

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

1815-21-EP/24 En el Caso No. 1815-21-EP Se acepta parcialmente la acción extraordinaria de protección No. 1815-21-EP	2
2585-21-EP/24 En el Caso No. 2585-21-EP Se acepta la acción extraordinaria de protección No. 2585-21-EP	23
2663-21-EP/24 En el Caso No. 2663-21-EP Se acepta la acción extraordinaria de protección No. 2663-21-EP	33
463-22-EP/24 En el Caso No. 463-22-EP Se desestima la demanda de la acción extraordinaria de protección No. 463-22-EP	46
1392-22-EP/24 En el Caso No. 1392-22-EP Se acepta parcialmente la acción extraordinaria de protección No. 1392-22-EP	55



Sentencia 1815-21-EP/24
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 28 de noviembre de 2024

CASO 1815-21-EP

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

SENTENCIA 1815-21-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Pichincha en el marco de una acción de protección planteada en contra del Consejo de la Judicatura, al determinarse que se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación al no haber efectuado el análisis de una real vulneración de derechos constitucionales.

1. Antecedentes procesales

1. El 10 de diciembre de 2020, María Belén Haro Espinel (“**accionante**”), presentó una acción de protección en contra del Consejo de la Judicatura (“**CJ**”), por su destitución del cargo de secretaria de fiscales en la Unidad de Atención a Víctimas de Violencia de Género de la Fiscalía General del Estado.¹ Luego del sorteo de rigor, la causa se signó con el número 17203-2020-05991 y su conocimiento le correspondió a la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Unidad Judicial**”).
2. Mediante sentencia de 30 de diciembre de 2020, la Unidad Judicial aceptó su demanda.² Inconforme con la decisión el CJ interpuso recurso de apelación.

¹ La accionante alegó que el CJ inició un sumario administrativo en su contra debido a que habría retenido indebidamente una pericia de valoración psicológica practicada a una menor de edad por un presunto delito de abuso sexual. Por lo que, el 27 de octubre de 2020 con base al informe motivado el Pleno del Consejo de la Judicatura la destituyó. Acto seguido presentó una acción de protección, en la que manifestó que se habrían sido vulnerados sus derechos al debido proceso en la garantía de la motivación, defensa, y cumplimiento de normas y derechos de las partes, seguridad jurídica, derecho al trabajo, y vida digna.

² La Unidad Judicial dispuso:

[...] Por los razonamientos expuestos, esta Autoridad Constitucional, considera que se vulneraron las garantías constitucionales de la accionante consagradas en los artículos 82; Art. 76 numeral 7, literales a), b), c), h) y k) de la Constitución de la República, y no se aplicó las normas pertinentes en la forma que determinan los artículos 424 y 425 de la Constitución de la República, razón por la que, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, se acepta la acción de protección presentada por MARÍA BELÉN HARO ESPINEL, en contra del Consejo de la Judicatura,

3. En sentencia emitida el 12 de mayo de 2021, los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala Provincial**” o “**Corte Provincial**”) resolvieron aceptar el recurso de apelación interpuesto, revocaron la sentencia subida en grado y, en su lugar, rechazaron la acción de protección. La accionante presentó recursos de aclaración y ampliación, la Corte Provincial mediante auto de 14 de junio de 2021, negó los mismos.
4. El 12 de julio de 2021, la accionante presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia expedida el 12 de mayo de 2021, por la Sala Provincial, cuyo conocimiento le correspondió por sorteo a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.
5. El 10 de septiembre de 2021, el Tribunal de la Sala de Admisión³ de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección 1815-21-EP, y dispuso a la Sala Provincial la remisión de su informe de descargo en el término de 10 días.
6. En cumplimiento al orden cronológico de sustanciación de procesos, mediante providencia emitida el 21 de octubre de 2024 y notificada el 22 de octubre de 2024, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa e insistió a la judicatura accionada

declarando la violación de derechos constitucionales, a la seguridad jurídica; Al derecho a la defensa, conforme lo establece el Art. 76 numeral 7, literales a), b), c), h) y k) de la Constitución de la República.

Como medidas de reparación se dispusieron:

Se retrotrae el proceso administrativo al estado previo en el cual se generó la vulneración del derecho Constitucional, esto es hasta antes de la emisión del Informe Motivado No. 17001-2019-0866F-PP, [...] de fecha 17 de octubre de 2019. Dejando a salvo la facultad legal sancionadora que tiene el Consejo de la Judicatura en el ámbito disciplinario, a fin de que, ajustado a las reglas previstas en la Constitución de la República y la Ley, sustancie lo que corresponda en su ámbito; [...], se ordena *el reintegro inmediato* de la funcionaria MARIA BELEN HARO ESPINEL, a su puesto de Trabajo, como Secretaria de Fiscales de la Dirección de Derechos Humanos y Participación Ciudadana de la Fiscalía General del Estado, en la cual prestaba sus servicios, a partir del día de hoy 30 de diciembre del 2020, [...]; De igual manera, se dispone que de manera inmediata a la Fiscalía General del Estado, a través de Talento Humano o de quien corresponda, enrole y realice los pagos correspondientes de aportación patronal e individual al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, de los meses que se dejó de cancelar (De ser el caso), a fin de que la Accionante no pierda su derecho de atención de Salud, prestamos, continuidad, etc. [...]. - **II.- Reparación material, compensación económica:** Que la Fiscalía General del Estado, a través del departamento financiero o de quien corresponda, cancele como compensación económica a la Accionante, lo que dejó de percibir como remuneraciones *desde el día que cesó de sus funciones*, con todos los beneficios de Ley, hasta el día en que se reincorpore a su puesto de trabajo, [...]. - **III.-** Como garantía de no repetición, se dispone la capacitación a los funcionarios de la Dirección Provincial de Pichincha del Consejo de la Judicatura en el Ámbito Disciplinario, respecto a la garantía Constitucional del debido proceso y Seguridad Jurídica que deben tener todos los procesos administrativos [...]. - **IV.-** De conformidad con el Art. 21 de la ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, para el cumplimiento efectivo de esta sentencia **OFICIESE** a la Defensoría del Pueblo. -

³ El Tribunal de Admisión estuvo conformada por las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce, Teresa Nuques Martínez y el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

que, en el término de 3 días, remita un informe motivado respecto a las alegaciones vertidas en la demanda de acción extraordinaria de protección. El que fue remitido con fecha 22 de octubre de 2024. El 30 de octubre de 2024, la jueza sustanciadora solicitó a la judicatura accionada que en el término de 3 días se remita el expediente judicial. El 8 de noviembre de 2024, la Sala Provincial dio cumplimiento a lo ordenado.

2. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la CRE; y, 58 y 63 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

8. La accionante alega la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva, debido proceso en la garantía de la motivación y seguridad jurídica.⁴
9. Acerca de la vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva, la accionante señala lo siguiente:

En el presente caso, la dimensión de la tutela judicial efectiva que se ha vulnerado es el derecho a obtener una respuesta fundamentada respecto de las vulneraciones de derechos planteadas en la demanda.

Esto, toda vez que la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Pichincha no se pronunció sobre el fondo de la vulneración de derechos alegados. Principalmente, sobre el derecho al debido proceso en sus garantía [sic] a la motivación de los actos del poder público y al cumplimiento de las normas y derechos de las partes, en base al argumento de que se trataban de asuntos de mera legalidad. (énfasis omitido).

10. Con respecto al debido proceso en la garantía de la motivación manifiesta:

[...] el órgano jurisdiccional que sustanció el recurso de apelación de la acción de protección subyacente no analizó el fondo de la alegación de vulneración de derechos, en base el argumento de que era un tema de mera legalidad que tenía que dilucidarse en la vía administrativa.

Con ello, evidentemente vulneraron mi derecho a la tutela judicial efectiva, pues nunca obtuve del órgano jurisdiccional un pronunciamiento sobre el fondo de mis alegaciones, e incumplieron, inclusive, el precedente jurisprudencial No. 001-16-PJO-CC.

⁴ Establecidos en los artículos 75, 76 numeral 7 literal l y 82 de la CRE.

11. Y agrega:

Como se observa, la Sala que sustanció el recurso de apelación de la acción de protección subyacente, en lo relativo a los derechos acusados como vulnerados, resolvió declarar que no existe vulneración bajo el argumento de que se trataban de asuntos de mera legalidad que no son objeto de la acción de protección. Esto, sin realizar un análisis sobre la real existencia de las vulneraciones de derechos. [...] En el caso examine, para aceptar el recurso de apelación interpuesto por la parte accionada y revocar el fallo subido en grado, la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Pichincha jamás se refirió a la fundamentación de la sentencia de instancia, ni cuáles fueron los errores del Juez a quo. Es decir, nunca emitió un [sic] “postura crítica sobre la suficiencia y la fundamentación de dicha sentencia” (énfasis omitido).

12. De igual manera, manifiesta:

Lo dicho se evidencia con el contenido del considerando quinto de la sentencia impugnada, donde el Tribunal analiza el recurso de apelación y omite referirse en lo absoluto a la fundamentación del fallo de primera instancia. El referido órgano jurisdiccional no indicó cuál fue el yerro jurídico en el que incurrió el Juez [sic] a quo, para que sea procedente revocar su fallo.

13. Acerca de la afectación al derecho a la seguridad jurídica, la accionante arguye:

Esta inobservancia y por ende violación al derecho a la seguridad jurídica se corrobora al momento en la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, se trasladó la carga de la prueba a la accionante, aduciendo que ésta no ha demostrado que se han vulnerado sus derechos constitucionales, cuando por disposición constitucional le corresponde demostrar que no se vulneraron nuestros derechos a la entidad accionada [...].

14. Por lo que, solicita que se acepte la acción extraordinaria de protección, se deje sin efecto la sentencia dictada el 12 de mayo de 2021; y se disponga que otra sala conozca el recurso de apelación propuesto; o, que sea este Organismo de forma oficiosa conozca el proceso y expida una sentencia de mérito, en virtud de la gravedad y trascendencia del caso.⁵**3.2. De la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha**

⁵ Este Organismo debe señalar que de la revisión de la demanda se desprende una aparente contradicción, en virtud de que, la accionante en el acápite VIII de su demanda “Breves antecedentes del caso”, indica: “VIII. 11 Es importante mencionar, durante la tramitación de la acción de protección quedé embarazada. Sin embargo, aquello no ha sido considerado por el Consejo de la Judicatura”. Mientras que, en el acápite XI “Relevancia constitucional del problema jurídico y de la pretensión”, manifiesta: “[...] la accionante, al momento en que se ejecutó la resolución del Consejo de la Judicatura y, por ende, se inició la desvinculación de su cargo en la Fiscalía General del Estado, se encontraba y se encuentra embarazada”. Por lo que, esta Corte al no encontrar argumento desarrollado acerca de esto, se abstiene de considerarlo para el planteamiento de un problema jurídico.

15. De la revisión del expediente constitucional se constata que con fecha 23 de octubre de 2024, Antonio Pachacama Ontaneda juez de la Sala Provincial, presentó un escrito manifestando que se encuentra encargado del despacho, y añadió “[...] me limito a informar a vuestra Autoridad sobre el encargo; ya que no he sido parte del Tribunal que ha dictado sentencia [...]”.
16. Por su parte, con fecha 22 de octubre de 2024, Santiago Ecuador Galarza Rodríguez, juez de la Sala Provincial, presentó su informe, en el que señaló lo siguiente:

[...] nuestro Tribunal consideró en ese entonces que era pertinente revisar si en la parte resolutive del acto administrativo emitido por mayoría del Pleno del CJ o en la forma en que se emitió, existió o no alguna vulneración a los derechos constitucionales de la accionante. Es así que revisó la Resolución expedida por el Pleno del Consejo de la Judicatura el 27 de octubre del 2020 (acto impugnado) y la cotejó con lo impugnado por la accionante a través de su acción de protección, observando que lo que la accionante pretendía era que el órgano judicial realizara una nueva valoración de la prueba que aportó al expediente administrativo que el CJ instauró en su contra, por cuanto quienes expidieron el fallo de mayoría, a decir de la accionante, no la había considerado a pesar de haber sido ingresada al expediente disciplinario; así, el Tribunal Ad quem consideró que de forma implícita la accionante intentó que estableciéramos la procedencia o no de la aplicación de la normativa (infraconstitucional) con la cual los Vocales del CJ, sancionaron a la legitimada activa, lo que, a nuestro entender, no se circunscribía al ámbito constitucional.

17. Además, manifestó que “dentro de la sentencia en apelación que dictó en la Acción de Protección [...], de manera motivada no sólo no encontró vulneración de los derechos constitucionales denunciados por la accionante, sino que además señaló la vía judicial (jurisdicción contencioso administrativa) idónea para ventilar su inconformidad [...]”. Y finalmente, solicita descartar la acción extraordinaria de protección.

4. Planteamiento del problema jurídico

18. Este Organismo ha señalado que, en una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos nacen de manera principal de los cargos presentados por los accionantes. Conforme se ha pronunciado esta Corte en anteriores ocasiones, “de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental”.⁶
19. De la revisión integral de la demanda y de los cargos citados en los párrafos 9 al 11 *supra*, la accionante alega la afectación de sus derechos a la tutela judicial efectiva y debido proceso en la garantía de la motivación, en virtud de que, la Sala Provincial no

⁶ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16. Sentencia 1367-19-EP/21, 24 de enero de 2024, párr. 16.

se habría pronunciado sobre el fondo de la vulneración de sus derechos constitucionales, conforme lo dispuesto en la sentencia 001-16-PJO-CC. Así también, conforme el párrafo 12 *supra*, la accionante argumenta que la Sala Provincial habría vulnerado su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, ya que, en la sentencia impugnada no se habría referido en absoluto a la fundamentación del fallo de primera instancia.

