerado sus derechos al debido proceso en las garantías de la defensa, de no ser interrogado sin la presencia de un abogado y ser juzgado por un juez independiente, imparcial y competente (art. 76.7.e y k CRE), a la seguridad jurídica (art. 82 CRE) y el derecho al trabajo (art. 33 CRE). La vulneración, a juicio del accionante, se produjo en la resolución de destitución del 7 de abril de 2014 emitida en el recurso extraordinario de revisión absuelto por el Coordinador General de Asesoría Jurídica del

¹⁷ *Ibíd.*, 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”.

¹⁸ *Ibíd.*, párr. 87.

¹⁹ CCE, sentencia 2908-18-EP/23, 28 de junio de 2023, párr. 32.

²⁰ CCE, 2849-19-EP/24, 23 de mayo de 2024, párr. 23.

Ministerio de Defensa Nacional. El accionante impugnó también las resoluciones emitidas en el proceso disciplinario desarrollado por el Consejo de Disciplina del Batallón de Selva 55 “Putumayo” que concluyó con su destitución de la Fuerza Terrestre.²¹ Estos mismos cargos fueron alegados en el recurso de apelación. En consecuencia, se constata (i).

28. Respecto a (ii), esta Corte constata que la Corte Provincial en la sección décima, realizó un análisis del caso a partir de los derechos alegados como vulnerados. En particular, la Corte Provincial señaló:

28.1 Sobre el derecho a la **seguridad jurídica** (art. 82 CRE) y al debido proceso en las garantías de ser juzgado por un **juez competente** y la **presunción de inocencia** (art. 76.2 y 76.7.k CRE), la Corte Provincial indicó que conforme está dispuesto en el ordenamiento jurídico ecuatoriano y en aplicación del principio de unidad jurisdiccional, las faltas disciplinarias o administrativas cometidas por los miembros de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas serán sometidas a sus normas y procedimientos propios. Además, señaló que el accionante no fue juzgado por un tribunal de excepción sino por sus **jueces naturales**, que además fueron imparciales debido a que “el tribunal de disciplina se integró con miembros de las fuerzas armadas que no tenían injerencia directa en el batallón al que pertenecía.”

28.2 En cuanto al derecho al debido proceso en la garantía de la **defensa** (art. 76.4 y 76.7.e CRE), la Corte Provincial indicó que las alegaciones del accionante corresponden a un control de legalidad que se encuentra fuera de la esfera constitucional. Así, manifestó:

sobre que no fue interrogado y la prueba testimonial e [sic] ha recibido sin la presencia de abogados, ello, más constituye una valoración de eficacia procesal de la prueba, más no a vulneración de derechos constitucionales, porque la eficacia, o ineficacia de aquella, tiene que ver con la incidencia en la decisión positiva o negativa del caso en concreto y aquello no puede ser revisado por la vía constitucional.

28.3 Respecto a la **ausencia de tipicidad** (art. 76.3 CRE), la Corte Provincial arguyó que las faltas administrativas pueden estar previstas no solo en la ley, sino también en cualquier otra norma infraconstitucional. Finalmente, argumentó que debe presumirse la constitucionalidad de dichas faltas administrativas mientras no hayan sido eliminadas del ordenamiento jurídico por medio de una acción de inconstitucionalidad. Por lo expuesto, la Corte Provincial concluyó que “la sanción al

²¹ Sistema Automatizado de Trámites Judiciales Ecuatoriano (SATJE), proceso 1028120142617, demanda de acción de protección, fojas 11- 14.

accionante Quingla ha estado revestida de aquella calidad [de legalidad], por tanto, la alegación de ausencia legal de tipicidad no procede ya que el reglamento de disciplina militar aplicado a Quingla Vásquez, no ha sido eliminado del sistema jurídico militar administrativo”.

29. Por tanto, se verifica que la Corte Provincial, para rechazar el recurso de apelación, analizó la vulneración de derechos alegados por el accionante. La Sala identificó los cargos y mencionó los derechos que presuntamente se habrían vulnerado y, aunque no se hace un análisis autónomo del derecho al trabajo, el **cargo** sí fue respondido en el análisis de los cargos centrales de la demanda,²² como los referentes al debido proceso en la garantía de la defensa, en las garantías de no ser interrogado sin la presencia de un abogado y ser juzgado por un juez independiente, imparcial y competente (art. 76.7.e y k CRE), y a la seguridad jurídica (art. 82 CRE), incluyendo otros derechos que los juzgadores estimaron importantes descartar. De esta manera, se evidencia que la sentencia emitida por la Corte Provincial cumplió con el parámetro **(ii)**.
30. Sobre **(iii)**, la Corte ha comprobado que el accionante presentó cargos sobre vulneración de los derechos y estos cargos sí fueron absueltos por la Corte Provincial en su sentencia. En ese análisis, incluso el argumento relacionado con la vulneración del derecho al trabajo fue absuelto, ya que ese cargo no era autónomo, sino que se encontraba vinculado al derecho al debido proceso y a la seguridad jurídica. Por este motivo, no corresponde realizar un análisis de la relevancia del argumento para la decisión.
31. Por lo expuesto, se constata que la Corte Provincial no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.
32. Esta Corte reitera que la garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales. De allí que, cuando se alega una presunta vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación, no es deber de la Corte **verificar la corrección o incorrección** de los fundamentos esgrimidos por los órganos jurisdiccionales para justificar sus decisiones.²³

²² CCE, sentencia 556-20-EP/24, 13 de junio de 2024, párr. 37.

²³ 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. 34; CCE, sentencia 1395-17-EP/22, 22 de junio de 2022, párr. 28; 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, sentencia 1574-18-EP/23, 19 de julio de 2023, párr. 33.

33. Finalmente, como ya se señaló en el párrafo 21 *supra*, una vez que se ha verificado que la motivación de la sentencia de segunda instancia atendió todos los cargos del accionante y no vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1 de la CRE), esta Corte considera que no es necesario analizar el vicio motivacional alegado respecto a la decisión de primera instancia. Este Organismo considera que el supuesto vicio de motivación no habría trascendido por sí solo, pues la motivación de la sentencia de segunda instancia, al estar debidamente motivada, habría superado cualquier deficiencia motivacional de la sentencia recurrida.

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 **1952-20-EP**.
- 2. Disponer** la devolución del expediente al juzgador de origen.
- 3.** Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 03 de octubre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Carmen Corral Ponce

SENTENCIA 1952-20-EP/24**VOTO CONCURRENTE****Jueza constitucional Carmen Corral Ponce**

1. Con el acostumbrado respeto, presento este voto concurrente ya que a pesar de estar de acuerdo con la decisión adoptada en la sentencia de mayoría 1952-20-EP/24, considero necesario realizar las siguientes puntualizaciones.
2. El voto de mayoría analizó si la sentencia de 23 de noviembre de 2020, emitida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por incurrir en el vicio de incongruencia frente a las partes por no haberse pronunciado sobre ciertos cargos presentados por el accionante. Al respecto, coincido con la conclusión de que en la causa los jueces provinciales realizaron un análisis motivado de la vulneración de derechos alegada por el accionante, para concluir que en la causa de origen no se identificó la vulneración de derechos acusada.
3. Ahora bien, no coincido con el análisis que realiza el voto de mayoría, en el que se determina que el cargo de vulneración del derecho al trabajo, no era un cargo autónomo sino que se encontraba vinculado al debido proceso y a la seguridad jurídica. En mi opinión el cargo sí era un cargo autónomo que no fue atendido en la sentencia impugnada. Sin embargo, bajo las circunstancias específicas del caso, y conforme se desprende de la propia demanda de acción extraordinaria de protección no era un cargo relevante que pueda incidir en la resolución de la causa, ya que en la misma, los argumentos centrales giraban en torno a la alegada vulneración del derecho a la defensa en las garantías de la presunción de inocencia y de no ser interrogado sin la presencia de un abogado, cargos que como se indica en el voto de mayoría, sí fueron atendidos en la decisión impugnada.

CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE
Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 1952-20-EP, fue presentado en Secretaría General el 18 de octubre de 2024, mediante correo electrónico a las 21:00; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

195220EP-748db

**Caso Nro. 1952-20-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto concurrente que antecede fue suscrito el día lunes veintiocho y martes veintinueve de octubre de dos mil veinticuatro respectivamente, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 2070-20-EP/24
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 14 de noviembre de 2024

CASO 2070-20-EP

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

SENTENCIA 2070-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada por la Empresa Pública Metropolitana de Aseo EMASEO EP en contra de la sentencia de la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Guayas tras verificar que no se vulneraron los derechos a la defensa (art. 76.7 CRE) y al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE).