20. Para evitar la reiteración argumental y dado que el cargo de la accionante se relaciona con los requisitos de la motivación en una sentencia jurisdiccional, este Organismo considera que los cargos expuestos en el párrafo *ut supra*, deben ser analizados a la luz del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación,⁷ por lo que, se elabora el siguiente problema jurídico:

¿La sentencia expedida el 12 de mayo de 2021 por la Sala Provincial, vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de la accionante, al no haber verificado la real ocurrencia de las vulneraciones de derechos constitucionales?

21. En lo que respecta a lo alegado por la accionante en el párrafo 13 *supra*, esta Corte advierte que no cuenta con una justificación jurídica de cómo la sentencia impugnada habría afectado su derecho, sino que únicamente indica no le correspondía demostrar la vulneración de derechos. Por lo mismo, a pesar de hacer un esfuerzo razonable esta Corte no puede formular un problema jurídico sobre el mismo.

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿La sentencia expedida el 12 de mayo de 2021 por la Sala Provincial, vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de la accionante, al no haber verificado la real ocurrencia de las vulneraciones de derechos constitucionales?

22. La CRE, en el artículo 76 numeral 7 literal l, establece que las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas y 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. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentran debidamente motivados se considerarán nulos”.

⁷ Este Organismo tiene el criterio de que la última valoración sobre los cargos de la demanda de acción extraordinaria de protección se la puede realizar en la etapa de sustanciación, conforme se ha efectuado en las sentencias causas 1409-19-EP/23, 2767-19-EP/24, 1296-20-EP/24.

- 23.** La Corte Constitucional ha establecido que la garantía de la motivación se satisface cuando la decisión contiene una argumentación jurídica que cuente con una “estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente”.⁸ Respecto a la fundamentación fáctica suficiente, esta no se agota con la sola enunciación de los hechos. Al contrario, debe existir un análisis de las pruebas en relación a la causa.⁹
- 24.** En cuanto a la fundamentación normativa suficiente, la motivación no puede limitarse a citar normas,¹⁰ esta “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”.¹¹
- 25.** En relación con el criterio de “suficiencia” expuesto en el párrafo 23 *supra*, esta Corte ha señalado que, en materia de garantías jurisdiccionales, aquella implica además que los jueces constitucionales deben: iii) realizar un “análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. [y] únicamente cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales [...] podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido”.¹²
- 26.** Es importante señalar que la Corte Constitucional ha manifestado que “[s]i una motivación a pesar de ser suficiente, es incorrecta, la garantía de motivación no se vulnera”.¹³ Así, en ningún caso, la garantía de la motivación incluye el derecho al acierto o corrección jurídica de las resoluciones judiciales. En consecuencia, no le corresponde a esta Corte pronunciarse acerca de la corrección de la decisión judicial impugnada.
- 27.** Ahora bien, la accionante menciona que la Corte Provincial no verificó la real ocurrencia de las alegadas vulneraciones de derechos, y que se omitió en absoluto pronunciarse sobre la sentencia de primera instancia para revertir la decisión. Cabe apuntar que, en la acción de protección, la accionante señaló que el Consejo de la Judicatura vulneró sus derechos al debido proceso en la garantía de la motivación, defensa, y cumplimiento de normas y derechos de las partes, seguridad jurídica, derecho al trabajo, y vida digna.

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

⁹ *Ibid.*, párr. 61.2.

¹⁰ CCE, sentencia 274-13-EP/19, 18 de octubre de 2019, párr. 46.

¹¹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.1.

¹² CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 103 y 103.1.

¹³ *Ibid.*, párr. 29.

28. De la revisión de la sentencia impugnada, este Organismo verifica lo siguiente:

28.1. Consta de seis acápites: primero, antecedentes y objeto de la resolución; segundo, competencia del tribunal; tercero, validez procesal; cuarto, prueba y su relación con los hechos relevantes para la resolución; quinto, fundamentos de derecho y argumentación jurídica; y, sexto, decisión.

28.2. En lo que respecta al acápite quinto, la Sala Provincial analiza la procedencia de la acción de protección conforme el artículo 40 de la LOGJCC. Acto seguido, examina la resolución del pleno del Consejo de la Judicatura por medio de la que se sancionó a la accionante y señala que “[...] de forma implícita intenan (sic) que este Tribunal determine si era o no procedente la aplicación de la normativa con la cual los Vocales del Consejo de la Judicatura sancionaron a la legitimada activa”. Seguidamente, enuncia la sentencia 234-18-SEP-CC y cita el artículo 76 numeral 7 de la CRE, y añade que “[e]s un reconocimiento al derecho a la igualdad que tienen las partes y el órgano jurisdiccional de utilizar la ley para su defensa y para el correcto juzgamiento. Su finalidad es lograr el máximo respeto de los derechos fundamentales de la persona que afronta un proceso”. Y agrega:

En cuanto a la falta de motivación de la resolución expedida por el Pleno del Consejo de la Judicatura el 27 de octubre de 2020, a las 11h01, en fallo de mayoría, verificando su texto, se determina que está atento el análisis que efectúa y la resolución que entrega, contiene lo requisitos de razonabilidad, comprensibilidad y es lógica, es decir, tiene todos los elementos señalados expresamente por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, [...] lo que hace que el derecho a la seguridad jurídica, lo que hace [sic] que este se encuentre debidamente tutelado en el expediente disciplinario revisado; en consecuencia, la resolución tomada [...] no puede afectar el derecho al trabajo y una vida digna, teniendo en cuenta el principio de interdependencia de los derechos, al que alude la defensa de la parte accionante;

28.3. Seguidamente, se establece que “mal se hace al pretender que toda alegación o inconformidad sea atendida vía acción constitucional, cabe recordar que estas acciones no son residuales y menos aún se convierten en instancias judiciales de procesos administrativos”. Concluye señalando que “las pretensiones de la legitimada activa y la defensa realizada por la parte accionada, se determina [...] que no se ha demostrado la existencia de ninguna forma de vulneración de ningún derecho constitucional dentro de la tramitación del expediente administrativo”; y adiciona que, “lo único que resalta [...] es que existe inconformidad relacionada con un asunto de mera legalidad, el mismo que por su naturaleza, resulta ajeno al ámbito constitucional, intentado”.

29. En este sentido, esta Corte observa que en la sentencia impugnada, la Sala Provincial no efectuó un análisis profundo o razonado de si la entidad accionada vulneró los

derechos al debido proceso en las garantías de la motivación y el cumplimiento de normas y derechos de las partes; a la defensa; a la seguridad jurídica; al trabajo; y, a una vida digna. Es así que, a pesar de que, la judicatura accionada se haya referido a algunos derechos conforme el párrafo 28.2 *supra*, estos han sido enunciados de forma general, sin que se haya efectuado un examen de la existencia de una posible afectación a los derechos de la accionante. Sino que, únicamente se limitó a indicar que la resolución expedida por el CJ se encuentra motivada y consecuentemente, en virtud del principio de interdependencia de derechos no se habría vulnerado, tampoco, el derecho a la seguridad jurídica, trabajo y vida digna.

30. Así también, este Organismo verifica que la Sala Provincial con este análisis y conforme las, pretensiones de la accionante alega que se trataba de un asunto de mera legalidad, el que se encontraba fuera del ámbito de la jurisdicción constitucional.
31. En tal razón, se desprende que, en la sentencia impugnada, la judicatura accionada no realizó un análisis sobre la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales, ni sobre los hechos del caso concreto; y, únicamente basó su decisión en la improcedencia de la acción por no ser la vía adecuada. Esto, genera que no se cumpla con el criterio señalado en el párrafo 23 *supra*; y, en consecuencia, la sentencia no se encuentra suficientemente motivada.
32. Por lo expuesto, se concluye que la sentencia expedida el 12 de mayo de 2021 por la Sala Provincial vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la accionante.

6. Decisión

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

1. Aceptar parcialmente la acción extraordinaria de protección **1815-21-EP**.
2. Declarar la vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación en la sentencia emitida por Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Pichincha, dentro de la garantía jurisdiccional de acción de protección 17203-2020-05991.
3. Como medidas de reparación integral se dispone:
 - 3.1. Dejar sin efecto la sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Pichincha dentro de la garantía jurisdiccional 17203-2020-05991.

- 3.2.** Se dispone que se sortee una nueva sala de la Corte Provincial de Pichincha, para que conozca y resuelva el recurso de apelación planteado.
- 3.3.** Disponer que se devuelva el expediente a la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Pichincha.
- 4.** Notifíquese, publíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por
ALI VICENTE LOZADA
PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín (voto concurrente); y, dos votos salvados de los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Alí Lozada Prado, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 28 de noviembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Daniela Salazar Marín

SENTENCIA 1815-21-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 la jueza ponente y por las demás juezas y jueces que votaron a favor de la sentencia 1815-21-EP/24, aprobada en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 28 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, considero necesario profundizar la argumentación contenida en la sentencia, de manera que queden claras las razones de mi voto favorable.
2. La sentencia 1815-21-EP/24 aceptó la acción extraordinaria de protección presentada por María Belén Haro Espinel (“**accionante**”) en contra de la sentencia emitida por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala**”) el 12 de mayo de 2021 en el marco de la causa identificada con el número 17203-2020-05991, al determinar que se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación al no haberse efectuado un análisis suficiente para determinar si tuvo lugar una real vulneración de derechos constitucionales.
3. Considero necesario formular el presente voto concurrente para profundizar algunos aspectos relativos al análisis que la Corte Constitucional debe realizar al verificar la suficiencia o insuficiencia motivacional de la sentencia impugnada, en el marco de una acción de protección presentada ante un aparente conflicto laboral contra el Estado.
4. Conviene recordar que la jurisprudencia de este Organismo ha establecido varias excepciones al cumplimiento del criterio rector de la garantía de la motivación, y una de esas excepciones se configura “cuando se impugnan actos administrativos sobre conflictos laborales entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos”. En particular, la sentencia 2006-18-EP/24¹ señaló que al conocer este tipo de conflictos en el marco de una acción de protección, las autoridades judiciales, por regla general, “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”, excepto en ciertas circunstancias.²

¹CCE, 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 excepcionalísimos que requieran una respuesta urgente por las circunstancias que los rodeen. Vale aclarar que de la sentencia 2006-18-EP/24 no se puede inferir que la acción de protección **nunca** será la vía solo porque se alegan temas relativos a derechos 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 1815-21-EP/24, sobre la cual formulo este voto, observo que, en el fundamento de la decisión, luego de identificar que la sentencia impugnada no se encuentra suficientemente motivada, no se realiza el análisis que exigiría la sentencia 2006-18-EP/24. En votos anteriores, como en el voto concurrente que formulé respecto de la sentencia 105-21-EP/24, he razonado que si la Corte no identifica insuficiencia motivacional, resulta inoficioso aplicar los **criterios de excepción** establecidos en la sentencia 2006-18-EP/24. *Contrario sensu*, si la Corte identifica una insuficiencia motivacional, debería necesariamente analizar si se aplican los **criterios de excepción** establecidos en la sentencia 2006-18-EP/24, antes de declarar la vulneración de la garantía de motivación y disponer el reenvío como medida de reparación.
7. La sentencia 2006-18-EP/24 es una herramienta jurisprudencial que le permite a la Corte Constitucional identificar si la judicatura accionada estaba -o no- en la obligación de realizar un profundo análisis de derechos al desestimar una acción de protección relativa a un conflicto laboral contra el Estado. Si la Corte invoca 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, pues la sentencia sí estaba motivada (como por ejemplo en la sentencia 105-21-EP/24), la Corte no contribuye al propósito de guiar a las juezas y jueces que conocen garantías

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.

constitucionales sobre cómo entender y aplicar esta sentencia. De la misma forma, si la Corte no aplica los criterios de la sentencia 2006-18-EP/24 en casos como el presente, en los que la sentencia impugnada no está motivada, la Corte está enviando un mensaje implícito de que tales criterios no son aplicables al caso concreto, y nuevamente no contribuye al propósito de guiar a las juezas y jueces que conocen garantías constitucionales sobre cómo entender y aplicar esta sentencia.

8. A mi juicio, es crucial que la Corte se encargue de discernir y brindar mayor claridad a los jueces de instancia sobre los supuestos de aplicación previstos en la sentencia 2006-18-EP/24, y ese razonamiento debe ser explícito. En la causa bajo análisis, si nos encontráramos ante un caso proveniente de un conflicto laboral con el Estado, una vez que la Corte determinó que la sentencia no está motivada, debía explicar si a este caso específico le eran aplicables los criterios de la sentencia 2006-18-EP/24. Ahora bien, la Corte no incluyó en su sentencia un análisis sobre la aplicabilidad de los criterios de la sentencia 2006-18-EP/24. Aquello me lleva a preguntarme si dicha omisión fue o no deliberada.
9. Una posible lectura sería considerar que, independientemente del régimen laboral aplicable (LOSEP o Código del Trabajo), e independientemente de que el motivo de la desvinculación provenía del COFJ y no de la LOSEP o el Código del Trabajo, existía una relación laboral entre la accionante y la Fiscalía General del Estado (“FGE”), es decir con el Estado, y por lo tanto eran aplicables los criterios de la sentencia 2006-18-EP/24. Si este sería el caso, la omisión del análisis de los criterios la sentencia 2006-18-EP/24 sería intencional.
10. Otra posible lectura sería considerar que no fue deliberada y que simplemente no eran aplicables los criterios de la sentencia 2006-18-EP/24 puesto que, en el caso concreto, la controversia se originó en el marco de la desvinculación de la accionante como resultado de un proceso administrativo sancionador, que determinó que habría retenido indebidamente una pericia de valoración psicológica practicada a una menor de edad por un presunto delito de abuso sexual. En principio, impugnar una decisión administrativa sancionadora en el marco de las competencias de la FGE, llevaría a dirimir este conflicto bajo la regulación de la COFJ. Entonces, si bien la relación que existía entre la accionante y la FGE era laboral, el conflicto que originó la acción de protección que hoy nos ocupa, no es una terminación de una relación laboral ordinaria sino la terminación de una relación laboral en el marco de un procedimiento administrativo sancionador. Esto podría ser suficiente para determinar que no eran aplicables los criterios de la sentencia 2006-18-EP/24.
11. Ambas lecturas son posibles, ya que de la sentencia 2006-18-EP/24 no se puede inferir que la acción de protección **nunca** será la vía solo porque se alegan temas relativos a

derechos laborales, por el contrario, la sentencia 2006-18-EP/24 nos conduce a realizar un análisis caso a caso. Y lo que evidencia el caso bajo análisis, es que todo depende de cómo comprendamos el alcance del concepto “conflicto laboral con el Estado” contenido en la sentencia 2006-18-EP/24. A mi criterio, sería peligroso asumir que basta la existencia de una relación con el Estado para que exista un conflicto laboral con el Estado, sino que es necesario observar con mayor cautela la naturaleza del conflicto. Los estándares de motivación frente a temas estrictamente laborales, como puede ser una homologación salarial, no pueden ser los mismos frente a cuestiones disciplinarias, en las que el debido proceso sancionador entra en juego. Por ello, no podemos afirmar categóricamente que siempre que exista una relación laboral necesariamente el conflicto será de tipo laboral.

12. En el caso bajo análisis, puedo estar de acuerdo con la decisión de aceptar la acción extraordinaria de protección luego de identificar que la sentencia impugnada no estaba suficientemente motivada, y al igual que la mayoría de la Corte considero innecesario entrar a determinar si se aplican los criterios de la sentencia 2006-18-EP/24 pues no se trata estrictamente de un conflicto del tipo laboral con el Estado, a pesar de la existencia de una relación laboral entre la accionante y la FGE. Ahora bien, también estimo que la Corte haría bien en ser explícita respecto de las razones por las cuales incluye o excluye el análisis de los criterios de la sentencia 2006-18-EP/24 en casos que, en apariencia, podrían ser tratados como conflictos laborales con el Estado. Esto, por cuanto la Corte debe ser una guía para que los jueces de instancia tengan certeza sobre cómo actuar en casos de este tipo, en general, así como en este caso particular, luego del reenvío.
13. Soy consciente de que la sentencia 2006-18-EP/24 ha generado cierta 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 Por ello, me he permitido formular este voto para explicitar las razones por las que no consideré necesario en este caso realizar el análisis que nos impone la sentencia 2006-18-EP/24.
14. A mi criterio, los jueces que conocen garantías constitucionales deben mirar de cerca los contornos particulares de cada caso y no aplicar criterios generales para evadir la obligación de motivar, en una acción de protección, su razonamiento sobre los derechos que se alegan como vulnerados. El análisis caso a caso de esos conflictos,

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

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.

15. Para guiar la importante labor que realizan los jueces que conocen garantías constitucionales, la Corte Constitucional haría bien en explicitar los criterios por los que, en algunos casos, luego de identificar que la sentencia no está suficientemente motivada, analiza si existían excepciones al deber de motivar, según la sentencia 2006-18-EP/24, mientras que, en otros casos, como en el presente, no lo hace.
16. Por lo tanto, estando a favor de la sentencia emitida en la presente causa, debo reconocer que la Corte debe apuntar sus esfuerzos a brindar mayor claridad a las destinatarias y destinatarios de la presente sentencia, así como a las jueces y juezas que conocen garantías constitucionales respecto de conflictos laborales con el Estado sobre cómo aplicar los criterios vertidos en la sentencia 2006-18-EP/24. Por estas razones, me he permitido formular este voto concurrente.

DANIELA
SALAZAR MARIN

Digitally signed by
DANIELA SALAZAR
MARIN

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 1815-21-EP, fue presentado en Secretaría General el 12 de diciembre de 2024, mediante correo electrónico a las 16:03; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Alí Lozada Prado

SENTENCIA 1815-21-EP/24

VOTO SALVADO

Juez constitucional Alí Lozada Prado

1. Respetuoso del voto de mayoría, disiento con la decisión adoptada. Las razones de mi discrepancia, manifestadas en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional, se expondrán a continuación.
2. El presente caso inició con la presentación de una demanda de acción de protección planteada por María Belén Haro Espinel (“**accionante**”) en contra del Consejo de la Judicatura (“**CJ**”) por la destitución del cargo de secretaria de fiscales de la Unidad de Atención a Víctimas de Violencia de Género de la Fiscalía General del Estado. El juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, aceptó la acción de protección el 30 de diciembre de 2020. El CJ interpuso recurso de apelación. En sentencia de 12 de mayo de 2021, los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala Provincial**”) resolvieron aceptar el recurso de apelación interpuesto, revocaron la sentencia subida en grado y, en su lugar, rechazaron la acción de protección.
3. La acción extraordinaria de protección fue presentada por la accionante en contra de la sentencia de apelación. El voto de mayoría concluyó que la sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la accionante porque la Sala Provincial “no efectuó un análisis profundo o razonado de si la entidad accionada vulneró los derechos al debido proceso en las garantías de la motivación y el cumplimiento de normas y derechos de las partes; a la defensa; a la seguridad jurídica; al trabajo; y, a una vida digna”. Por consiguiente, la sentencia de mayoría concluye que la Sala Provincial “no realizó un análisis sobre la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales, ni sobre los hechos del caso concreto; y, únicamente basó su decisión en la improcedencia de la acción por no ser la vía adecuada”.
4. La razón de mi discrepancia radica en que el voto de mayoría no justificó los motivos por los cuales la Sala Provincial se encontraba en la obligación de verificar la “real existencia de las vulneraciones constitucionales” alegadas por la accionante en su acción de protección. El fundamento de mi postura proviene de la sentencia 2006-18-EP/24 que estableció una nueva excepción a la obligación establecida en la sentencia

001-16-PJO-CC¹, específicamente cuando se impugnan actos administrativos sobre conflictos laborales entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos, a menos que “el caso se refiera a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor, como por ejemplo en casos de evidente discriminación, o en los excepcionalísimos que requieran una respuesta urgente por las circunstancias que lo rodeen”.

5. Ahora bien, el presente caso justamente se refiere a un conflicto laboral entre la accionante y el Consejo de la Judicatura. Bajo esta premisa, la sentencia de mayoría no justifica ni argumenta las razones por las cuales la accionante se encontraría en una situación que comprometa notoria o gravemente su dignidad o autonomía. Lo único que realiza el proyecto es una referencia a nota al pie que la accionante se encontraba embarazada. No obstante, justificar este criterio era fundamental ya que de él depende si la Sala Provincial se encontraba en la obligación de verificar la “real existencia de las vulneraciones constitucionales”, conforme a la sentencia 001-16-PJO-CC. Por las razones expuestas, considero que el voto de mayoría no fundamentó debidamente la decisión de declarar la vulneración de la garantía de la motivación. Por lo que formulo el presente voto salvado.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado

JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Alí Lozada Prado, anunciado en la sentencia de la causa 1815-21-EP, fue presentado en Secretaría General el 10 de diciembre de 2024, mediante correo electrónico a las 12:13; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

¹ En síntesis, dicha sentencia obliga a los jueces que conocen una acción de protección a – realizar un examen profundo y examinar si existieron o no las vulneraciones de derechos alegadas por la parte accionante y, únicamente después de descartar estas vulneraciones, determinar si existen vías adecuadas y eficaces para resolver el caso.

Voto salvado
Juez: Enrique Herrería Bonnet

SENTENCIA 1815-21-EP/24

VOTO SALVADO

Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. Antecedentes

1. El 28 de noviembre de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la sentencia 1815-21-EP/24. En la misma, se resolvió la acción extraordinaria de protección presentada por María Belén Haro Espinel (“**accionante**”) en contra de la sentencia de 12 de mayo de 2021 emitida por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala**”) en el marco del proceso de acción de protección signado con el número 17203-2020-05991 que siguió en contra del Consejo de la Judicatura (“**CJ**”) por su destitución del cargo de secretaria de fiscales.
2. En la referida sentencia se resolvió, en sentencia de mayoría, aceptar parcialmente la acción *in examine*, puesto que consideró que la sentencia impugnada no contaba con una motivación suficiente, dado que no realizó un análisis sobre la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales de la accionante, ni sobre los hechos del caso concreto.

2. Análisis

3. En su análisis, la sentencia de mayoría sostuvo que “a pesar de que, la judicatura accionada se haya referido a algunos derechos conforme el párrafo 28.2 *supra*, estos han sido enunciados de forma general, sin que se haya efectuado un examen de la existencia de una posible afectación a los derechos de la accionante”. Esta conclusión tiene su base en un análisis realizado a la luz de la sentencia 1158-17-EP/21, que dispone que los jueces deben realizar un análisis de la real vulneración de derechos, previo a determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver para resolver el asunto controvertido.
4. Discrepo del análisis y la conclusión de mayoría. La sentencia 2006-18-EP/24 presenta una excepción al estándar de motivación aplicado a casos de conflictos entre el Estado y sus servidores públicos. De conformidad con dicho precedente, los jueces constitucionales pueden declarar la improcedencia de una acción de protección sin que sea necesario realizar un profundo análisis de la real vulneración de derechos, siempre que verifiquen que el caso **no** se refiera a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor, ni que requiera una respuesta urgente por las circunstancias que lo rodeen.

5. Asimismo, la sentencia de mayoría tampoco tomó en cuenta en su análisis lo dispuesto en la sentencia 556-20-EP/24. Esta sentencia desarrolló esta excepción y dispone que la motivación de las sentencias que declaran improcedente a la acción de protección deben contener dos elementos únicamente: (i) la verificación de que los cargos en la demanda no se refieran a los supuestos que comprometan gravemente la dignidad de los servidores; y, (ii) la explicación de por qué la vía contencioso-administrativa sería adecuada y eficaz.
6. Considero que el estándar aplicado en la sentencia de mayoría no es correcto. Contrario a lo señalado en el pie de página 14 de la sentencia de mayoría, a mi criterio, es evidente que el caso *in examine* trata de un conflicto entre el Estado y uno de sus servidores públicos. A mi parecer, no hay una justificación que lo excluya de la aplicación de la sentencia 2006-18-EP/24. Adicionalmente, no observo que la sentencia de mayoría haya explicado su razonamiento detrás de esta determinación, pues únicamente sostiene que el caso *in examine* trata de “un procedimiento de régimen disciplinario tramitado bajo las normas del [COFJ], (...) relacionado a la administración de justicia dentro del sistema judicial”¹ y que “[esta] connotación del presente caso no se encuadra en el parámetro de la sentencia 2006-18-EP/24 referente a ‘conflictos laborales de servidores públicos con el Estado’”.² En este sentido, no es claro por qué un conflicto entre un servidor público y el Estado, que sea tramitado a la luz del COFJ, sería diferente de otros conflictos laborales entre servidores públicos y el Estado.
7. En vista de lo expuesto, la sentencia de mayoría debió haber verificado el cumplimiento de los dos requisitos señalados en el párrafo 5 *supra*. En aplicación de este análisis y de la revisión de la sentencia impugnada, se verifica que los jueces de la Sala no concluyeron que de los hechos del caso y los cargos de la demanda se desprendieran supuestos que comprometan grave o notoriamente la dignidad del accionante o situaciones que requieran una respuesta urgente, por lo que se cumple el requisito (i). De igual manera, se advierte que los jueces de la Sala explicaron por qué la vía administrativa sería la adecuada (ii) al sostener que no cualquier inconformidad puede ser atendida en vía constitucional y que el accionante pretende mediante acción de protección que se conozca y resuelva hechos relacionados a asuntos disciplinarios-administrativos, lo que se aparta del objeto de la acción de protección. Al haberse cumplido los requisitos detallados, la sentencia contiene una motivación suficiente conforme al estándar establecido en las sentencias 556-20-EP/24 y 2006-18-EP/24.

¹ Sentencia de mayoría, párr. 27.

² Sentencia de mayoría, pie de p. 14.

8. En virtud de lo señalado, considero que correspondía al Pleno de la Corte desestimar la acción extraordinaria de protección presentada. Este voto se emite en línea con los votos particulares desarrollados respecto de las sentencias 1005-21-EP/24, 822-20-EP/24, 2030-21-EP/24, 1419-19-EP/24, 864-20-EP/24 y 1015-21-EP/24.

**PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET**
Firmado digitalmente por
PABLO ENRIQUE
HERRERIA
BONNET
Fecha: 2024.12.16
11:23:34 -05'00'
Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 1815-21-EP, fue presentado en Secretaría General el 12 de diciembre de 2024, mediante correo electrónico a las 13:12; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

181521EP-76da5



Caso Nro. 1815-21-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto concurrente y los votos salvados que antecede fue suscrito el día lunes dieciséis de diciembre 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 2585-21-EP/24
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

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

CASO 2585-21-EP

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

SENTENCIA 2585-21-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada por Teresa Isabel Soledipa Conforme en contra del auto que declaró el abandono dentro de un juicio contencioso administrativo, al evidenciar que el Tribunal de instancia vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva en su elemento de acceso a la justicia. Ello, porque el impulso procesal no le correspondía a las partes, sino a la autoridad judicial.