1. Antecedentes procesales

1. El 7 de julio de 2020, el procurador común del Consorcio RECOBAQ (“**entidad actora**” o “**RECOBAQ**”), presentó una demanda de acción de protección con medida cautelar en contra de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo EMASEO EP (“**EMASEO EP**”). En su demanda, la entidad actora alegó la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva, a la defensa, a la seguridad jurídica y al debido proceso.¹
2. El 9 de julio de 2020, la Unidad Judicial de Garantías Penales con competencia en Delitos Flagrantes de Guayaquil, provincia de Guayas (“**Unidad Judicial**”), calificó la demanda a trámite y concedió la medida cautelar solicitada por la entidad actora.²

¹ Proceso 09281-2020-02356. La entidad actora indicó en su demanda que el 3 de octubre de 2018 firmó un contrato con EMASEO EP para la renovación de una flota de cuarenta vehículos nuevos, repotenciación de catorce vehículos y su mantenimiento. Alegó que se vulneraron sus derechos constitucionales como consecuencia de los memorandos 649-DRJU-2019 y 030-DRJU-2020, al haberle “impedido la presentación de justificativos de fuerza mayor, caso fortuito y eximentes de responsabilidad que permitan evitar la inmotivada y desproporcionada imposición de multas por la mora en el traspaso de vehículos, alegando la existencia de un vencimiento de plazo”. Lo anterior, por cuanto, EMASEO EP negó peticiones de prórroga de plazo adjuntando el criterio jurídico inicial, sin analizar los nuevos hechos que alegó posteriormente.

² La Unidad Judicial dispuso, como medida cautelar, la suspensión de la ejecución de las distintas multas impuestas a la entidad actora y prohibió a EMASEO EP terminar unilateralmente el contrato hasta que se emita la decisión dentro de la presente causa.

3. El 6 de agosto de 2020, la Unidad Judicial aceptó la acción, declaró la vulneración de derechos y ordenó varias medidas de reparación.³ La entidad actora interpuso un recurso de aclaración.
4. El 13 de agosto de 2020, la Unidad Judicial negó el recurso horizontal.⁴ EMASEO EP interpuso un recurso de apelación.
5. El 29 de octubre de 2020, la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Corte Provincial**”) rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado.
6. El 10 de noviembre de 2020, la Empresa Pública Metropolitana de Aseo EMASEO EP (“**entidad accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de segunda instancia emitida el 29 de octubre de 2020 y la sentencia de primera instancia emitida el 6 de agosto de 2020.
7. El 26 de febrero de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección y solicitó que las judicaturas accionadas presenten sus informes de descargo.⁵
8. El 22 y 23 de marzo de 2021, la Unidad Judicial y la Corte Provincial remitieron sus informes de descargo respectivamente.
9. El 17 de febrero de 2022, se realizó el resorteo de la causa y la sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento de la causa el 14 de junio de 2024 y solicitó un informe de descargo actualizado a la Unidad Judicial y a la Corte Provincial.
10. El 27 de junio de 2024, la jueza provincial Rocío Córdova informó sobre la imposibilidad de remitir el informe requerido, pues los jueces de la Corte Provincial que expidieron la sentencia impugnada ya no se encontraban en funciones.
11. El 29 de julio de 2024, la Unidad Judicial remitió su informe actualizado.

³ La Unidad Judicial explicó que los criterios jurídicos en los que se basaron las negativas a las peticiones de prórroga de plazo violentaron los derechos de la entidad actora porque condicionaron a un plazo la presentación de cualquier descargo, y no permitieron brindar una respuesta sobre circunstancias ulteriores comunicadas, que en nada se relacionaban entre ellas. Además, argumentó que la vulneración se dio en tanto que EMASEO EP notificó el inicio del proceso de terminación unilateral del contrato en inobservancia de la LOAH.

⁴ La Unidad Judicial explicó que el recurso era improcedente “puesto que la sentencia es clara, concreta, inteligible, asequible y sintética”.

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

2. Competencia

12. 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 y 191 número 2 letra d de la LOGJCC.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1 Argumentos de la entidad accionante

13. La entidad accionante pretende que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales al debido proceso en las garantías de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento (art. 76.7.a CRE), a contar con el tiempo y con los medios adecuados para la presentación de su defensa (art. 76.7.b CRE), a ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones (art. 76.7.c CRE), a presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistido, replicar los argumentos de las otras partes y presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra (art. 76.7.h CRE) y, a la motivación (art. 76.7.i CRE); al principio dispositivo (art. 168.6 CRE); y, a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE).
14. Para sustentar sus pretensiones en contra de ambas sentencias impugnadas, la entidad accionante formula los siguientes cargos:

- 14.1 Respecto al derecho a la **defensa** en las garantías de no ser privado de la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento (art. 76.7.a CRE), a contar con el tiempo y con los medios adecuados para la presentación de su defensa (art. 76.7.b CRE), a ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones (art. 76.7.c CRE) y, a presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistido, replicar los argumentos de las otras partes y presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra (art. 76.7.h CRE), la entidad accionante alega de manera general que se vulneró este derecho en el momento en el que la Unidad Judicial “extendió su análisis a hechos y puntos que no eran materia del litigio, vulnerando de este modo los derechos a la defensa, a la tutela judicial efectiva y a la motivación.”⁶ Agrega que la referida actuación permitió que la Corte Provincial:

⁶ Expediente de segunda instancia 09281-2020-02356, demanda de acción extraordinaria de protección, p. 84 v. Consta en el expediente que esta circunstancia fue agregada al objeto de la litis por RECOBAQ en su escrito de 13 de julio de 2020 y durante la audiencia de primera instancia.

[...] haya fallado sobre hechos respecto de los cuales nunca se hizo alegación alguna y, por tanto, nunca fueron objeto de argumentación o de réplica EMASEO EP [sic], ni la posibilidad de preparar, menos aún presentar alegaciones y los elementos probatorios correspondientes, ni a ser escuchados oportunamente [...].⁷

14.2 En cuanto al **principio dispositivo** (art. 168.6 CRE), la entidad accionante señala que las supuestas vulneraciones expuestas en la acción extraordinaria de protección se configuraron en tanto la Unidad Judicial y la Corte Provincial incurrieron en “la prohibición establecida a los juzgadores de no basar sus decisiones en hechos o argumentos no controvertidos por las partes, lo que se traduce en la transgresión del principio dispositivo”.⁸

15. Para sustentar sus pretensiones en contra de la sentencia de apelación expedida el 29 de octubre de 2020, la entidad accionante expresa los siguientes cargos:

15.1 Sobre el derecho a la **motivación** (art. 76.7.1 CRE), la entidad accionante argumenta que la Corte Provincial vulneró este derecho por no resolver los siguientes argumentos: **a)** improcedencia legal de las prórrogas de plazo solicitadas por la entidad actora; **b)** aplicación de normas legales y contractuales que no les compete analizar a los jueces constitucionales; e, **c)** improcedencia de la acción de protección por no existir una violación de derechos constitucionales y evidenciarse una vía más adecuada.

15.2 Sobre el derecho a la **tutela judicial efectiva** (art. 75 CRE), la entidad accionante señala que:

[...] el resolver de modo incompleto un recurso de apelación, con mayores agravantes si se trata de una garantía jurisdiccional, omitiendo pronunciarse sobre todos los cargos invocados por la accionada conduce al juzgador a incurrir en falta de motivación desde que su decisión carece de razonabilidad y lógica, lo que, adicionalmente, vulnera de modo directo el derecho a la tutela judicial efectiva de mi representada.⁹

16. A pesar de que se alegó la vulneración de los derechos a la **tutela judicial efectiva** y el derecho al debido proceso en la garantía de la **motivación**, en contra de la sentencia de 6 de agosto de 2020, no existen cargos independientes. Por otro lado, la entidad accionante se refiere a antecedentes procesales del origen y señala que “se abrió un término de prueba ilegal por 8 días” y “se celebraron de forma ilegal dos (2) audiencias”, en una de las cuales “el juzgador recibió a la accionante en la sala de audiencias y a EMASEO EP desde Quito, vía zoom.”

⁷ *Ibíd.*, p. 84 v.

⁸ *Ibíd.*, p. 86.

⁹ *Ibíd.*, p. 88 v.

17. Finalmente, la entidad accionante solicita que se acepte su demanda, se deje sin efecto las sentencias de 6 de agosto de 2020 y de 29 de octubre de 2020 y, como medida de reparación integral, se solviente la violación de sus derechos.

3.2 Argumentos de la Unidad Judicial

18. En su informe de descargo de 29 de julio de 2024, la Unidad Judicial:

- 18.1 Explica que no se vulneró el **debido proceso**, por cuanto el término de prueba que decretó en su momento se encuentra reconocido en la LOGJCC y permitió a las partes procesales que agreguen documentos o que le soliciten la práctica de diligencias.
- 18.2 Alega que las partes procesales en audiencia expusieron todos sus argumentos y presentaron réplicas y contrarréplicas, ejerciendo su derecho a la **defensa** y a la **tutela judicial efectiva**, aun cuando una de las partes haya comparecido de manera presencial y otra por medios telemáticos. Este hecho, a su consideración, no afectó al desarrollo de la audiencia ni la oportunidad de presentar o contradecir argumentos. Añade que los procesos constitucionales parten del principio de formalidad condicionada, razón por la cual, las alegaciones de la entidad accionante sobre la existencia de supuestos errores procesales carecen de total sustento.
- 18.3 Arguye que no existió una vulneración del derecho a la **defensa** por alguna resolución ajena o que rebase lo debatido y pretendido por las partes procesales, dado que la entidad actora reformó su demanda por un hecho que sobrevino a la presentación de la demanda. Menciona que tal aspecto fue conocido y discutido por la entidad accionante en audiencia. En su informe, afirma que con base al principio *iura novit curia*, la Unidad Judicial se encontraba facultada para analizar y pronunciarse sobre aspectos que podrían devenir en vulneraciones a derechos constitucionales.
- 18.4 Asevera que en la tramitación de la acción de protección se verificó la existencia de vulneraciones a derechos constitucionales, por lo que era procedente y reunía los requisitos legales necesarios para su calificación, tramitación y aceptación.
- 18.5 Finalmente, añade que las sentencias impugnadas cumplían con la debida **motivación** por explicar en un amplio análisis los hechos suscitados y la consecuente vulneración de derechos.