1. Antecedentes

1.1. El proceso originario

1. El 9 de enero de 2012, Teresa Isabel Soledipa Conforme (“**actora**”) presentó una acción subjetiva en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón La Libertad (“**GAD de La Libertad**”) y de la Procuraduría General del Estado.¹ El proceso fue signado con el número 09801-2012-0018.
2. El 3 de marzo de 2015, el Tribunal Distrital número 2 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“**Tribunal Distrital**”) declaró el abandono de la causa.²
3. Inconforme, la actora interpuso recurso de casación. El 30 de julio de 2021, la conjuenza de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala**”) inadmitió el recurso.³ El proceso se signó con el número 17741-2015-0330.

¹ La actora impugnó la resolución que le separó de sus funciones como secretaria ejecutiva del departamento de asesoría jurídica del GAD de La Libertad, bajo la figura de compra de renuncia. A su criterio, la indemnización de USD 19 140,00 otorgada no correspondía a los años de servicio prestados.

² El Tribunal Distrital indicó que el último escrito presentado por la actora fue del 22 de mayo de 2013 y que, a la fecha de emisión del auto, había transcurrido un año y nueve meses.

³ La conjuenza determinó que el recurso no cumplía los requisitos formales exigidos por la Ley de Casación, pues la accionante invocó la causal primera –infracciones de normas sustantivas–, pero sostuvo una indebida aplicación de los artículos 388 y 389 del Código de Procedimiento Civil –normas eminentemente procesales–.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

4. El 15 de septiembre de 2021, Teresa Isabel Solesdipa Conforme (“**accionante**”) presentó acción extraordinaria de protección contra el auto de 3 de marzo de 2015 emitido por el Tribunal Distrital y el auto de 30 de julio de 2021 emitido por la Sala.
5. La causa *in examine* fue sorteada el 30 de septiembre de 2021 al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y se signó con el número 2585-21-EP.
6. El 19 de noviembre de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la presente causa y solicitó al Tribunal Distrital y a la Sala informes de descargo.⁴
7. El 10 de diciembre de 2021 y el 19 de octubre de 2023, la conjuenza de la Sala y el Tribunal Distrital, respectivamente, remitieron sus informes de descargo.
8. El 5 de noviembre de 2024, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia

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

3. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la accionante

10. La accionante considera que las decisiones impugnadas vulneraron sus derechos a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica y al debido proceso en las garantías de defensa y motivación.
11. En primer lugar, esgrime que se vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva al inadmitir a trámite su recurso de casación. Luego, indica que el auto que declaró el abandono también vulneró este derecho, pues le correspondía al Tribunal Distrital la apertura de la etapa probatoria, considerando que ambas partes lo habían solicitado. Así, señala que no existió una falta de impulso de su parte y que, al contrario, la declaratoria de abandono la dejó en indefensión y le impidió acceder a la justicia.

⁴ La Sala de Admisión se conformó por el entonces juez constitucional Ramiro Ávila Santamaría, el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.

12. En segundo lugar, arguye que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica en vista de que la figura del abandono únicamente procede ante la falta de impulso de la parte actora. A su criterio, era el Tribunal Distrital quien debía ordenar la apertura de la causa a prueba.
13. Por último, sobre el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, indica que este se vulneró “por cuanto la norma aplicada no se ajusta a la resolución adoptada por el Tribunal Contencioso Administrativo”.
14. En mérito de lo expuesto, solicita que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales y se dejen sin efecto las decisiones impugnadas.

3.2. De las judicaturas accionadas

3.2.1. Del Tribunal Distrital

15. Los jueces del Tribunal Distrital esgrimieron que la declaratoria de abandono “tiene su fundamento en el inciso segundo del artículo 388 del Código de Procedimiento Civil; norma vigente y aplicable al caso”. Indican que la causa estuvo suspendida, sin que exista impulso de parte, por un año nueve meses.

3.2.2. De la Sala

16. La conjuenza de la Sala argumentó, en lo principal, que se limitó a realizar un examen de admisibilidad del recurso de casación. Por tanto, solicitó que se inadmita la acción que nos ocupa.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

17. En la sustanciación de una acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante.⁵ Conforme se desprende de los párrafos 11 y 12, la accionante esgrime que se ha vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva en su elemento de acceso a la justicia y a la seguridad jurídica, toda vez que, a su criterio, se declaró el abandono pese a que correspondía al Tribunal Distrital abrir la causa a prueba. En consecuencia, al evidenciar que el cargo es claro y completo,⁶ se plantea el siguiente problema jurídico

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

⁶ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18. Los tres elementos que permiten identificar un argumento claro son: (i) una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho constitucional cuya vulneración se acusa; (ii) una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la

únicamente a través del derecho a la tutela judicial efectiva:⁷ **¿El Tribunal Distrital vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva, en su elemento de acceso a la justicia, al declarar el abandono de la causa cuando correspondía abrir la causa a prueba?**

18. Ahora bien, se evidencia que el cargo contenido en el párrafo 13 *supra*, respecto a una posible vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, se refiere a la pertinencia de la argumentación jurídica empleada por el Tribunal Distrital. Conforme lo ha señalado esta Corte en previas ocasiones, dicha razón no puede considerarse para formular un problema jurídico, pues la garantía de la motivación “no se refiere a la pertinencia jurídica de las razones esgrimidas en la argumentación, es decir, no alude a si las disposiciones jurídicas invocadas por el juzgador son o no aplicables al caso concreto”.⁸
19. Finalmente, el cargo contenido en el párrafo 11 –sobre el auto de inadmisión de casación– no es claro ni completo. La accionante manifiesta que la Sala habría vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva al inadmitir su recurso, limitándose a expresar su inconformidad con lo resuelto. Por tanto, pese a realizar un esfuerzo razonable, no es posible formular un problema jurídico.

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿El Tribunal Distrital vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva, en su elemento de acceso a la justicia, al declarar el abandono de la causa cuando correspondía abrir la causa a prueba?

20. El artículo 75 de la CRE reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva en los siguientes términos:

Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.

acción u omisión de la autoridad judicial que como consecuencia vulneró algún derecho; y, (iii) una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho de forma “directa e inmediata”.

⁷ Ello, porque en la sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 115, se determinó que se vulnera este derecho cuando no se permite que una pretensión sea conocida, por ejemplo, cuando se declara el abandono pese a que la falta de impulso procesal es atribuible al órgano jurisdiccional.

⁸ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 82.

21. En la misma línea, la Corte Constitucional ha señalado que el derecho a la tutela judicial efectiva tiene tres componentes: **(i)** el acceso a la administración de justicia; **(ii)** el derecho a un debido proceso judicial; y, **(iii)** la ejecución de la decisión.⁹
22. Ahora bien, a criterio de la accionante, el Tribunal Distrital vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva, en su elemento de acceso a la justicia, al declarar el abandono sin considerar que al propio Tribunal le correspondía abrir la causa a prueba.
23. El acceso a la justicia se concreta en el derecho de acción y en el derecho a obtener una respuesta a la pretensión planteada ante el aparataje jurisdiccional. Este último “se viola cuando no se permite que la pretensión sea conocida, por ejemplo cuando [...] se declara el abandono de una acción siendo que la falta de impulso procesal es atribuible al órgano jurisdiccional”.¹⁰
24. Así, para respetar el derecho a la tutela judicial efectiva en su componente de acceso a la justicia y a obtener una respuesta a la pretensión, previo a declarar el abandono, las autoridades judiciales deben verificar: **(i)** a quién le es atribuible la falta de impulso procesal; y **(ii)** si las solicitudes realizadas por las partes dentro del proceso han sido contestadas oportunamente.¹¹
25. En la especie, esta Corte ha resuelto que si una autoridad judicial incumple con su obligación de dar contestación a una solicitud de las partes no opera la figura del abandono, pues “no se puede presumir la voluntad de las partes de dar por terminado un proceso por la negligencia del juzgador, si al contrario estas se encuentran a la espera de una contestación a su petición”.¹²
26. Por tanto, corresponde verificar si el abandono dentro del proceso materia de esta acción corresponde a una falta de impulso procesal o si existieron solicitudes realizadas por las partes que no fueron tomadas en cuenta por el Tribunal Distrital.
27. En el caso *sub judice*, el Tribunal Distrital declaró el abandono de la causa en auto de 3 de marzo de 2015. El fundamento de esta decisión fue que había transcurrido 1 año y 9 meses desde el último escrito de la accionante, de 22 de mayo de 2013, cumpliéndose a criterio de la autoridad judicial los supuestos prescritos en los artículos

⁹ CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 110.

¹⁰ *Ibid.*, párr. 115.

¹¹ CCE, sentencia 851-14-EP/20, 21 de febrero de 2020, párr. 26: “Sobre la debida diligencia que la autoridad judicial debe guardar previo a declarar el abandono procesal, este Organismo ha señalado que los juzgadores deben: (i) tener en cuenta a quién es atribuible la falta de impulso del proceso y (ii) haber dado oportuna contestación a las solicitudes realizadas por las partes dentro del expediente”.

¹² *Ibid.*, párr. 27.

388 y 389 del Código de Procedimiento Civil, en concordancia con el artículo 77 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, vigentes a la fecha.

28. No obstante, esta Corte evidencia las siguientes actuaciones procesales:

1. El 8 de octubre de 2012, la accionante solicitó abrir la causa a prueba, pues los demandados fueron citados y había transcurrido el término para contestar la demanda.¹³
2. El 9 de enero de 2013, el GAD de La Libertad solicitó abrir la causa a prueba.¹⁴
3. El 22 de mayo de 2013, la accionante solicitó continuar con el proceso, “por cuanto el mismo se encuentra paralizado ya algunos meses”.¹⁵
4. El 19 de julio de 2013, el GAD de La Libertad solicitó, por segunda ocasión, que se aperture la causa a prueba.¹⁶
5. El 7 de mayo de 2014, el GAD de La Libertad solicitó, por tercera ocasión, que se aperture la causa a prueba.¹⁷
6. En auto de 19 de febrero de 2015, una nueva conformación del Tribunal Distrital avocó conocimiento de la causa, incorporó los escritos de las partes procesales, ratificó la comparecencia del GAD de La Libertad y dispuso al Secretario sentar razón “del tiempo transcurrido desde la última diligencia practicada en el juicio o la última petición que hubiere formulado la accionante”.¹⁸
7. El 3 de marzo de 2015, el Tribunal Distrital resolvió declarar el abandono del proceso.¹⁹

29. En tal virtud, es claro que tanto la accionante, como la entidad demandada, solicitaron al Tribunal Distrital que aperture la causa a prueba. El Tribunal Distrital omitió tramitar estas solicitudes. Al contrario, de oficio solicitó al Secretario sentar razón del

¹³ Fs. 62, expediente del Tribunal Distrital número 2 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas. Proceso 09801-2012-0018.

¹⁴ Fs. 63, expediente del Tribunal Distrital.

¹⁵ Fs. 65, expediente del Tribunal Distrital.

¹⁶ Fs. 66, expediente del Tribunal Distrital.

¹⁷ Fs. 67, expediente del Tribunal Distrital.

¹⁸ Fs. 74 v., expediente del Tribunal Distrital.

¹⁹ Fs. 76 y v., expediente del Tribunal Distrital.

tiempo transcurrido desde la última petición formulada por la accionante, cuando, de conformidad con la normativa aplicable, le correspondía abrir la causa a prueba.²⁰

30. Esta Corte ha sostenido que “el abandono no opera cuando la misma autoridad ha incumplido con su obligación de dar contestación a una solicitud de las partes”,²¹ ni mucho menos cuando tenía la obligación de abrir la causa a prueba y garantizar que los sujetos procesales puedan acreditar los hechos materia de su demanda y contestación.
31. *Ergo*, la presunta falta de impulso procesal desde el 22 de mayo de 2013 hasta el 3 de marzo de 2015, fecha en la que se declaró el abandono, resulta atribuible al Tribunal Distrital, quien no dio apertura al periodo de prueba solicitado por la accionante y su contraparte.²²
32. Por lo expuesto, esta Corte constata que se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva en su componente de acceso a la justicia y a obtener una respuesta a la pretensión, pues se declaró el abandono de la acción cuando la falta de impulso procesal no era atribuible a la accionante, sino a la autoridad judicial demandada.

6. Decisión

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

1. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección **2585-21-EP**.
2. **Declarar** la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en su elemento de acceso a la justicia y a obtener una respuesta a la pretensión, previsto en el artículo 75 de la Constitución.

²⁰ Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. Registro Oficial, 338, 18 de marzo de 1968. Artículo 38: “Con la contestación de la demanda se mandará notificar al actor, y en la misma providencia, caso de haber hechos que deban justificarse, **se abrirá la causa a prueba por el término de diez días, en el cual se practicarán las diligencias probatorias que se solicitaren**. Cuando la controversia versare exclusivamente sobre cuestiones de derecho, contestada la demanda se notificará a las partes, y sin otra sustanciación el Tribunal pronunciará sentencia en el término de doce días” (énfasis añadido). Ver también, Código de Procedimiento Civil. Registro Oficial 58, suplemento, 12 de julio de 2005. Artículo 388: “Los juicios civiles que hubieren permanecido en abandono durante dieciocho meses contados desde la última diligencia que en el juicio se hubiere practicado, en la primera instancia, o dieciocho meses en la segunda, quedan abandonados por el ministerio de la ley. Salvo disposición en contrario de la ley, la Corte Suprema, los tribunales distritales y las cortes superiores de justicia, declararán de oficio o a petición de parte el abandono de las causas por el ministerio de la ley, cuando hubieren permanecido en abandono por el plazo de dieciocho meses **contados** desde la última diligencia que se hubiese practicado o **desde la última solicitud hecha por cualquiera de las partes**” (énfasis añadido).