3.3 Argumentos de la Corte Provincial

19. En su informe de 23 de marzo de 2021, la Corte Provincial:

19.1 Expone que su labor “es la determinación y examen minucioso del proceso subido en grado, a fin de establecer, en primer lugar, si el caso sub judice corresponde a las esferas de la Justicia Constitucional” y, luego de ello, “si la decisión del Juzgador se encuentra motivada [...], lo que se conoce también como el test de constitucionalidad.”¹⁰

19.2 Respecto al derecho a la **defensa**, afirma que este fue garantizado en primera y segunda instancia, pues la entidad accionante “durante todo el procedimiento ha contado con sus Defensores Técnicos, a quienes se les ha dado oportunidad de ejercer a plenitud la defensa de la parte recurrente, de hecho, de todos los sujetos procesales, habiendo intervenido en igualdad de condiciones”.¹¹

19.3 En cuanto al derecho a la **motivación**, argumenta que el caso se resolvió “luego de realizado el test de motivación, se verificó que el fallo impugnado se encontraba debidamente motivado, pues contenía el análisis del caso planteado, fue adecuado a la norma constitucional de manera razonable, lógica y comprensible.”¹²

19.4 Sobre el derecho a la **tutela judicial efectiva**, arguye que “en ninguna parte el accionante alega que se le haya cobrado tasas para acceder al sistema de justicia; por otro lado, se ha cumplido con el procedimiento establecido en la Ley de la materia”.¹³ Motivo por el que, en sus palabras, tampoco violentó el **debido proceso**, pues la sentencia brindó certeza de justicia y de una decisión motivada.

19.5 Alega que no se transgredió el **principio dispositivo**, toda vez que la Corte Provincial no resolvió sobre una temática que no haya sido materia de la decisión de la Unidad Judicial.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

20. Esta Corte ha establecido que los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante. Es decir, de las acusaciones que se dirigen

¹⁰ Expediente constitucional 2070-20-EP, p. 24.

¹¹ *Ibíd.*, p. 24 v.

¹² *Ibíd.*, pp. 24 v. y 25.

¹³ *Ibíd.*, p. 25.

contra el acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.¹⁴ Además, la Corte ha señalado que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica.¹⁵

- 21.** Respecto del cargo contenido en los párrafos 14.1 y 14.2 *supra*, se observa que la entidad accionante alegó la vulneración del derecho a la defensa y del principio dispositivo, debido a que la Unidad Judicial y la Corte Provincial analizaron y resolvieron cuestiones que la entidad actora argumentó en la tramitación del proceso, pero que no constaban en su demanda; y, tal particular, le impidió oponerse a aquellos argumentos. De tal manera, este Organismo considera que estos cargos se pueden reconducir para su mejor análisis al derecho a la defensa únicamente. En esa línea, esta Corte formula los siguientes problemas jurídicos:

21.1.¿La Unidad Judicial vulneró el derecho a la defensa al extender su análisis a hechos que no constaban en la demanda inicial?

21.2.¿La Corte Provincial vulneró el derecho a la defensa al extender su análisis a hechos que no constaban en la demanda inicial?

- 22.** En ese orden de ideas, este Organismo analizará, en primer lugar, si la sentencia emitida en segunda instancia vulneró el derecho a la defensa, ya que la supuesta vulneración del derecho a la defensa fue alegada por la entidad accionante por los mismos vicios, tanto en primera instancia como en su recurso de apelación. Es decir, de ser cierto el cargo esgrimido en contra de la sentencia expedida por la Unidad Judicial, el mismo podría haberse subsanado por la sentencia emitida por la Corte Provincial si formó parte del análisis del fallo. En consecuencia, solo en caso de verificar que la sentencia de segunda instancia vulneró el derecho a la defensa, se pasará al análisis de la sentencia de primera instancia.
- 23.** En cuanto a los cargos contenidos en los párrafos 15.1 y 15.2 *supra*, ambos se referirían a que, presuntamente, la Corte Provincial no se pronunció respecto de tres argumentos que la entidad accionante esgrimió en su recurso de apelación, es decir, existiría un vicio de incongruencia frente a las partes. En tal sentido, esta Magistratura considera oportuno estudiar los cargos a la luz del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y, se formula el siguiente problema jurídico: **¿La Corte Provincial**

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

¹⁵ *Ibíd.*, párr. 18. La Corte estableció que: la tesis es la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró; la base fáctica es el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración; y, la justificación jurídica es una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata.

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 entidad accionante?

24. Respecto al cargo contenido en el párrafo 16 *supra*, este Organismo observa que a pesar de que la entidad accionante enunció la transgresión de sus derechos a la **tutela judicial efectiva** y a la **garantía de la motivación**, no presenta ningún argumento autónomo para sustentar sus pretensiones. En cuanto al derecho al **debido proceso**, la entidad accionante no establece un argumento claro sobre la supuesta vulneración, más bien expresa su inconformidad con la forma en que se desarrolló de la audiencia de primera instancia y las actuaciones procesales de origen. En consecuencia, este Organismo estima que no es posible formular un problema jurídico ni siquiera haciendo un esfuerzo razonable.

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1 ¿La Corte Provincial vulneró el derecho a la defensa al extender su análisis a hechos que no constaban en la demanda inicial?

25. La Constitución, en el artículo 76 numeral 7 literal a, dispone que: “El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento”.
26. La Corte Constitucional ha señalado que existe vulneración a esta garantía por la autoridad judicial cuando:

[e]xiste indefensión; esto es, cuando se le impide comparecer al proceso o a una diligencia determinante del mismo, a efectos de justificar sus pretensiones; o, cuando pese a haber comparecido, no ha contado con el tiempo suficiente para preparar una defensa técnica adecuada; y además cuando, en razón de un acto u omisión, el sujeto procesal no ha podido hacer uso de los mecanismos de defensa que le faculta la ley, en aras de justificar sus pretensiones, como por ejemplo, presentar pruebas, impugnar una resolución, etc [...].¹⁶

27. Este Organismo ha sostenido que el derecho a la defensa, dentro de un proceso jurisdiccional o de cualquier índole, permite a las partes sostener sus pretensiones, rebatir los fundamentos de la parte contraria, acceder a los medios necesarios para efectivizar sus derechos y hacer respetar sus pretensiones en el desarrollo del proceso. De esta manera, el derecho a la defensa debe ser garantizado en todas las etapas del

¹⁶ CCE, sentencia 1084-14-EP/20, 26 de agosto de 2020, párr. 24; sentencia 1027-15-EP/20, 14 de octubre de 2020, párr. 28; sentencia 1134-15-EP/20, 21 de octubre de 2020, párr. 35; y sentencia 1944-15-EP/20, 2 de diciembre de 2020, párr. 17.

proceso, y se basa en la igualdad procesal en virtud de la cual las partes intervinientes en un proceso deben estar en igualdad de condiciones ante la administración de justicia.¹⁷

28. Además, esta Magistratura ha considerado que, para verificar la violación del derecho a la defensa, se debe determinar si el accionante, en efecto, fue dejado en indefensión. Esto ocurre cuando, por ejemplo, en razón de un acto u omisión de la autoridad judicial, el sujeto no ha tenido la oportunidad procesal de hacer uso de los mecanismos de defensa que le faculta la ley, como presentar pruebas, impugnar una resolución, presentar su contestación al recurso, etc.¹⁸

29. En el caso *sub iudice*, la entidad accionante expone que se vulneró su derecho a la defensa, en virtud de que, la Corte Provincial sometió a su examen cuestiones que fueron objeto de la sentencia de primera instancia (constitucionalidad de la terminación unilateral del contrato), pero que no debieron serlo por no haber constado en la demanda inicial de la entidad actora, impidiéndole rebatir tales posiciones, presentar elementos probatorios, ser escuchados oportunamente y, contar con los medios y el tiempo para preparar una defensa apropiada.

30. Ante tal alegación, resulta eminentemente importante constatar si, efectivamente, se le dejó a la entidad accionante en real indefensión. Es decir, si se le impidió o le fue imposible a la entidad accionante presentar sus argumentos de defensa o pruebas respecto de las nuevas alegaciones que vertió la entidad actora y que habrían sido consideradas para resolver la causa, así como también, si contó o no con el tiempo suficiente para preparar su defensa.

31. Este Organismo constata del expediente procesal lo siguiente:

31.1 El 12 de agosto de 2020, la entidad accionante interpuso recurso de apelación y se refirió, entre otros, a la indebida consideración del nuevo argumento presentado por RECOBAQ fuera de su demanda y a la errónea actuación de la Unidad Judicial. Entre sus argumentos destacó:

Es decir el consorcio RECOBAQ a través de la presente acción de protección, en ningún momento solicitó se declare la vulneración de derechos dentro del proceso de terminación unilateral de terminación de contrato (acto administrativo signado con el No. EMASEO-GG-2020-305-OF de 08 de julio de 2020), mucho menos que se deje sin efecto este proceso que se inició a través de la notificación de decisión anticipada realizada a RECOBAQ, de forma electrónica el día 08 de julio de 2020. [sic] La simple lógica demuestra, señores jueces, que este nuevo acto era imposible sea [sic]

¹⁷ CCE, sentencia 1521-18-EP/23, 2 de agosto de 2023, párr. 15.

¹⁸ CCE, sentencia 1914-17-EP/23, 19 de abril de 2023, párr. 30.

cuestionado dentro de la presente acción, pues el 07 de julio de 2020 el consorcio RECOBAQ presenta la demanda correspondiente, y el proceso de terminación de contrato se inició el 08 de julio, un día después, con la notificación ya mencionada.¹⁹

31.2El 7 de octubre de 2020, durante la audiencia de apelación, la entidad accionante presentó varios argumentos de descargo para rebatir la demanda de acción de protección propuesta. Así, se refirió al supuesto nuevo hecho incorporado por la entidad actora tras la presentación de la demanda: terminación unilateral del contrato. En particular, advirtió que este no debía haber sido objeto de análisis por el juez de primera instancia, pues era ajeno a la *litis* originalmente propuesta. Asimismo, para profundizar sobre estas ideas, la Corte Provincial concedió a la entidad accionante un espacio adicional para exponer sus alegaciones y rebatir los argumentos singularizados por su contraparte. De esta forma, del audio que obra del expediente procesal del minuto 00:20:17 a 00:25:14 y del minuto 01:11:10 a 01:15:00, la entidad accionante aludió a la impertinencia de considerar los nuevos elementos invocados por RECOBAQ en primera instancia, insistió en el yerro que cometió la Unidad Judicial al examinar dichos argumentos y requirió a la Corte Provincial que no los considere para su análisis.

31.3El 19 de octubre de 2020, se expidió la sentencia de segunda instancia, en la cual la Corte Provincial analizó las alegaciones que formularon ambas partes y, en particular, se pronunció sobre el cuestionamiento de la entidad accionante sobre la impertinencia de considerar el argumento relativo a la terminación unilateral. Al respecto, consideró que los argumentos de la entidad actora sí debían ser considerados al estar estrechamente relacionadas con los cargos iniciales de la demanda y al formar parte de la *litis*. De esta forma, precisó:

los argumentos jurídicos desarrollados por la parte accionante identificaron expresamente a la seguridad jurídica como derecho constitucional alegado como vulnerado, por parte de la entidad pública accionada, sin que se pueda obviar también que durante la sustanciación del presente proceso constitucional se fueron suscitando nuevas actuaciones y hechos directamente vinculados con las vulneración constitucional debidamente alegada, existiendo una innegable correlación de lo reclamado originalmente con la notificación del oficio No.EMASEO-GG-2020-0305-OF de 8 de julio de 2020. Ante lo cual, es una situación imposible de prever que la legitimada activa hubiere emitido alegaciones jurídicas dentro de sus pretensiones iniciales sobre una supuesta vulneración constitucional respecto a un hecho que aún no había sucedido al momento de la presentación de la demanda, [...]. En tal virtud, resulta por demás evidente que la pretensión de la demandante fue presentada de forma oportuna y, por lo tanto, forma parte de la *litis* objeto del presente proceso constitucional, en el que incluso **se garantizó oportunamente a la parte accionada el ejercicio del derecho a la defensa** [énfasis añadido].²⁰

¹⁹ Expediente de primera instancia 09281-2020-02356, recurso de apelación, p. 1237.

²⁰ Expediente de segunda instancia 09281-2020-02356, sentencia de 29 de octubre de 2020, p. 69 v.

- 32.** De lo expuesto, esta Corte verifica que la entidad accionante, al contrario de lo que afirma en el cargo analizado, tuvo la oportunidad y el tiempo para preparar su defensa en cuanto al supuesto nuevo cargo referente a la terminación unilateral del contrato. Lo anterior, pues contó con un espacio—audiencia de apelación— para rebatir todos los argumentos esgrimidos por la entidad actora. Incluso, se refirió y describió con detalle sus argumentos para cuestionar las alegaciones de RECOBAQ que no constaron de manera escrita en la acción de protección y que sobrevinieron en la marcha del proceso. Al respecto, la Corte Provincial, tras escuchar los argumentos de la entidad accionante en audiencia, advirtió que los elementos supervinientes eran pertinentes, debían ser considerados y que la Unidad Judicial no erró en su decisión al valorarlos.
- 33.** Además, en la sentencia de apelación de 19 de octubre de 2020, la Corte Provincial explicó por qué era idóneo considerar el nuevo hecho invocado por RECOBAQ como parte de la *litis* principal al establecer su estrecha relación con el conflicto. A la par, concluyó que “se garantizó oportunamente a la parte accionada el ejercicio del derecho a la defensa”.
- 34.** Así las cosas, si bien RECOBAQ no argumentó la terminación unilateral del contrato como acto vulneratorio de sus derechos constitucionales en su demanda de acción de protección, la entidad accionante contó con un espacio primordial para rebatir los fundamentos que se incorporaron en audiencia y que constituyó el espacio idóneo para ejercer su defensa.²¹ Más aún, cuando fue un tema que sobrevino poco después de la presentación de la acción de protección, que estaba vinculado con la vulneración de derechos alegada y la medida cautelar concedida, pero que fue generada por la propia entidad accionante. En otras palabras, la entidad accionante tuvo plena oportunidad para ejercer su derecho a la defensa en todas sus garantías. Además, es importante enfatizar que el caso analizado se trata de una garantía jurisdiccional en la que las partes procesales contaron con una audiencia de apelación en la que tuvieron la oportunidad de defenderse.
- 35.** Por lo expuesto, este Organismo constata que la Corte Provincial no vulneró materialmente el derecho a la defensa (art. 76.7 CRE), al brindar a la entidad accionante un espacio para ventilar sus argumentos y, además, considerarlos al momento de expedir su decisión.

²¹ CCE, sentencia 1914-17-EP, 19 de abril de 2023. La Corte estableció que la audiencia, bajo los principios de la oralidad y la inmediación, constituye un acto procesal vital en la tramitación de una causa y es el espacio idóneo para que las partes puedan explicar la totalidad de los argumentos en que basan su estrategia defensiva. En ese sentido, aun cuando existen varios espacios y momentos procesales para que las partes expongan su estrategia defensiva, la audiencia es el espacio primordial para ventilar sus argumentos.

36. Como ya se señaló en el párrafo 22 *supra*, una vez que se ha verificado que la Corte Provincial no vulneró el derecho a la defensa, este Organismo considera que no es pertinente resolver el problema jurídico planteado sobre la decisión de primera instancia. Esta Corte estima que la supuesta vulneración del derecho a la defensa en la sentencia de primera instancia, de haber existido, fue subsanado en tanto la Corte Provincial garantizó el derecho a la defensa de la entidad accionante y superó cualquier deficiencia relacionada en la sentencia recurrida. En consecuencia, no se procederá con el análisis del derecho a la defensa en la sentencia de primera instancia.

5.2 ¿La Corte Provincial vulneró el derecho a la motivación al no considerar las alegaciones realizadas por la entidad accionante en su recurso de apelación?

37. La Constitución, en el artículo 76 número 7 letra l, consagra:

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.

38. 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) apariencia.²²
39. 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 apariencia,²³ 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 los problemas 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”.²⁴
40. 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 alguno de los argumentos relevantes que la entidad accionante identificó en su acción

²² CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 66.

²³ *Ibíd.*, 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”.

²⁴ *Ibíd.*, párr. 87.

extraordinaria de protección haber propuesto en su recurso de apelación y, de verificar ello, si “podría incidir significativamente en la resolución de la causa”.²⁵

41. De esta manera, se verificará: **i)** los argumentos o fundamentos que la entidad accionante propuso efectivamente en su recurso de apelación, y **ii)** si la Corte Provincial no se pronunció sobre ello en la resolución impugnada. De comprobarse **i)** y **ii)**, entonces corresponde analizar **iii)** la relevancia que pudieron tener los argumentos en la decisión.

42. Respecto a **i)** se constata que, la entidad accionante manifestó, en su recurso de apelación, que se vulneraron sus derechos a la motivación y a la tutela judicial efectiva, en tanto que, la Corte Provincial en su sentencia no habría analizado los siguientes tres cargos: a) improcedencia legal de las prórrogas de plazo solicitadas por la entidad actora; b) aplicación de normas legales y contractuales que no les compete analizar a los jueces constitucionales; y, c) improcedencia de la acción de protección por no existir una violación de derechos constitucionales y evidenciarse una vía más adecuada.²⁶ En esa línea, se verifica **i)**.