²¹ CCE, sentencia 1234-14-EP/20, 11 de marzo de 2020, párr. 50.

²² Ver, en similar sentido, CCE, sentencia 2228-18-EP/23, 12 de abril de 2023, párrs. 25 y 27.

3. Disponer, como medidas de reparación integral:

- i.** Dejar sin efecto el auto de 3 de marzo de 2015 emitido por el Tribunal Distrital número 2 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas y retrotraer el proceso hasta el momento previo a su emisión. Esto es, a las solicitudes de abrir la causa a prueba presentadas por las partes procesales.
- ii.** Disponer al Tribunal Distrital número 2 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas continuar con la sustanciación del proceso 09801-2012-0018.
- iii.** Llamar la atención a los jueces Jorge Garzón Cervantez, Kelvin Petronio Sánchez Romero y Ángel Herminio Ponce Sigchay, que conformaron el Tribunal Distrital número 2 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas cuando se emitió la decisión impugnada, por no haber atendido oportunamente los escritos de las partes procesales y haber declarado el abandono de la causa. El Consejo de la Judicatura deberá anotar el llamado de atención en la hoja de vida de las autoridades judiciales.²³

4. Notifíquese, devuélvase y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

²³ Con excepción del juez Jorge Garzón Cervantez, que falleció y ya no ejerce el cargo.

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, 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

258521EP-759cb



Caso Nro. 2585-21-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 2663-21-EP/24
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 28 de noviembre de 2024

CASO 2663-21-EP

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

SENTENCIA 2663-21-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada por la Superintendencia de Bancos en contra de una sentencia al evidenciar que esta incurre en el vicio de incongruencia frente a las partes, pues no contestó el argumento relevante propuesto por la entidad accionante.

1. Antecedentes

1.1 El proceso de origen

1. El 18 de febrero de 2021, FULL STEEL ACEROS INDUSTRIALES S.A. (“**empresa**”), presentó una acción de protección en contra de la Superintendencia de Bancos (“**Superintendencia**”). Impugnó la sanción impuesta en su contra de inhabilitar todas sus cuentas bancarias corrientes por el lapso de un año.¹ La causa fue signada con el número 17981-2021-00680 y sorteada a la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez

¹ En su demanda la empresa expuso que mantenía una cuenta corriente en el Banco del Pacífico mediante la cual realizaba pagos tanto a proveedores, como a sus trabajadores. Que el día 13 de enero de 2021 dicho banco emitió razón de protesto de varios cheques girados por la empresa, por lo que el 22 de enero de 2021 presentó un reclamo ante el Centro de Servicios al Cliente del Banco del Pacífico y ante la Superintendencia. En virtud de esto, se emitió el requerimiento 2021-001561, del cual señala que no se le proporcionó respuesta. En consecuencia de los cheques protestados, como sanción, se le inhabilitaron las cuentas bancarias corrientes de la empresa en todo el sistema financiero nacional por un año. Esto se fundó en el artículo 62 de las Normas Generales del Cheque aprobadas por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera en la Resolución 092-2015-F, el cual prescribe: “El girador de una cuenta corriente, habilitado por primera vez y que incurra [...] en el protesto de al menos tres (3) cheques, y en caso de tener más de una cuenta corriente, de al menos (6) cheques, en el período de un (1) año contado a partir de la fecha del primer protesto, además del pago de la multa del diez por ciento (10%) sobre el valor de cada cheque protestado, se cerrarán obligatoriamente todas las cuentas corrientes personales abiertas a su nombre en el sistema financiero; y, no podrá actuar como firma autorizada por un (1) año contado a partir de la fecha de la imposición de la sanción.”

Consideró que la sanción impuesta en su contra, vulneró sus derechos al trabajo, a la vida digna, a la igualdad formal y a la no discriminación; y, a la seguridad jurídica, pues esto ha causado la liquidación de la empresa por la imposibilidad de seguir operando en el sistema financiero nacional. Como pretensión solicitó que se deje sin efecto la orden administrativa que inhabilitó y cerró todas sus cuentas bancarias por el lapso de un año y que se disponga a la Superintendencia la rehabilitación y apertura de todas las cuentas bancarias.

y Adolescencia con sede en la parroquia Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Unidad Judicial**”).

2. El 23 de marzo de 2021 el juez de la Unidad Judicial emitió sentencia en la que rechazó la acción de protección por improcedente y por no cumplir con los requisitos 1, 2 y 3 del artículo 40 de la LOGJCC. En contra de esta decisión, la empresa interpuso recurso de apelación.
3. En sentencia de mayoría de 23 de junio de 2021, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Pichincha (“**Sala**”) aceptó el recurso de apelación.² En este sentido, revocó la sentencia subida en grado y como medidas de reparación: i) dejó sin efecto la resolución mediante la cual se inhabilitó todas las cuenta existentes en el sistema financiero de la empresa; y, ii) retrotrajo el proceso al momento en el que Banco del Pacífico debía dar contestación “razonada y motivada” al reclamo presentado por la empresa.
4. La Superintendencia de Bancos interpuso recursos de aclaración y ampliación. En auto de 19 de julio de 2021, la Sala negó dichos recursos.

1.2 Trámite ante la Corte Constitucional

5. El 17 de agosto de 2021, la Superintendencia de Bancos (“**entidad accionante**”) presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa en contra de la sentencia de 23 de junio de 2021 (“**sentencia impugnada**”).
6. La causa fue sorteada el 6 de octubre de 2021 al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet. Mediante auto de 17 de diciembre de 2021, se admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.³
7. Mediante escrito de 21 de enero de 2022, la jueza de la Sala, Dilza Muñoz Moreno, quien fue ponente de la sentencia impugnada, remitió su informe de descargo.

² La Sala consideró que se violentaron los derechos al trabajo, a desarrollar actividades económicas, a la seguridad jurídica y a la vida digna en virtud de que “la queja, reclamo o cuestionamientos de la cliente FULL STEEL ACEROS INDUSTRIALES ha quedado sin respuesta alguna, por ello el DEFENSOR DEL CLIENTE en este caso manifiesta que no obtiene respuesta alguna y se mantiene en estado de indefensión al ser vulnerados sus derechos”.

³ El Tribunal estuvo conformado por los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Enrique Herrería Bonnet; y, el ex juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez. En el párrafo 21 del auto en mención, se solicitó a la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Pichincha que presente un informe en el término de diez días.

8. El 20 de noviembre de 2024, el juez ponente de la presente sentencia avocó conocimiento de la causa e incorporó al expediente el escrito señalado en el párrafo *ut supra*.

2. Competencia

9. De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución y los artículos 58 y siguientes de la LOGJCC, la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional.

3. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1 De la entidad accionante

10. La entidad accionante sostiene que la sentencia impugnada vulneró su derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso tanto en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes, como en la de la motivación.
11. Respecto al derecho a la seguridad jurídica, la entidad accionante considera que los jueces de la Sala “emiten sentencia sin considerar [la] competencia [y la] naturaleza de la Superintendencia de Bancos [...] no analizaron el Código Orgánico Monetario y Financiero que respecto al cheque determina”; y, procede a citar los artículos 478 y 483 del referido código. Así como, los artículos 5, 67, 69, 74, 75, 79 y 88 de las Normas Generales del Cheque aprobadas por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera en la Resolución 092-2015-F.
12. Bajo la misma línea la entidad accionante, menciona el artículo 156 del Código Orgánico Monetario y Financiero para después señalar que, “los [j]ueces [c]onstitucionales no analizaron cuáles son las obligaciones que los cuenta [sic] correntistas deben cumplir para girar cheques que consta claramente en el Código Orgánico Monetario y Financiero”.
13. Asimismo, sostiene que los jueces no consideraron el argumento respecto a que:

[...] el requerimiento solicitado por la FULL STEEL ACEROS INDUSTRIALES a Banco Pacífico S.A. (sic) no involucra a la [Superintendencia], porque el cierre de la cuenta no emanó de la [Superintendencia], no estaba en poder de este organismo de control ni tampoco se refería a un acto administrativo dictado por éste, ni respecto del manejo de cuentas corrientes; y han afectado así el derecho a la seguridad jurídica [...] fue evidente la falta de legitimación pasiva, porque quien inhabilitó la cuenta es el Banco del Pacífico S.A.[...].

14. Por otra parte, la entidad accionante alega que “[...] el presente caso trata de un asunto de mera legalidad por tratarse de disposiciones que rige (sic) la relación de los usuarios financieros con el sistema financiero, se trata de normas infraconstitucionales [...] por lo que no se ha vulnerado derechos constitucionales de la accionante.”
15. Esta Corte advierte que de la lectura de la demanda no se desprende que la entidad accionante haya presentado cargos que se refieran a una posible vulneración del derecho al debido proceso tanto en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes y de la de la motivación.

3.2 De la Sala de la Corte Provincial

16. La jueza Dilza Muñoz Moreno, en su informe de descargo, se refiere a los hechos que dieron origen al proceso, especialmente respecto al reclamo presentado por la empresa ante el defensor del cliente del Banco del Pacífico y la falta de respuesta de este. Indica que, tras revisar el expediente, consta un documento emitido en el trámite del reclamo 2021-001561, en el cual, en el numeral 12, se menciona: “[n]o obtiene respuesta alguna” por lo que, con base a esto, determina que el reclamo de la empresa no obtuvo contestación y que por este motivo se vulneraron los derechos de la empresa.
17. Por consiguiente, procede a señalar que “la sentencia es muy clara en el desarrollo de los derechos que se observan violentados por la parte accionada”. En virtud de esto, concluye su informe precisando que con base a lo expuesto “lógicamente se atentó contra la seguridad jurídica, ya que la clienta accedió a su reclamo a través de las vías pertinentes, sin tener ningún tipo de respuesta, cuando justamente la creación del Defensor del Cliente [fue] con ese objetivo [...]”.

4. Planteamiento de problemas jurídicos

18. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen principalmente de los cargos formulados por la parte accionante. Es decir, de las acusaciones que estos dirigen sobre las decisiones impugnadas por considerarlas lesivas de un derecho fundamental.
19. De los argumentos resumidos en los párrafos 11 y 12 esta Corte advierte que la entidad accionante enfoca su demanda en la falta de aplicación e indebida aplicación de normas infraconstitucionales. La revisión de la correcta o incorrecta aplicación de dichas normas constituye un análisis que no se encuentra dentro de las competencias de esta Corte Constitucional, y por lo mismo, al no ser un argumento completo, y pese

a hacer un esfuerzo razonable, esta Corte no procederá con el análisis de la mentada alegación.⁴

20. Respecto al cargo contenido en el párrafo 14 se evidencia que no es claro ni completo. La entidad accionante centra su argumento en expresar una inconformidad con la vía mediante la cual la empresa reclamó sus pretensiones, pues sostiene que el proceso se trataba de un asunto de mera legalidad. Por tanto, pese a realizar un esfuerzo razonable, no es posible formular un problema jurídico.
21. En cuanto al cargo contenido en el párrafo 13, la entidad accionante arguye que la Sala omitió pronunciarse sobre su alegación respecto a que la decisión del cierre de la cuenta de la empresa no emanó de la Superintendencia, y que, por ende, el requerimiento solicitado por la empresa no involucra a esta entidad y que incluso no existió un acto administrativo dictado por la entidad accionante. En tal sentido, si bien alude que mediante esta omisión se vulneró su derecho a la seguridad jurídica, esta Corte evidencia que “el cargo apunta a la presencia de algún vicio motivacional en la argumentación”,⁵ específicamente, al de incongruencia frente a las partes. En consecuencia, al evidenciar que el cargo es claro y completo⁶ y con base en el principio *iura novit curia*,⁷ se plantea el siguiente problema jurídico: **¿La Sala vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por incurrir en un vicio de incongruencia frente a las partes al no haber respondido un argumento relevante planteado por la entidad accionante?**

5. Resolución del problema jurídico

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

Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.

⁴ CCE, sentencia 30-17-EP/21 de 21 de julio de 2021, párr. 21.

⁵ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 72.

⁶ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18. Los tres elementos que permiten identificar un argumento claro son: (i) una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho constitucional cuya vulneración se acusa; (ii) una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión de la autoridad judicial que como consecuencia vulneró algún derecho; y, (iii) una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho de forma “directa e inmediata”.

⁷ Contenido en los artículos 19, inciso segundo y 140 del COFJ y 4 numeral 13 de la LOGJCC. Se considera este principio, pues la accionante no alegó la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación; no obstante, sí proporcionó la base fáctica y justificación jurídica pertinente.

23. Dicho esto, existen situaciones en las que *prima facie* una fundamentación fáctica y normativa pueden aparentar suficiencia; no obstante, una de ellas podría ser inexistente al estar afectada por un vicio motivacional.