43. En cuanto a **ii)**, este Organismo observa que respecto a la alegación a), la Corte Provincial arguyó:

este órgano judicial establece que los actos administrativos impugnados no contuvieron la pertinencia a través de la cual la norma legal contenida en la Disposición Transitoria Décima Novena de la Ley de Apoyo Humanitario no debía ser aplicada al caso concreto, en función de contener una prohibición expresa que se ajustaba a las circunstancias concurrentes del presente caso, [...], la motivación de los actos impugnados [negativas a las solicitudes de las prórrogas de plazo] fueron insuficientes, al incumplir con uno de los criterios jurídicos que nacen del propio texto constitucional como lo es la explicación de la pertinencia de su aplicación al caso concreto; por tal motivo, [...] también se vulneraron los derechos a la defensa y a tutela judicial efectiva, puesto que la parte accionante no pudo ejercer sus derechos constitucionales en igualdad de condiciones en el proceso que derivó en la terminación unilateral del contrato por parte de EMASEO EP, al ser dejada en indefensión ante la emisión de actos arbitrarios y contrarios a derecho [...].²⁷

44. Además, en cuanto a b) y c), la Corte Provincial señaló:

nótese que todos los jueces y juezas que conocemos de garantías jurisdiccionales nos tenemos que alejar de una postura que implique actuar por medio del mero ritualismo y formalismo, propio del derecho legal, [...]. Siendo que la principal alegación en este respecto por parte de la legitimada pasiva es la alegación de la existencia de una vía de legalidad [con relación a la impugnación de las negativas de las peticiones de prórroga y

²⁵ CCE, sentencia 2908-18-EP/23, 28 de junio de 2023, párr. 32.

²⁶ Expediente 09281-2020-02356, recurso de apelación, pp. 86 a 88 v.

²⁷ Expediente de segunda instancia 09281-2020-02356, sentencia de 29 de octubre de 2020, p. 70 v.

el inicio de la terminación unilateral del contrato] para esta reclamación, resulta indispensable mencionar lo establecido por la Corte Constitucional, en la sentencia N.º 049-15-SEP-CC, [...].²⁸

45. Para concluir, la Corte Provincial afirmó:

sin ingresar a analizar aspectos de mera legalidad ordinaria provenientes de la ejecución contractual que no son materia de protección en la justicia constitucional de acuerdo a la reiterada jurisprudencia emanada por la Corte Constitucional, este órgano judicial es competente para conocer y resolver sobre casos que impliquen de la existencia de vulneración a los derechos constitucionales como lo ocurrido en el presente caso [...] el mismo [inicio de terminación unilateral del contrato] que constituye un acto emanado por una autoridad pública dictado en contra de una norma legal clara, previa, pública, lo cual ocasionó la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica.²⁹

46. Por lo expuesto en los párrafos 43, 44 y 45 *supra*, se evidencia que la Corte Provincial sí se pronunció sobre los argumentos presentados por la entidad accionante haciendo énfasis en la dimensión constitucional de la controversia, en la errónea aplicación de disposiciones legales y en la falta de motivación de los actos administrativos impugnados, en el contexto de la pandemia de COVID-19. En consecuencia, la autoridad judicial accionada no omitió pronunciarse sobre los argumentos de la entidad accionante y, por ello, no se cumple con el presupuesto **ii**).

47. Sobre **iii**), al haber verificado que la entidad accionante presentó argumentos que sí fueron abordados por la Corte Provincial, no corresponde analizar la relevancia de dichos argumentos.

48. Por lo expuesto, esta Corte constata que la Corte Provincial no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

49. Finalmente, este Organismo considera pertinente recordar 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, esta Corte no tiene la obligación de verificar la corrección o incorrección de los fundamentos esgrimidos por los órganos jurisdiccionales para justificar sus decisiones, pues hacerlo convertiría a este Corte en una nueva instancia.³⁰

²⁸ *Ibíd.*, p. 68.

²⁹ *Ibíd.*, p. 69.

³⁰ 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.

5. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **2070-20-EP**.
2. **Disponer** la devolución del expediente a la judicatura 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 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 14 de noviembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

207020EP-759da

**Caso Nro. 2070-20-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles veinte de noviembre 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 105-21-EP/24
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 08 de noviembre de 2024

CASO 105-21-EP

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

SENTENCIA 105-21-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de segunda instancia dictada por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Azuay en el contexto de una acción de protección por la desvinculación de un servidor público. La Corte verifica que, en el caso en concreto, no se vulneró el derecho del accionante al debido proceso en la garantía de motivación, pues se cumplió con el estándar de motivación exigible para la desestimación de casos de conflictos laborales entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos por tratarse de asuntos de índole infraconstitucional.

1. Antecedentes

1.1. El proceso de origen

1. El 12 de agosto de 2020, el señor Fernando Patricio Vargas Peñaherrera (“**actor**”) presentó una acción de protección en contra del Consejo de la Judicatura (“**CJ**”). En la demanda solicitó que se declare la vulneración de sus derechos al debido proceso en la garantía de motivación, a la seguridad jurídica, al trabajo, a la igualdad formal, y a una vida digna.¹ La causa fue signada con el número 01904-2020-00035.
2. El 2 de septiembre de 2020, el Tribunal de Garantías Penales del Azuay resolvió aceptar la acción de protección, declarar vulnerados los derechos a la seguridad jurídica, el debido proceso en la garantía de motivación, al trabajo y, a una vida digna, además, dispuso medidas de reparación.² Respecto de esta decisión, la parte demandada interpuso recurso de apelación.

¹ El actor alegó que se vinculó al Consejo de la Judicatura desde el 01 de agosto de 2012 hasta el 05 de enero de 2015, periodo en el que suscribió cinco contratos de servicios ocasionales con la entidad. Posteriormente, el 4 de marzo de 2015 se extendió a su favor la acción de personal 2251-DNTH por medio de la cual se le otorgó un nombramiento provisional por partida vacante para el cargo de Coordinador de Unidad Judicial. El 30 de junio de 2020, el actor fue notificado con la acción de personal 1267-DNTH-2020-MC que dio por terminado su nombramiento provisional y, consecuentemente, fue desvinculado de su cargo. El actor menciona que se produjo la desvinculación a pesar de que el concurso de méritos y oposición convocado por el Consejo de la Judicatura el 3 de enero de 2018 “nunca concluyó, ni se invalidó, declaró desierto, ni se declaró un ganador”.

² Los jueces ordenaron como medidas de reparación integral que (1) se deje sin efecto la Resolución CJ-DG-2020-0035, así como la Acción de Personal 1267-DNTH-2020-MC con la que se dio por terminada la

3. El 12 de octubre de 2020, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Azuay (“Sala”) resolvió aceptar el recurso de apelación, revocar la sentencia subida en grado, y desechar la acción de protección al considerar que el asunto controvertido es de legalidad.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

4. El 11 de noviembre de 2020, el señor Fernando Patricio Vargas Peñaherrera (“accionante”) presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa en contra de la sentencia de 12 de octubre de 2020 (“**sentencia impugnada**”). Esta acción fue admitida el 5 de febrero de 2021 por el Tribunal de la Sala de Admisión.³ En el auto de admisión se dispuso que, en el término de diez días, los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, se pronuncien mediante informe de descargo sobre la demanda de acción extraordinaria de protección.
5. El 11 de marzo de 2021, los jueces de la Sala presentaron su informe de descargo.
6. El 21 de octubre de 2024, el juez ponente avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia

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

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos del accionante

8. El accionante considera que la sentencia impugnada vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica, a la igualdad, a desempeñar funciones

relación laboral; (2) el reintegro inmediato del señor Fernando Vargas al cargo que desempeñaba; (3) la liquidación y pago de las remuneraciones dejadas de percibir, más beneficios de ley desde la fecha de su desvinculación hasta su efectivo reintegro. Y, como garantía de no repetición, advirtió al Consejo de la Judicatura que se abstenga de repetir la conducta y, además, ordenó mantener el nombramiento provisional hasta que se desarrolle y termine el concurso de méritos y oposición o se suprima el cargo conforme la ley.

³ El Tribunal estuvo conformado por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, el entonces juez constitucional Hernán Salgado Pesantes y el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

públicas, al trabajo, a una vida digna y al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y derechos de las partes y motivación.

9. Respecto al derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas y derechos de las partes, sostiene que la Sala no observa que "el procedimiento de supresión de partida es un procedimiento reglado, y que, como tal, no se aplicó nunca por parte de la entidad accionada".
10. Sobre el derecho a la seguridad jurídica, alega que la Sala emplea "una norma que nunca fue aplicada al problema por la entidad accionada" pasando por alto que el artículo 18 de la LOSEP que se aplicó al otorgarle el nombramiento provisional "establecía como condición necesaria de hecho para la terminación del mismo, la declaratoria de un ganador o ganadora que ocupe [la] partida vacante".
11. Sobre el derecho a la igualdad y a desempeñar empleos y funciones públicas alude que, a pesar de alegar formalmente la violación del derecho de participación y el derecho a la igualdad formal "la Sala, en ningún pasaje de su ratio decidendi [...] analizó o se pronunció sobre estas vulneraciones".
12. Por último, afirma que los jueces accionados habrían omitido realizar "un especial análisis de los hechos y la vulneración posible, sobre fundamentos razonables y suficientes, para sostener que existe otra vía", conforme lo exige el precedente de la Corte Constitucional 001-16-PJO-CC. Por otra parte, sostiene que en la sentencia impugnada se llegó a conclusiones sin expresar las premisas en las que se fundamenta, violándose de esa manera sus derechos a la tutela judicial efectiva, al trabajo, a una vida digna y al debido proceso.
13. Particularmente el accionante menciona que "[...] no solo que jamás obtuv[o] una respuesta y un análisis de fondo sobre la acusación de la vulneración de estos derechos vulnerados, sino que, en ese sentido, no existe congruencia entre el problema planteado y la decisión tomada." Además, reitera que la Sala: "dejó muchos puntos del problema y de los hechos sin examinar y sin resolver; desviándose del precedente constitucional, pero además afectando al derecho [...]".

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

14. El 11 de marzo de 2021, los jueces de la Sala presentaron su informe de descargo, en el cual expusieron sus argumentos en relación con los derechos que el accionante alega como vulnerados. En lo que concierne al derecho a la motivación, sostuvieron que:

Respecto a la alegación de violación [al] debido proceso en cuanto al derecho a la motivación [...] se concluye que La acción (sic) de personal Nro 1267-DNTH-2020-MC [...] se encuentra motivada [...] toda vez que existen normas jurídicas establecidas en el Art. 60 de la LOSEP, y resoluciones como la No 071-2020, dictada por el Pleno del Consejo de la Judicatura, y la No CJ-DG- 2020-0035, emitida por el Director General del Consejo de la Judicatura, que justifican la terminación de la relación laboral con el accionante [...] Por tanto el cargo de falta de motivación del que se acusa a las actuaciones administrativas, mediante el cual se da por terminado el nombramiento provisional, carece de sustento y en tal virtud, este Tribunal la desecha.

15. En cuanto al derecho a la seguridad jurídica arguyeron que:

[L]as alegaciones realizadas por el accionante, carecen de fundamento y lógica en relación al derecho a la seguridad jurídica, toda vez que de la revisión de la norma orgánica [...] las Resoluciones Administrativas No. 071-2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura, y la CJ-DG-2020-0035 suscrita por el Director General del Consejo de la Judicatura, observamos el cumplimiento de los principios generales y propios de la actividad administrativa.

16. Sobre el derecho al trabajo manifestaron que “no se ha vulnerado el derecho [...] alegado por la accionante, pues la entidad nominadora CONSEJO DE LA JUDICATURA en uso de sus facultades legales, y constitucionales, eliminó el cargo de Coordinador de Unidad Judicial 1 y 2”. (Énfasis en el original)

17. A partir de los argumentos descritos, la Sala concluye que:

La intencionalidad de que el Juez Constitucional, deje sin efecto la Resolución 0035-2020 y la Acción de Personal 1267-DNTH-2020- MC [...] no puede ser atendida por un juez constitucional [...] este tribunal considera que no es competencia constitucional hacer un control de legalidad como pretende el actor, tutela que es privativa de la justicia ordinaria en vía contenciosa administrativa.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

18. La Corte Constitucional ha determinado que los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por los accionantes,⁴ es decir, de las acusaciones dirigidas en contra de la decisión impugnada dentro de la acción, por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.⁵ Al respecto, la Corte ha puntualizado que, para identificar un argumento claro y completo en una demanda de acción extraordinaria de protección, se debe verificar que este contenga (i) una tesis o conclusión, (ii) una base fáctica y (iii) una justificación jurídica.⁶ Este Organismo

⁴ CCE, sentencia 2405-16-EP/21, 4 de agosto de 2021, párr. 14.

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

⁶ *Idem*, párr. 18. Respecto de estos requisitos a puntualizado su entendimiento conforme a lo siguiente: (i) una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho constitucional cuya vulneración se acusa; (ii)

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.⁷

19. Los cargos resumidos en los párrafos 9 y 10 *supra* no constituyen argumentos completos. Si bien el accionante identifica como derechos vulnerados a la seguridad jurídica y a la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes y presenta una base fáctica,⁸ esta Corte advierte que no propone una justificación jurídica de cómo los actos⁹ vulneraron de forma directa e inmediata los derechos. Por el contrario, se limita a aludir argumentos generales. Por lo tanto, no se puede formular un problema jurídico respecto de estos cargos a pesar de haber realizado un esfuerzo razonable.
20. De los cargos esgrimidos en los párrafos 11, 12 y 13 *supra* se desprende que el accionante cuestiona, principalmente, que la Sala omitió analizar los hechos del caso y las vulneraciones de derechos alegadas. En consecuencia, la Sala rechazó su acción al considerar que versaba sobre asuntos de mera legalidad y, consecuentemente, era la vía ordinaria la idónea y eficaz para resolver la controversia. A criterio de este Organismo, los cargos esgrimidos se centran en una supuesta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación. En vista de lo anterior, se formula el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por cuanto no se cumple con el estándar de suficiencia?**

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1 ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por cuanto no se cumple con el estándar de suficiencia?

21. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE reconoce como garantía básica del derecho al debido proceso, a la motivación. Por ello, exige que las resoluciones de los poderes públicos sean motivadas.¹⁰

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.

⁷ CCE, sentencia 420-18-EP/23, 1 de marzo de 2023, párr. 18.

⁸ En específico indicó que la Sala inobservó que el procedimiento de supresión es un procedimiento reglado y que aplicó una norma que no fue invocada por la entidad accionada.

⁹ Compuestos por una acción y una omisión.

¹⁰ CRE, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, “artículo 76, numeral 7, letra l). - Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los

22. Ahora bien, en la sentencia 1158-17-EP/21 la Corte Constitucional ha manifestado 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.¹¹

23. En concordancia con lo anterior, esta Corte ha puntualizado que, en el contexto de las garantías jurisdiccionales y, específicamente, al resolver acciones de protección, los jueces deben “realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto”.¹²

24. De forma que, el análisis de una motivación suficiente en materia de garantías jurisdiccionales, implica la verificación de (i) una fundamentación normativa suficiente, es decir, “la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso”;¹³ (ii) una fundamentación fáctica, consistente en “una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso”;¹⁴ y, (iii) un análisis sobre la vulneración de derechos constitucionales.

25. Sin embargo, la Corte estima necesario recordar que, en su jurisprudencia, se han establecido varias excepciones al cumplimiento del criterio rector desarrollado en la sentencia 1158-17-EP/21 y, en particular, del elemento (iii) mencionado en el párrafo *ut supra*. Una de esas excepciones se configura “cuando se impugnan actos administrativos sobre conflictos laborales entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos”.¹⁵ En dichos casos, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, las autoridades judiciales “no están obligad[a]s a realizar un análisis profundo sobre las vulneraciones de derechos alegadas y pueden desestimar la demanda por las causales previstas en el artículo 42 de la LOGJCC”.¹⁶

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

¹¹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.

¹² CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28

¹³ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.1.

¹⁴ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.2

¹⁵ CCE, sentencia 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024, párr. 42.

¹⁶ *Ibid.*, párr. 40.

26. Sin detrimento de lo antes señalado, si el caso se refiere “a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor, como por ejemplo en casos de evidente discriminación, o en los excepcionalísimos que requieran una respuesta urgente por las circunstancias que lo rodeen”,¹⁷ según la Corte Constitucional, las autoridades judiciales sí deben realizar el análisis correspondiente sobre las vulneraciones de derechos alegadas. Además, “[s]i bien los supuestos mencionados no necesariamente deberían ser justificados por la parte accionante, sí es obligación de los jueces constitucionales analizar si se cumplen o no los mencionados criterios para resolver el caso”.¹⁸
27. En concordancia con lo anterior, en la sentencia 556-20-EP/24, la Corte Constitucional indicó que, en las acciones de protección presentadas por conflictos laborales con el Estado y sus servidores, las judicaturas deben considerar, al menos, los siguientes criterios:
- i) Las y los jueces constitucionales deben explicar por qué la vía contencioso-administrativa sería adecuada y eficaz para resolver el caso concreto a la luz de las circunstancias específicas que lo rodean. Para ello, no basta afirmar de forma general que la vía contencioso-administrativa está prevista en la ley para los conflictos laborales “de mera legalidad” con el Estado.
 - ii) Lo que deben examinar los jueces es si el caso se enmarca en uno de los supuestos previstos en la sentencia 2006-18-EP/24 para que proceda la acción de protección en un conflicto laboral con el Estado. Es decir, [...] los jueces deben razonar si el caso se refiere o no a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor o servidora, como por ejemplo en casos de evidente discriminación, o casos excepcionales que por las circunstancias que los rodeen requieran una respuesta urgente.
 - iii) Si [...] encuentran que el caso se enmarca en un supuesto de excepción, entonces los jueces deben concluir que la AP es la vía adecuada y eficaz y deben pronunciarse sobre la existencia de violaciones de derechos alegadas.¹⁹
28. Ahora bien, de la revisión del expediente se desprende que, en el presente caso, la acción de protección versó sobre un conflicto laboral entre el Estado –Consejo de la Judicatura– y uno de sus servidores públicos. La mencionada acción tuvo por objeto la declaración de supuestas vulneraciones a los derechos constitucionales del accionante ocasionadas por la terminación de su nombramiento provisional mediante acción de personal 1267-DNTH-2020-MC de fecha 30 de junio de 2020, y, consecuentemente, su desvinculación del cargo como Coordinador de Unidad Judicial. Por lo tanto, corresponde a este Organismo verificar si la Sala cumplió con los criterios

¹⁷ *Ibíd.*, párr. 43.