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

Hay incongruencia cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica, o bien, no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales (incongruencia frente a las partes), o bien, no se ha contestado alguna cuestión que el sistema jurídico –ley o la jurisprudencia– impone abordar en la resolución de los problemas jurídicos conectados con cierto tipo de decisiones [...] generalmente, con miras a tutelar de manera reforzada un derecho fundamental (incongruencia frente al Derecho) (Énfasis añadido).⁸

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

26. Esta Corte evidencia que la entidad accionante, en su contestación a la demanda de acción de protección, alegó que “[la empresa] no ha presentado reclamo alguno en la instancia administrativa en la Superintendencia de Bancos, de ahí que no consta acto administrativo dictado por la Superintendencia de Bancos”. Lo cual evidencia que, a criterio de la Superintendencia, el proceso de inhabilitación no fue manejado, ni reclamado ante dicha entidad y, por ende, tampoco existe un acto administrativo emitido por la misma mediante el cual no se haya dado respuesta a la empresa o se haya ordenado la inhabilitación de sus cuentas.

27. Consecuentemente, esta Corte considera que dicha argumentación es relevante, toda vez que apuntaba a que el problema jurídico se resuelva de forma opuesta a la que efectivamente falló la judicatura accionada. Específicamente, expresó que su vinculación al proceso como legitimada pasiva no era correcta al considerar que la Superintendencia no emitió ningún tipo de acto que ordenó la inhabilitación de las cuentas de la empresa, y que tampoco recibió requerimiento o reclamo alguno por parte de ella. En este sentido, sostuvo que el Banco del Pacífico fue quien llevó todo este proceso de inhabilitación de las cuentas. Este Organismo considera que el

⁸ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 86.

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

argumento señalado tiene el potencial de modificar la resolución de la causa, por lo que su respuesta es relevante.

28. Una vez determinada la relevancia del argumento corresponde dilucidar si la Sala dio respuesta a este:

29. Al respecto, se observa que la sentencia impugnada se divide en seis considerandos.¹⁰ El primero se refiere a la competencia de la Sala, el segundo a la validez procesal, el tercero a los antecedentes del caso y el cuarto a la finalidad de la acción de protección.

30. Por su parte, el considerando sexto contiene la fundamentación del Tribunal en el cual la Sala expone lo siguiente:

30.1 En primer lugar, la Sala determina que las acciones del poder público, incluidas aquellas de instituciones privadas bajo la supervisión de la Superintendencia de Bancos, deben alinearse con las normas constitucionales y legales. Asimismo, establece que la seguridad jurídica es esencial para que las personas conozcan sus derechos y obligaciones. Cita la sentencia 001-010-JPO-CC y señala que la acción de protección procede cuando un acto de autoridad pública no judicial vulnera derechos constitucionales, pero no cuando se trata de asuntos de mera legalidad, ya que existen vías judiciales y administrativas para tales reclamaciones.

30.2 Por consiguiente, procede a analizar los documentos que se anexaron a la demanda de acción de protección. Precisa que de fojas 1 a 6 consta la resolución 2021-001561 del Defensor del Cliente Banco del Pacífico que trató el reclamo presentado por la empresa. Identifica que en la misma se citan diversos derechos constitucionales, entre ellos, el derecho al trabajo establecido en el artículo 33 de la Constitución, resaltando su naturaleza como deber social y derecho económico, y su importancia para la dignidad de las personas trabajadoras. Además, que se consigna el derecho a acceder a servicios de calidad y a recibir información adecuada, protegiendo así al cliente de situaciones de indefensión. La Sala también enfatiza que, según el artículo 76.5 de la Constitución, en caso de conflicto entre leyes con sanciones diferentes sobre un mismo hecho, se debe aplicar la sanción menos rigurosa, favoreciendo siempre al infractor en caso de duda.

30.3 Bajo la misma línea, sostiene que en la referida resolución se señala que conforme al artículo 312 de la Constitución y al artículo 156 del Código Orgánico Monetario

¹⁰ Esta Corte advierte que en la sentencia impugnada existe un error de forma pues no consta un considerando quinto. Sin embargo, por efectos prácticos se referirá a los nombres de cada considerando tal y como consta en esta.

y Financiero, cada entidad del sistema financiero nacional debe contar con un Defensor del Cliente, quien debe ser independiente de la institución y designado conforme a la ley para proteger los derechos de los clientes y usuarios. Este defensor, nombrado por la Superintendencia de Bancos, tiene la función de velar por el respeto a los derechos de los usuarios y, con autorización del cliente, puede gestionar quejas y reclamos para restituir derechos vulnerados y exigir compensaciones por daños. También se establece el procedimiento para atender dichas quejas y reclamos.

30.4 Asimismo, cita los documentos anexados a dicha resolución, y concluye lo siguiente:

[...] como resultado del trámite de reclamo indicado, en el numeral 12 de la Resolución señala “No tiene respuesta alguna”. Es decir, que conforme al artículo 41 allí consignado, una vez admitido a trámite el reclamo se correrá traslado a la entidad financiera a fin de que, en el término de ocho días, en tratándose de transacción nacional, presente sus descargos y a la vez se requerirá la información que considere necesaria misma que deberá ser entregada en el mismo término. El plazo podrá ampliarse a petición de la entidad financiera, por la mitad del período indicado anteriormente. Y luego se consigna lo que determina el artículo 42 en caso de incumplimiento, es decir, que en caso de incumplimiento de la entrega de la información y/o documentación por parte de la entidad financiera, se entenderá como ciertas las afirmaciones del consumidor financiero.

30.5 Adicionalmente, expone que “la citada RESOLUCIÓN en su numeral 13, consigna que en este proceso de reclamo el Banco del Pacífico no ha dado respuesta alguna, manteniéndose a la cliente en estado de indefensión al ser vulnerados sus derechos señalados” (énfasis pertenece al original).

30.6 Con base a lo señalado, la Sala realiza la siguiente conclusión: “en torno a posibles vulneraciones de derechos constitucionales se obtienen de este proceso no [ha sido] atendido por parte del Banco del Pacífico”. Consecuentemente, cita lo que prescribe el artículo 52 de la Constitución respecto a la defensa de los consumidores, así como el artículo 25 que trata sobre el derecho de acceder a bienes y servicios de calidad.

30.7 En este sentido, la Sala determina que, en casos en los que una entidad financiera impone sanciones drásticas, como el cierre de una cuenta corriente debido a infracciones como protestos, debe asegurarse que dicha medida esté plenamente justificada. Señala que este tipo de sanción, aunque busca proteger el buen manejo de la cuenta y a los beneficiarios, puede tener un impacto significativo, paralizando las actividades económicas del titular y de quienes dependen de él, especialmente en el caso de empresas. Además, al tratarse de una sanción que

afecta todas las cuentas del titular en el sistema financiero, es esencial la intervención del Defensor del Cliente para evaluar la justificación de la medida. Subraya la importancia del debido proceso y del derecho a la defensa, garantizado en el artículo 76 de la Constitución, asegurando que el afectado tenga tiempo y recursos para preparar su defensa en cada etapa del procedimiento.

30.8 Una vez establecido lo mencionado, la Sala procede a analizar el caso concreto e identifica que:

Se revela que la usuaria o cliente del Banco del Pacífico activó este servicio mediante requerimiento N°2021-001561 de 22 de enero del 2021, previa autorización del cliente FULL STEEL ACEROS INDUSTRIALES, así lo detalla el señor Patricio Avila B., Defensor del Cliente del citado Banco, entidad financiera que conoció del reclamo y debía sustentar los pedidos realizados, tendiente a que se reverse el protesto para seguir trabajando, con soporte en el derecho al trabajo, sin embargo, pese a que este reclamo ha sido recibido por el Banco, no se ha obtenido respuesta alguna, así lo recalca el informe del Defensor del Cliente, por ello afirma que debe entenderse como ciertas las afirmaciones del consumidor financiero.

30.9 Asimismo, cita la sentencia 195-14-SEP-CC y sostiene que la Corte Constitucional señala que las normas del debido proceso establecen lineamientos para resolver causas en respeto a principios y derechos constitucionales. Y que, en relación con el derecho a la defensa, la Corte explica en la sentencia 195-14-SEPCC que el debido proceso es garantista, ya que permite a las personas participar de forma adecuada en los procedimientos judiciales y administrativos, presentando pruebas y rebatiendo argumentos.

30.10 Además, enfatiza que este derecho es instrumental, ya que protege otros derechos fundamentales. Así, refiere que las reglas en el sistema financiero no solo buscan un manejo adecuado de cuentas, sino que también otorgan al cliente el derecho a ser escuchado y a recibir respuestas motivadas cuando infringe una norma, sosteniendo que este es el propósito del Defensor del Cliente. El capítulo “De la Defensa de los Derechos del Usuario del Sistema Financiero” y la Resolución No. JB-2010-1782 de la Junta Bancaria, a través de los artículos 15, 16 y 17 del Código de Derechos del Usuario Financiero, establecen que las instituciones financieras deben responder de manera fundamentada a los reclamos, garantizando que los derechos de los clientes sean respetados.

30.11 La Sala con base a las pruebas aportadas y tomando en cuenta lo señalado, determina que:

La queja, reclamo o cuestionamientos de la cliente FULL STEEL ACEROS INDUSTRIALES ha quedado sin respuesta alguna, por ello el DEFENSOR DEL CLIENTE en este caso manifiesta que “no obtiene respuesta alguna” y se “mantiene

en estado de indefensión al ser vulnerados sus derechos que constan en la Constitución de la República del Ecuador Art. 11 numeral 8; Art. 66 numeral 25; art. 75; art. 76 numeral 5, numeral 7 inciso b; Resoluciones de la Superintendencia de Bancos”, sin embargo se procedió al cierre de su cuenta corriente correspondiente a tal persona jurídica, pero además consignándose en estado “Inhabilitado”, no sólo a la cuenta del Banco del Pacífico N° 7385609, sino también con relación las cuentas corrientes 090061039 del Banco Internacional y 0017825305 del Banco del Austro. No se tiene información respecto a que se hayan cerrado las cuentas personales de la representante de la persona jurídica, tanto más que el artículo 69 de las Normas Generales del Cheque, aprobadas por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, en Resolución N° 092-2015-F de 30 de junio del 2015, señala que en caso de configurarse la prohibición allí expuesta, “se cerrarán obligatoriamente todas las cuentas corrientes personales abiertas a su nombre en el sistema financiero”, es decir, se refiere a las cuentas del cliente, que en este caso es una persona jurídica (no natural), pues la interpretación extensiva que conllevaría a una violación al debido proceso y por ende a la seguridad jurídica (énfasis pertenece al original).

30.12 En consecuencia, la Sala concluye lo siguiente:

La *ratio decidendi* para este fallo es justamente la evidente violación a la seguridad jurídica que debe amparar la vida en sociedad, al no proporcionársele al usuario su derecho a la defensa, sin embargo de habérselo requerido a la entidad financiera, lo que ha conllevado, conforme lo manifestado por la parte accionante, a la paralización de la empresa y por ende a graves consecuencias en contra de 39 trabajadores que dependen de FULL STEEL ACEROS INDUSTRIALES S.A., lo cual entraña consecuencias en cuanto al derecho al trabajo, a la seguridad social, a una vida digna de quienes dependen de tal persona jurídica, al no contarse al momento y por un año, con ninguna cuenta en todo el sistema nacional. El tratadista y profesor español Antonio Fernández Galiano, en su *Introducción a la Filosofía del Derecho*, dice que la seguridad jurídica se refiere a las situaciones completas de los particulares dentro del orden del derecho. Este debe proporcionar seguridad al individuo en el sentido de que en todo momento sepa con entera claridad hasta dónde llega su esfera de actuación jurídica y donde empieza la de los demás, que conozca con plena certeza a lo que le compromete una declaración de voluntad, y en general, las consecuencias de cualquier acto que él o los otros realicen en la órbita del derecho; que pueda prever con absoluta certidumbre los resultados de la aplicación de una norma, para que en todo momento sepa cuáles son las reglas a las que se atiene en sus actuaciones, sin duda alguna.

- 31.** Con base a lo expuesto, la Sala resolvió aceptar el recurso de apelación interpuesto por la empresa, revocar la sentencia subida en grado y declarar con lugar la acción de protección.
- 32.** En mérito de lo expuesto esta Corte evidencia que dentro del análisis de la sentencia impugnada la Sala no se pronunció sobre el cargo de la entidad accionante respecto de que no fue quien manejó el proceso de inhabilitación y, por ende, tampoco emitió ningún acto administrativo que ordenó inhabilitar las cuentas; y que, la empresa no presentó ningún reclamo o requerimiento ante esta entidad. Ello configura un vicio de

incongruencia frente a las partes de la Sala, lo que implica una violación al debido proceso en la garantía a la motivación.

33. Esta Corte recuerda que lo señalado *ut supra*, no implica un análisis sobre la corrección de la motivación de la sentencia impugnada, ni pronunciamiento alguno sobre la veracidad o asertividad de dicho argumento y su impacto material y concreto sobre la resolución del caso.

6. Decisión

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

1. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección 2663-21-EP.
2. **Declarar** que la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Pichincha vulneró el derecho de la Superintendencia de Bancos al debido proceso en la garantía de la motivación.
3. **Dejar** sin efecto la sentencia de 23 de junio de 2021 emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.
4. **Disponer** que, previo sorteo, otra conformación de la la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha conozca y resuelva el recurso de apelación interpuesto.
5. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 28 de noviembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

266321EP-7668b



Caso Nro. 2663-21-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves cinco de diciembre 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 463-22-EP/24
Juez ponente: Alí Lozada Prado

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

CASO 463-22-EP

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

SENTENCIA 463-22-EP/24

Resumen: La Corte desestima una acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de segunda instancia dictada en una acción de hábeas data, dado que la sentencia invocada por la compañía accionante no impuso una traba irrazonable al acceso a la justicia, sino que evitó la desnaturalización de la garantía. Por tanto, este Organismo no encuentra una vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva en el elemento de acceso a la justicia.