¹⁸ *Ibíd.*, párr.17.

¹⁹ CCE, sentencia 556-20-EP/24, 13 de junio de 2024, párr. 65.

de motivación desarrollados por la Corte Constitucional para este tipo de casos, detallados en el párrafo 27 *supra*.

- 29.** La Sala parte por realizar precisiones respecto a la naturaleza de la acción de protección, con base en la Constitución, la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP), así como en la doctrina y jurisprudencia constitucional, puntualiza que:

La competencia de la legalidad de los actos en el Ecuador está asignada a la jurisdicción contenciosa-administrativa, sin que por lo tanto un Juez constitucional lo pueda reemplazar. La Acción de Protección no revisa la legalidad de un acto sino su legitimidad [...] Por lo tanto, queda cerrada la acción de protección cuando exista la vía judicial adecuada y eficaz para la protección de derechos, o se trata de asuntos de mera legalidad, existiendo jueces que conocen de dichos asuntos, como los Contencioso-administrativos, civiles, laborales, etc. Son ellos los encargados de resolver esos pleitos.

- 30.** Posteriormente, con base en la LOSEP, el Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ), así como en la Resolución CJ-DG-2020-0035 suscrita por el Director General del Consejo de la Judicatura y la Resolución 071-2020 dictada por el Pleno de Consejo de la Judicatura, la Sala aclara que “no se determina que exista alguna violación de derechos constitucionales que deban ser amparados”. Por el contrario, afirma que la acción se orientó a dejar sin efecto la Resolución 0035-2020 y la Acción de Personal 1267- DNTH-2020-MC, pretensión que “no puede ser atendida por un juez constitucional”, dado que implica una revisión de “la legalidad o ilegalidad del acto”.

- 31.** Con base en los argumentos formulados, la Sala determina que:

[N]o es competencia constitucional hacer un control de legalidad como lo pretende el actor, tutela que es privativa de la justicia ordinaria en vía contenciosa administrativa, de conformidad al Art. 173 de la Constitución de la República, [...] en armonía con lo dispuesto en el Art. 217 del Código Orgánico de la Función Judicial, más aún si no se ha demostrado que esa vía no sea adecuada ni eficaz, mucho menos la violación de algún derecho fundamental de los consagrados en la Constitución de la República. [...] no hay duda que existe norma específica, clara y concreta, establecida justamente para plantear reclamaciones del tipo que se ventila a través de la presente acción de protección, reclamo que debió presentarse ante la Sala Distrital de la Contencioso Administrativo, conforme lo establece el Art. 90 de la Ley Orgánica del Servicio Público.

- 32.** De lo anterior se concluye que la Sala arguyó las razones que la llevaron a determinar que la acción propuesta debía ser tramitada en la vía contencioso-administrativa. Además, esta Corte verifica que, tras analizar los hechos del caso, la Sala constató que no se haya comprometido notoria o gravemente la dignidad o autonomía del accionante o, a su vez, se haya requerido una respuesta urgente. En particular, razonó que las pretensiones carecían de sustento al no advertir que el accionante “haya sido sometido a un proceso al margen de la Constitución y la ley o que haya sido impedido de ejercer sus derechos” y, en consecuencia, la acción “no corresponde procesarse en esta

jurisdicción; ya que lo que se pretende es revisar la legalidad o ilegalidad del acto de la administración, lo que desnaturaliza la acción constitucional”.

33. Por lo tanto, de conformidad con los criterios expuestos en el párrafo 27 *ut supra*, la Sala no estaba obligada a analizar las vulneraciones de derechos alegadas por el accionante —debido proceso en la garantía de motivación, seguridad jurídica, trabajo, a la igualdad formal, y a una vida digna—. En virtud de aquello, esta Corte concluye que la Sala no vulneró el derecho del accionante al debido proceso en la garantía de motivación, pues en la sentencia de segunda instancia se dilucidaron las razones por las cuales la vía contencioso-administrativa era adecuada y eficaz para conocer las pretensiones de la demanda. Además, de los hechos del caso, no se evidencia que se enmarque en asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor o servidora, o en casos excepcionales que requieran una respuesta urgente.

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 105-21-EP.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el 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 (voto concurrente), en sesión jurisdiccional ordinaria de viernes 08 de noviembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Daniela Salazar Marín

SENTENCIA 105-21-EP/24

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con respeto hacia los argumentos presentados por el juez ponente y por las demás juezas y jueces que votaron a favor de la sentencia 105-21-EP/24, aprobada en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 08 de noviembre de 2024, formulo el presente voto concurrente con el fin de expresar las razones por las que, estando de acuerdo con la decisión, disiento de la argumentación contenida en la sentencia.
2. Concuerdo con la decisión de la sentencia 105-21-EP/24 que desestimó la acción extraordinaria de protección presentada por Fernando Patricio Vargas Peñaherrera (“**accionante**”) en contra de la sentencia de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Azuay (“**Corte Provincial**”). En particular, coincido con la sentencia 105-21-EP/24 en que la sentencia de la Corte Provincial no vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, al no incurrir en insuficiencia motivacional de los derechos alegados.
3. Sin embargo, considero necesario formular el presente voto concurrente de la sentencia 105-21-EP/24 en relación con el análisis que la Corte Constitucional debe realizar al verificar la suficiencia motivacional de la sentencia impugnada, en el marco de una acción de protección presentada en el marco de un conflicto laboral contra el Estado.
4. La sentencia 105-21-EP/24, a partir de su párrafo 26, fundamenta la decisión en que la jurisprudencia de este Organismo ha establecido varias excepciones al cumplimiento del criterio rector de la garantía de motivación, y recuerda que una de esas excepciones se configura “cuando se impugnan actos administrativos sobre conflictos laborales entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos”, remitiéndose a la sentencia 2006-18-EP/24.¹ Recordemos que la sentencia 2006-18-EP/24 señaló que cuando se ha configurado tal excepción, las autoridades judiciales “no están obligad[a]s a realizar un análisis profundo sobre las vulneraciones de derechos alegadas y pueden desestimar la demanda por las causales previstas en el artículo 42 de la LOGJCC”.²

¹ CCE, sentencia 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024, párr. 42.

² *Ibid.*, párr. 40.

5. Entonces, en la sentencia 2006-18-EP/24 la Corte formuló una **regla general** así como **criterios de excepción** respecto de la procedencia de la acción de protección en conflictos laborales contra el Estado. A saber, la Corte señaló que, por **regla general**, el conocimiento de los conflictos laborales³ entre el Estado y sus servidores públicos corresponde a la jurisdicción de lo contencioso-administrativo; la Corte también estableció **criterios de excepción** a esta regla general, que operan cuando el caso se refiera a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor. A manera ejemplificativa, la Corte mencionó que tales excepciones podrían ocurrir en casos de evidente discriminación, o en los excepcionales que requieran una respuesta urgente por las circunstancias que los rodeen. Vale aclarar que de la la sentencia 2006-18-EP/24 no se puede inferir que la acción de protección nunca será la vía solo porque se alegan temas laborales. La Corte sigue manteniendo, como lo ha hecho desde la sentencia 1679-12-EP/20,⁴ que, por regla general, los conflictos laborales corresponden a las vías ordinarias establecidas para el efecto y que existen excepciones a aquella regla.
6. Retomando el análisis de la sentencia 105-21-EP/24, sobre la cual formulo este voto, observo que el fundamento de la decisión se basa en que la Sala no estaba obligada a analizar las vulneraciones de derechos alegadas por el accionante, a la luz de los criterios de la sentencia 2006-18-EP/24, por cuanto la Corte Constitucional verifica que los hechos del caso no se enmarcan en asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor o servidora, o en casos excepcionales que requieran una respuesta urgente. Toda vez que la sentencia sí estaba motivada, me pregunto ¿qué lleva a la Corte Constitucional a fundamentar su decisión en los criterios de excepción a la motivación?
7. A mi criterio, si se constata que las autoridades judiciales realizaron un profundo análisis de los derechos constitucionales alegados, resulta inoficioso aplicar los **criterios de excepción** establecidos en la sentencia 2006-18-EP/24. Además, no sólo resulta inoficioso, sino que si una sentencia sí está motivada, el fundamento para sostener que está motivada no requiere establecer si se configuró o no un supuesto de excepción a la garantía de motivación. Desde mi perspectiva, la sentencia 2006-18-EP/24 es una herramienta jurisprudencial que le permite a la Corte Constitucional identificar si la judicatura accionada estaba en la obligación de realizar un profundo

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

⁴ CCE, sentencia 1679-12-EP/20, 15 de enero de 2020, párrs. 64 y 66.

análisis de derechos al desestimar una acción de protección relativa a un conflicto laboral contra el Estado únicamente cuando, de la revisión integral del caso, se constate que la judicatura accionada **no** realizó tal análisis, pero no resulta pertinente hacer referencia a los criterios de excepción de la sentencia 2006-18-EP/24 cuando la sentencia **sí** está motivada.