1. Antecedentes procesales

1. El 3 de junio de 2021, Víctor Hugo Fernández Cedeño, por sus propios derechos y en su calidad de liquidador de la compañía constructora Las Acacias S.A. (“**compañía**”), presentó una acción de hábeas data en contra del Registro de la Propiedad de Portoviejo (“**Registro de la Propiedad**”), bajo el argumento de que dicha entidad negó la rectificación de información sobre el predio con ficha registral número 40417, que sería de su propiedad.¹
2. El 22 de julio de 2021, la Unidad Judicial de Familia, Mujer Niñez y Adolescencia de Portoviejo (“**Unidad Judicial**”) aceptó la acción y dispuso, entre otras medidas, la rectificación de la información sobre la propiedad del predio con ficha registral número

¹ El proceso fue signado con el número 13204-2021-00771. En su demanda, la Compañía alegó que un bien de su propiedad constaba incorrectamente inscrito a favor del Multibanco BG Banco de Guayaquil S.A. La Compañía afirmó que probó dicho hecho a partir de la diligencia preparatoria número 13334-2020-00022G, en donde la jueza sustanciadora dejó constancia de la comparecencia del abogado Luigi Cevallos Cedeño del Banco de Guayaquil, quien informó que en sus archivos no consta acreencia alguna a favor del Banco de Guayaquil por parte de la compañía accionante. Por otro lado, en las hojas de la 23 a la 36 del expediente del proceso 13204-2021-00771, este Organismo verifica que el bien fue objeto de embargo en dos ocasiones. En la segunda ocasión, fue embargado por el entonces Banco Filanbanco, mismo que adjudicó la propiedad al Banco de Guayaquil. Este inscribió el título de propiedad y levantó los gravámenes del bien inmueble el 5 de septiembre de 2003. No obstante, la sentencia de primera instancia de 4 de junio de 2020, dictada dentro de la acción de protección 13573-2020-00186, dispuso como medida de reparación cancelar la adjudicación realizada al Banco de Guayaquil. Sin perjuicio de la sentencia de segunda instancia, de 31 de agosto de 2020, que revocó la sentencia subida en grado y rechazó la acción de protección, el 10 de junio de 2020, el Registro de la Propiedad del cantón Portoviejo canceló la adjudicación al Banco de Guayaquil. Asimismo, el 19 de junio de 2020, canceló la hipoteca abierta realizada a favor del banco Filanbanco, sin que haya inscrito algún título que ratifique la propiedad de la compañía accionante.

40417, que consta en la base de datos del Registro de la Propiedad. El Registro de la Propiedad interpuso un recurso de apelación.

3. El 26 de noviembre de 2021, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí (“**Sala Especializada**”) aceptó el recurso de apelación y revocó la sentencia subida en grado.²
4. En auto de 4 de enero de 2022, la Sala Especializada negó los recursos de aclaración y ampliación interpuestos por la Compañía.
5. El 12 de enero de 2022, Víctor Hugo Fernández Cedeño, en su calidad de liquidador de la compañía constructora Las Acacias S.A. (“**compañía accionante**”), presentó una acción extraordinaria de protección³ en contra del fallo de la Corte Provincial, que revocó la sentencia subida en grado y negó la acción de hábeas data.

2. Competencia

6. En los artículos 94 y 437 de la Constitución y el artículo 191.2.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. Del accionante

7. La compañía accionante solicitó que la Corte Constitucional declare la vulneración del derecho a la seguridad jurídica (artículo 82 CRE) y del derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 75 CRE). Por consiguiente, solicitó que se dejen sin efecto la sentencia de la Corte Provincial.
8. Como fundamentos de sus pretensiones, la compañía accionante esgrimió los siguientes cargos:

² La Sala Especializada argumentó que: “En el caso concreto, el legitimado activo no ha justificado que haya iniciado un proceso judicial en contra de los terceros involucrados, de los cuales se pretende la eliminación de los datos en ficha registral, sin haber sido parte de este proceso, por lo que una afectación a sus derechos e intereses conllevaría un estado de absoluta indefensión, contraviniendo el Art. 75 de la Constitución de la República; así como tampoco, se observa que haya demostrado que en la Ficha Registral 40417 existen datos falsos, inexactos o imprecisos, por cuanto, cada uno de los registros tiene como antecedente un acto notarial, judicial o administrativo [...]”.

³ La acción extraordinaria de protección fue admitida el 3 de junio de 2022 por el Primer Tribunal de Sala de Admisión.

- 8.1.** La sentencia de la Sala Especializada vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva en el elemento de acceso a la justicia, pues desestimó su acción de hábeas data en la medida que la compañía accionante no habría “[...] justificado que haya iniciado un proceso judicial en contra de los terceros involucrados, de los cuales se pretende la eliminación de los datos en ficha registral sin haber sido parte de este proceso [...]”. Por tanto, afirma que la Sala Especializada habría creado un nuevo requisito para el “acceso” a una acción de hábeas data.
- 8.2.** La Sala Especializada vulneró su derecho a la seguridad jurídica, pues su hábeas data se habría fundamentado en la negativa del Registrador de la Propiedad de Portoviejo de rectificar la información errada, requisito que sería suficiente para la procedencia de la garantía. Sin embargo, alega que la Sala Especializada introdujo un nuevo requisito no previsto en la LOGJCC, al exigirle agotar un proceso judicial en contra del Banco de Guayaquil, como tercero interesado en la rectificación de la información.
- 8.3.** Agrega que su derecho a la seguridad jurídica fue vulnerado, debido a que la Sala Especializada habría inobservado los precedentes establecidos en las sentencias: (i) 889-20-JP/21 sobre la vulneración a su derecho a la tutela judicial efectiva, pues en el caso concreto se introdujo un requisito no establecido en la ley; (ii) 529-14-EP/20, en relación con la vulneración a la seguridad jurídica; y, (iii) 734-14-EP/20 en relación con la creación de un requisito nuevo en el marco de la tramitación de una acción de hábeas data.

3.2. De la Sala Especializada

- 9.** Pese a haber sido debidamente notificada, la Sala Especializada no presentó el informe de descargo solicitado.

4. Planteamiento del problema jurídico⁴

- 10.** Esta Corte verifica que los cargos resumidos en los párrafos 8.1 y 8.2 *supra* se refieren a la presunta creación de un requisito de prejudicialidad para la procedencia de la acción de hábeas data que, de verificarse, tendría una incidencia en la tutela judicial efectiva en el elemento de acceso a la justicia, debido a la imposición de requisitos no previstos en la normativa pertinente. Por tanto, en observancia del principio de eficiencia procesal y a fin de evitar la reiteración argumental, se analizarán los cargos a partir del derecho a la tutela judicial efectiva, relativos al siguiente problema jurídico: **La decisión impugnada, ¿vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva, en el elemento de acceso a la justicia, por haber creado un requisito de prejudicialidad para la procedencia de la acción de hábeas data?**
- 11.** Por otro lado, en relación con el cargo sintetizado en el párrafo 8.3 *supra*, la compañía accionante afirma que existe una inobservancia de precedentes, sin embargo, no

⁴ Esta Corte ha señalado reiteradamente que en una sentencia de acción extraordinaria de protección los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante. Por todas, véase el párrafo 16 de la sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020.

identificó la regla a la que los hechos del caso podrían ser subsumidos, por lo que, de conformidad con la sentencia 1943-15-EP/21,⁵ no existe un cargo completo en relación con la posible vulneración a su derecho a la seguridad jurídica por inobservancia de precedente. En consecuencia, este Organismo no procederá con el análisis de dicho cargo.

5. Resolución del problema jurídico

5.1. La decisión impugnada, ¿vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva, en el elemento de acceso a la justicia, por haber creado un requisito de prejudicialidad para la procedencia de la acción de hábeas data?

12. El artículo 75 de la Constitución establece:

[t]oda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.

13. Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, este Organismo ha establecido:

La jurisprudencia de la Corte ha determinado de forma consistente que la tutela judicial efectiva tiene tres componentes, que podrían concretarse en tres derechos: i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión.⁶

14. En relación con el derecho al acceso a la administración de justicia, como elemento del derecho a la tutela judicial efectiva, esta Corte ha establecido:

112. El derecho al acceso a la administración de justicia se concreta en el derecho a la acción y el derecho a tener respuesta a la pretensión.

113. Se viola el derecho a la acción cuando existen barreras, obstáculos o impedimentos irrazonables al acceso a la administración de justicia, tales como barreras económicas (tasas desproporcionadas), burocráticas (exigencia de requisitos no establecidos en la ley o requisitos legales innecesarios), legales (requisitos normativos excesivos para ejercer la acción o plantear el recurso), geográficas (lejanía que impide el acceso) o culturales (desconocimiento de las particularidades de las personas que dificultan el acceso, como el idioma o la comprensión del proceso).⁷

15. La compañía accionante sostiene que se vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva en el elemento de acceso a la justicia, pues la Sala Especializada habría dispuesto que agote un proceso judicial en contra de los terceros interesados en la inscripción del

⁵ CCE, sentencia 1943-15-EP/21, 13 de enero de 2021, párr. 42.

⁶ CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 110.

⁷ *Ibíd*, párr. 112 y 113.

título de propiedad, para que proceda la acción de hábeas data. De ser así, se configuraría una barrera irrazonable para el acceso a la justicia, al interpretarse dicha exigencia como un requisito de prejudicialidad para la procedencia de la acción de hábeas data. En consecuencia, esta Corte llevará a cabo un análisis de los razonamientos contenidos en la sentencia dictada por la Sala Especializada, a fin de determinar si, en efecto, se ha producido la vulneración alegada.

16. La Sala Especializada observó que la sentencia de primera instancia no individualizó la información que sería presuntamente falsa o inexacta. En efecto, los jueces provinciales destacaron que la compañía accionante no acreditó la falsedad de la información a rectificar y que los actos que se pretenden rectificar tienen “respaldo notarial, administrativo y/o judicial”:

En virtud de la petición del legitimado activo, a través de la presente Hábeas Data solicita la rectificación y eliminación de información constante en la Ficha Registral 40417, por lo tanto, el Hábeas Data pretendido tiene una dimensión correctiva, por lo cual no cumple con los parámetros determinados por la Corte Constitucional, es decir que debe acreditarse que la información a rectificar sea falsa, inexacta o imprecisa para que opere el derecho correctivo, lo cual no se ha justificado en la presente causa, por el contrario el Registro de la Propiedad ha establecido procesalmente que los 26 actos registrales con pretensión de corrección vía eliminación tienen respaldo notarial, administrativo y/o judicial.

17. Afirmó que la compañía accionante pretendía precisamente que se eliminen los actos notariales, judiciales y administrativas que involucran al bien inmueble con clave catastral 01190300260000000:

De la revisión de la petición del legitimado activo contenida en el Hábeas Data se observa que se pretende que en la Ficha Registral “únicamente” conste la adjudicación con fecha 17 de noviembre de 1992, y, la eliminación de la adjudicación a favor de Multibanco BG Banco de Guayaquil; pedido conllevaría al desconocimiento de los actos notariales, judiciales y administrativos que giran en torno al bien inmueble con clave catastral 01190300260000000 [...] cualquier modificación que deba hacer el Registrador se efectuará conforme al título, y, que no violen una disposición legal, y, que solo se cancelará la inscripción por solicitud de parte u orden judicial, sin embargo, el Registrador está obligado a poner de oficio una nota de referencia a las posteriores que versen sobre el mismo bien inmueble, así como también, indican que la supresión de un dato que pudiere afectar derechos de terceros solo se practicarán si están sustentados en una decisión judicial firme, luego de haberse agotado el debido proceso seguido en contra de los afectados con la cancelación.

18. Agregó que existen varios actos jurídicos inscritos sobre el bien cuya titularidad se pretendía corregir, que no podían ser analizados a través de una acción de hábeas data:

[...] así como tampoco, se observa que haya demostrado que en la Ficha Registral 40417 existen datos falsos, inexactos o imprecisos, por cuanto, cada uno de los registro tiene

como antecedente un acto notarial, judicial o administrativo, de conformidad con el ordenamiento jurídico ecuatoriano, y, finalmente, se solicita la rectificación un acto de adjudicación que nace de la auto de fecha 17 de noviembre de 1992, en el que no existe error en la inscripción, y, de manera improcedente se dispone que el bien inmueble de clave catastral 130140507210000000 es de propiedad de la Constructora Las Acacias, cuando la Ficha Registral 40417 otorgada por el Registro de la Propiedad del cantón Portoviejo es del bien inmueble con clave catastral 01190300260000000, y, la adjudicación judicial constante en el petitorio es a nombre del señor Saltos Chavarría Martín Rodolfo; bien inmueble que, manera posterior, fue objeto de varios inscripciones y/o registros, de conformidad con lo establecido en la Ley de Registro y la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, cuya, legalidad y legitimidad no son materia de análisis mediante la garantía jurisdiccional de Habeas Data [...].

- 19.** En este orden de ideas, la Sala Especializada determinó que la compañía accionante no inició un proceso judicial que involucre a los terceros interesados, cuya titularidad consta en la ficha registral que se pretende alterar:

En el caso concreto, el legitimado activo no ha justificado que haya iniciado un proceso judicial en contra de los terceros involucrados, de los cuales se pretende la eliminación de los datos en ficha registral, sin haber sido parte de este proceso, por lo que una afectación a sus derechos e intereses conllevaría un estado de absoluta indefensión, contraviniendo el Art. 75 de la Constitución de la República; así como tampoco, se observa que haya demostrado que en la Ficha Registral 40417 existen datos falsos, inexactos o imprecisos, por cuanto, cada uno de los registros tiene como antecedente un acto notarial, judicial o administrativo, de conformidad con el ordenamiento jurídico ecuatoriano [...].