8. En el presente caso, el accionante alegó la vulneración de sus derechos a la seguridad jurídica, al trabajo y a la igualdad formal y no discriminación. La sentencia de la Corte Provincial, en lo principal, resumió los cargos planteados por las partes, lo alegado en la audiencia, y la decisión jurisdiccional que se encontraba en apelación. Luego, describió la “naturaleza jurídica de la acción de protección” y analizó cada uno de los derechos alegados por el accionante. Por lo cual, tal como se reconoce en la sentencia 105-21-EP/24, la Corte Provincial, después de realizar un profundo análisis de los derechos alegados, determinó que no se vulneraron derechos constitucionales y que existían otras vías idóneas para reclamar sus pretensiones. Al constatar la argumentación suficiente del análisis de derechos por parte de la judicatura accionada, a la Corte Constitucional no le corresponde pronunciarse sobre la corrección de las razones dadas en la sentencia impugnada.
9. Con base en lo anterior, al verificar que la sentencia de la Corte Provincial no incurrió en insuficiencia motivacional, considero que no es necesario ni pertinente analizar si la judicatura accionada estaba en la obligación de realizar tal análisis con base en las excepciones previstas en la sentencia 2006-18-EP/24. Esto, por cuanto el análisis existe y cumple con el estándar mínimo de motivación exigido por la Constitución y desarrollado en la sentencia 1158-17-EP/21 en el marco de una acción de protección.
10. He considerado necesario hacer este voto pues soy consciente de que la sentencia 2006-18-EP/24 ha generado confusión en los operadores de justicia. Esto lo he evidenciado, particularmente, al examinar en la etapa de admisión las sentencias que se impugnan ante la Corte Constitucional a través de la acción extraordinaria de protección, en las que se discute sobre si debían o no aplicarse los criterios de la sentencia 2006-18-EP/24, así como la manera de aplicarlos.⁵ Esto me lleva a pensar que la Corte debe hacer mayores esfuerzos por guiar a las jueces y juezas que conocen garantías constitucionales respecto de conflictos laborales con el Estado sobre cómo aplicar esos criterios.

⁵ Entre otros, me refiero a los casos 2007-24-EP, 1668-24-EP y 1923-24-EP, conocidos en Sala de Admisión.

11. Si la propia Corte empieza a aplicar de manera irracional la sentencia 2006-18-EP/24, incluso en casos en los que no existen motivos para entrar a determinar si eran aplicables sus criterios de excepción, como en este caso pues la sentencia sí estaba motivada, la Corte no contribuye al propósito de guiar a las juezas y jueces que conocen garantías constitucionales sobre cómo entender y aplicar esta sentencia. En esa línea, mi preocupación radica en que sentencias como la 105-21-EP/24 podrían generar un efecto negativo sobre el rol de las autoridades judiciales que conocen acciones de protección sobre conflictos laborales contra el Estado. Esto, por cuanto para verificar que las situaciones que rodeen al caso no comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor o servidora, o en casos excepcionales que requieran una respuesta urgente, se requiere precisamente que las juezas y jueces revisen con detenimiento los hechos y derechos que son alegados y no realicen consideraciones generales y abstractas por tratarse de un conflicto laboral contra el Estado. Si la Corte, como en la sentencia 105-21-EP/24, empieza a aplicar de manera automática criterios de excepción a la motivación, aun cuando la sentencia sí está motivada, de alguna manera desconoce la labor jurisdiccional que las autoridades judiciales realizaron para verificar la inexistencia de vulneración de derechos. Aun cuando la Corte puede reconocer excepciones o umbrales en la garantía de motivación, la Corte no puede enviar el mensaje de que los jueces no deben cumplir su rol de motivar adecuadamente las sentencias.
12. Reconozco que yo misma, como ponente de sentencias, he incurrido en este enfoque. Por ejemplo, en la sentencia 930-20-EP/24, se incluyó una verificación sobre la excepción de realizar un profundo análisis de la vulneración de los derechos alegados, cuando tal análisis sí existió. Ahora bien, con base en la experiencia en mi calidad de jueza constitucional en las etapas de admisión y sustanciación de las causas que se tramitan ante este Organismo, estimo que debemos corregir este tipo de razonamiento, y no seguir aportando a la confusión. El rol de la Corte Constitucional es el de verificar la suficiencia motivacional (que incluye la verificación de un profundo análisis de vulneración de derechos). Solo cuando no exista tal análisis, la Corte debe identificar si la judicatura no estaba en la obligación de realizarlo, por aplicarse algún criterio de excepción.
13. Uno de los varios peligros que advierto en que la Corte aplique de manera automática o irracional la sentencia 2006-18-EP/24 es que, de alguna manera le está llevando a la Corte a alejarse de su rol natural en una acción extraordinaria de protección, esto es, analizar las sentencias de acción de protección impugnadas, para entrar en una determinación sobre los hechos que dieron origen a la acción de protección. Y es que cada vez que esta Corte analiza los casos con fundamento en la sentencia 2006-18-

EP/24, de alguna manera entra a verificar el tipo de conflicto de la acción de protección de origen.

14. Considerando la naturaleza de la acción extraordinaria de protección, este Organismo debería evitar analizar los elementos y las particularidades del conflicto de origen para identificar si existe un conflicto laboral contra el Estado. El análisis caso a caso de esos conflictos, además, permite comprender que no siempre es evidente determinar si en un caso se debe aplicar las excepciones a realizar un profundo análisis derechos por tratarse de un conflicto laboral contra el Estado. Por ejemplo, en la sentencia 846-20-EP/24, el Pleno de la Corte Constitucional identificó que existió suficiencia motivacional en un caso en donde el accionante reclamaba la homologación salarial por su calidad de profesional. Si bien pudo entenderse como un conflicto laboral contra el Estado, la decisión también pudo tener incidencia en su jubilación y la calidad de vida una persona adulta mayor.
15. Como he razonado en votos previos,⁶ la superposición entre la justicia constitucional y la contencioso-administrativa no es un problema nuevo. Las tensiones entre estas dos jurisdicciones han existido y existirán siempre. La jurisprudencia constitucional ha gestionado esta superposición de distintas maneras, pero siempre enfatizando en que las soluciones no pueden venir de razonamientos en abstracto, sino que deben surgir en función de casos concretos. En cada caso, es necesario analizar la pretensión y circunstancias específicas, para determinar si debe abordarse desde la vía ordinaria o desde la vía constitucional. No es posible dilucidar la división entre la justicia constitucional y la justicia ordinaria de manera abstracta, sino siempre a la luz de cada caso concreto. Por eso, ni la sentencia 2006-18-EP/24 ni ninguna otra puede trazar una línea fronteriza para todas las materias en abstracto de manera tajante, sino a lo mucho establecer posibles ejemplos o reglas generales que siempre estarán sujetas a excepciones. La decisión final la debe tomar el juez o jueza que conoce cada causa concreta, y es a ese juez o jueza al que le corresponde la carga argumentativa. El que los conflictos laborales con el Estado tengan una vía ordinaria no implica que resolverlos en la vía constitucional equivalga a su desnaturalización, toda vez que no se trata de una cuestión ajena al objeto de la garantía y existen casos en los cuales las pretensiones no se reducen a reclamos laborales.
16. Toda vez que la evaluación debe realizarse siempre a la luz de que cada caso concreto y sus particularidades, sin que pueda aplicarse un estándar en abstracto para definir si la acción de protección es o no la vía, las judicaturas que conocen acciones de protección sobre conflictos laborales con el Estado deben motivar sus decisiones. Por

⁶ Voto concurrente jueza constitucional Daniela Salazar Marín, sentencia 1668-20-EP/24.

ello, identifico que lo más saludable en el marco del análisis de una acción extraordinaria de protección es que la Corte Constitucional verifique si existió una fundamentación suficiente de la motivación de la sentencia y, solo cuando tal análisis no exista, revisar si la sentencia 2006-18-EP/24 (en relación con los criterios determinados en la sentencia 556-20-EP/24) era aplicable.

17. Este enfoque no solo asegura el respeto al precedente de la sentencia 001-16-PJO-CC sobre la obligación de realizar un profundo análisis de derechos, sino que logra una armonía coherente con las excepciones previstas en la sentencia 2006-18-EP/24. También evita la complejidad innecesaria en la interpretación y aplicación de las reglas jurisprudenciales por parte de los operadores de justicia. Esto, dado que la justicia constitucional debería ser una vía rápida, sencilla y eficaz para la tutela de los derechos y, por tanto, no debe convertirse en un escenario en el que la aplicación de las reglas y sus excepciones, delineadas a través de jurisprudencia de esta Corte, complejicen innecesariamente el análisis de las acciones de protección.
18. Como Corte Constitucional, debemos desarrollar jurisprudencia conducente a guiar las decisiones de la justicia constitucional, sin generar barreras interpretativas que complejicen el análisis que las juezas y jueces deban realizar cuando conocen una acción de protección. A mi criterio, sentencias como la 105-21-EP/24, al aplicar sin motivo alguno la sentencia 2006-18-EP/24, no contribuyen a ese propósito. Por estas razones, me he permitido formular este voto concurrente.

DANIELA

SALAZAR MARIN

Firmado digitalmente por
DANIELA SALAZAR MARIN
Fecha: 2024.11.22 11:18:49
-05'00'

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 105-21-EP, fue presentado en Secretaría General el 15 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 17:05; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

10521EP-75b79

**Caso Nro. 105-21-EP**

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Abg. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

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

www.registroficial.gob.ec

IM/AM

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

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

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