- 20.** De esta manera, la Sala Especializada concluyó que el hábeas data no es procedente, pues el accionante no ha logrado probar la falsedad de la información que pretende rectificar. Añade que la “legalidad y legitimidad” del historial de propiedad “no son materia de análisis mediante la garantía jurisdiccional de Hábeas Data” y que no puede ser reemplazada en lugar de la vía judicial ordinaria. En este sentido, analizó:

La cuestión de rectificación y eliminación de información constante en una Ficha Registral, no es un tema de materia constitucional, menos aún de acción de Habeas Data, entendiéndose que el objeto de esta acción es, garantizar judicialmente a toda persona el acceso a los documentos, datos genéticos, bancos o archivos de datos personales e informes que sobre sí misma, o sobre sus bienes, este [sic] en poder de entidades públicas o de personas naturales o jurídicas privadas, en soporte material o electrónico; por lo tanto no puede ser utilizada como un mecanismo para reemplazar otros medios porque existe la vía judicial ordinaria adecuada y eficaz para tal litigio.

- 21.** A partir de la sentencia de la Sala Especializada, esta Corte observa que los jueces provinciales partieron en su análisis de la premisa de falta de prueba, de la alegada falsedad o yerro en la información que consta en el Registro de la Propiedad. Continuaron su análisis con la afirmación de que la rectificación de la información pretendida por la compañía accionante podría ocasionar un perjuicio a un tercero interesado. Por lo que concluyeron que existe un conflicto sobre la veracidad de la

información que no podía ser tramitado a través de una acción de hábeas data, sino a través de la vía ordinaria.

- 22.** Así, sobre el objeto de la acción de hábeas data en materia de derecho de propiedad, la sentencia 180-22-EP/24 estableció que la acción de hábeas data habilita a los juzgadores constitucionales a realizar un análisis de tutela de derechos, mas no a realizar valoraciones correspondientes a la justicia ordinaria. En este sentido, este Organismo ha analizado que la garantía de hábeas data:

[...] reconocida en el artículo 92 de la Constitución, tutela los derechos a la protección de datos personales, a la autodeterminación informativa, a la intimidad, a la honra y otros derechos conexos. Se fundamenta en el derecho que tienen las personas para acceder a sus datos personales, actualizarlos, rectificarlos o anularlos, así como evitar un uso no consentido de su información personal o que afecte sus derechos constitucionales. Por lo que, los jueces, al conocer una acción de hábeas data, deben efectuar un análisis, exclusivamente, dirigido a tutelar tales derechos, sin que puedan realizar consideraciones o valoraciones propias de la justicia ordinaria o de otras garantías jurisdiccionales.⁸

- 23.** En la sentencia referida en el párrafo precedente, este Organismo determinó que la acción de hábeas data no puede ser planteada para constituir un derecho, sino para eliminar, rectificar o anular información respecto de un derecho ya existente.⁹ Es decir, de ninguna forma se puede entender que la acción de hábeas data tiene una naturaleza constitutiva de derechos.
- 24.** Por tanto, este Organismo considera que la Sala no estableció un requisito de prejudicialidad que limitara el acceso a la justicia. En realidad, dentro de su marco de competencias, concluyó que la pretensión era improcedente debido a que la titularidad del bien está en disputa, cuestión que no puede resolverse a través del hábeas data, ya que dicha garantía no puede emplearse para declarar derechos subjetivos cuya existencia esté siendo controvertida por las partes. La resolución de esta controversia debe seguir la vía ordinaria correspondiente.¹⁰
- 25.** En consecuencia, este Organismo determina que la sentencia impugnada no impuso una traba irrazonable, limitando el acceso a la justicia, por lo que no vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva de la compañía accionante.

6. Decisión

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

⁸ CCE, sentencia 180-22-EP/24, 18 de abril de 2024, párr. 65.

⁹ *Ibíd.*, párr. 71.

¹⁰ CCE, sentencia 151-21-JD/24, 4 de abril de 2024, párr. 22.

1. Desestimar la demanda de la acción extraordinaria de protección **463-22-EP**.

2. Notifíquese, devuélvase y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

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

46322EP-76000



Caso Nro. 463-22-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 1392-22-EP/24
Juez ponente: Alí Lozada Prado

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

CASO 1392-22-EP

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

SENTENCIA 1392-22-EP/24

Resumen: La Corte acepta parcialmente la acción extraordinaria de protección y determina que se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación. La Sala Provincial del Azuay incurrió en un vicio de incongruencia frente a las partes al omitir pronunciarse sobre la discapacidad física del accionante, en relación con la protección laboral reforzada.

1. Antecedentes procesales

1. El 30 de agosto de 2021, Juan Pablo Vélez Zúñiga (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Cuenca (“**GAD Cuenca**”). En su demanda, impugnó la resolución administrativa que notificó la terminación de su contrato de servicios ocasionales, decisión tomada a pesar de que se habrían cumplido los requisitos para que se configure una necesidad institucional permanente en el GAD y su protección laboral reforzada por ser una persona con una discapacidad del 80%. El proceso fue identificado con el número 01283-2021-47228.¹
2. El 6 de octubre de 2021, la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Cuenca, provincia del Azuay, aceptó la acción de protección. El GAD Cuenca interpuso recurso de apelación.
3. El 4 de marzo de 2022, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay (“**Sala Provincial**”) aceptó el recurso de apelación presentado por el GAD Cuenca.² Consecuentemente, revocó la sentencia de primera

¹ Las principales pretensiones de su demanda fueron: (i) la restitución de funciones en calidad de asesor legal de la Dirección General del Avalúos y Catastros, (ii) el pago de todas las remuneraciones negadas y que fueron presididas desde la fecha que fue cesado hasta su respectiva incorporación y, (iii) que se prohíba que esta conducta legal se vuelva a repetir y usted señor juez de acuerdo a los resultados del juicio opte las demás medidas judiciales con el fin de proteger los derechos de los ciudadanos.

² En lo principal, la sentencia de apelación estableció: “en este contexto, cabe reiterar que si bien la acción de protección constituye la garantía más eficaz y adecuada que debe ser desplegada frente a la existencia de vulneraciones de derechos constitucionales, por parte de autoridades públicas o privadas; no ocurre similar efecto cuando dicha garantía es activada para tutelar derechos, para los cuales la misma legislación en consideración al asunto medular en controversia a previsto [sic] otros mecanismos para su tutela. [...] En tal virtud, no se puede yuxtaponer la jurisdicción constitucional a la ordinaria porque desnaturaliza el objeto de la acción de protección de derechos previsto en la Constitución de la República del Ecuador”.

instancia. El accionante interpuso recurso de aclaración en contra de la sentencia referida. La Sala Provincial negó el recurso el 30 de marzo de 2022.

4. El 27 de abril de 2022, el accionante presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de apelación (“**sentencia impugnada**”).

2. Competencia

5. En atención a lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución, en concordancia con los artículos 63 y 191.2.d de la LOGJCC, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la acción extraordinaria de protección objeto de la presente sentencia.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1 Del accionante

6. El accionante pretende que se declare la vulneración de su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, establecido en el artículo 76, numeral 7, literal l de la Constitución. Motivo por el cual, pretende que la Corte Constitucional deje sin efecto la sentencia impugnada y que, conforme al análisis de mérito, resuelva la acción de protección. El accionante presenta los siguientes cargos:

- 6.1. La sentencia impugnada habría vulnerado su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación al incurrir en la deficiencia motivacional de apariencia por el vicio de incongruencia frente a las partes. El accionante sostiene que la Sala Provincial habría omitido pronunciarse sobre dos argumentos relevantes.

6.1.1. En primer lugar, alegó que la Sala Provincial no se pronunció sobre su cargo de seguridad jurídica propuesto en la acción de protección. Sostiene que el accionante es una persona que tiene una discapacidad física del 80%. Que habría mantenido una relación laboral durante los años 2016, 2017, 2018 y 2019 bajo un contrato ocasional que fue renovado periódicamente, “lo cual obligaba a la Administración a prorrogarme mi contrato de servicios ocasionales hasta que haya un ganador de un concurso de méritos y oposición, conforme lo establece el artículo 58 de la LOSEP, debido a a [sic] la existencia de una necesidad institucional permanente”. Asimismo, señala que la entidad accionante expresó que volvería a contratarle para el año 2020, “sin embargo, me mantuvo sin darme razón hasta el mes de noviembre de 2020, fecha en la cual volví a

suscribir un nuevo contrato de servicios ocasionales por dos meses, en calidad de asesor legal, para cumplir las mismas actividades que venía desempeñando”.

6.1.2. En segundo lugar, manifiesta que la Sala Provincial no habría considerado su argumento referente a que la desvinculación de su puesto de trabajo implicó la vulneración de su derecho al trabajo y a la protección laboral reforzada. Específicamente, refiere a que “en ningún momento valoró mi discapacidad física del más del 80% [sic]”, ni la protección laboral reforzada que garantiza el no ser desvinculado a pesar de mantener un contrato de servicios ocasionales. Para reforzar su posición, se remite a las sentencias 258-15-SEP-CC, 689-19-EP/21 y 1067-17-EP/20. Finalmente, concluye que la sentencia impugnada se limitó a realizar una valoración legalista sin analizar las vulneraciones alegadas. Específicamente, no analizó que, a pesar de ser él una persona con discapacidad, no se buscaron alternativas a su desvinculación laboral.

3.2 De los integrantes del tribunal de apelación

7. A pesar de haber sido notificada en legal y debida forma a través de los autos de 8 de julio de 2022 y 26 de septiembre de 2024, la Sala Provincial no ha remitido su informe de descargo.

4. Planteamiento y resolución del problema jurídico³

8. Conforme se desprende del párrafo 6.1. *supra*, el accionante alega una posible vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, debido a que la sentencia impugnada habría incurrido en un vicio de incongruencia frente a las partes al no responder dos argumentos relevantes. La Corte formula el siguiente problema jurídico:

4.1. ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho del accionante al debido proceso en la garantía de la motivación al omitir pronunciarse sobre dos de sus argumentos relevantes de la acción de protección?

9. La Constitución consagra en su artículo 76 numeral 7 literal 1 la garantía de la motivación y la define de la siguiente manera:

³ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. “16. En una sentencia de acción extraordinaria de protección los problemas jurídicos surgen principalmente de los cargos formulados por la parte accionante. Es decir, de las acusaciones dirigidas dentro del acto procesal objeto de la acción, al considerarlo lesivo a un derecho fundamental”.

Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia a su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

- 10.** La Corte, en la sentencia 1158-17-EP/21, sintetizó la jurisprudencia respecto de esta garantía y concluyó que toda decisión del poder público debe contener una motivación suficiente tanto en la fundamentación normativa como en la fundamentación fáctica. Específicamente, en el párrafo 61 de dicha sentencia, se estableció:

[La] fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso [...] la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso.⁴

- 11.** La referida sentencia estableció que la motivación podría ser insuficiente cuando está afectada por algún tipo de vicio motivacional por apariencia; entre estos, el de incongruencia frente a las partes por omisión, el que se presenta “cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica [...] no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales [...]”.⁵
- 12.** El accionante sostuvo que la sentencia impugnada habría incurrido en el vicio de incongruencia frente a las partes, ya que habría omitido pronunciarse sobre dos cargos propuestos en su acción de protección. Estos son: (i) su cargo de seguridad jurídica, en relación con la necesidad institucional y (ii) su cargo referente a la vulneración de su derecho al trabajo, seguridad jurídica y a la protección laboral reforzada por adolecer de una discapacidad del 80%, por lo que no podían desvincularle. La Corte verifica que estos cargos fueron alegados por el accionante en la acción de protección.
- 13.** Con el afán de analizar el cargo, se procederá a estudiar la sentencia impugnada. El numeral tercero de esta sentencia se denomina “Análisis del Tribunal”. Este, contiene la argumentación respecto del derecho a la seguridad jurídica. Sobre este punto, la Sala Provincial comienza su argumentación a través de consideraciones genéricas del derecho a la seguridad jurídica. Después, analiza el caso concreto y sostiene:

En el presente caso, al haberse celebrado un Contrato de Servicios Ocasionales entre el ente accionado y el accionante en fecha 09 de noviembre del 2020, cuya vigencia regía desde esa fecha hasta el 31 de diciembre del 2020 y cuyas cláusulas: octava que estipula la vigencia y duración del mismo y décima sobre las causales de terminación, cláusulas

⁴ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr.61.

⁵ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 86.

[sic] que las conocía el accionante y con las cuales la entidad accionada ha dado fin a la relación contractual que mantenía con el mismo, no puede subsumirse en una violación constitucional al derecho a la seguridad jurídica, porque las normas infra constitucionales que rigen a la entidad demandada en el marco de la legalidad deben discutirse y solucionarse en esa esfera normativa por la propia entidad accionada y respetando el debido proceso, pues es quien tomará las decisiones que correspondan de acuerdo a su conveniencia y en función de su orgánico funcional, dándole certeza a sus administrados de sus actos; concluyéndose que el G.A.D Municipal de Cuenca, dentro de sus relaciones laborales, ha adecuado su actuar al disponer de un trámite específico, técnico, coherente, con fijación de reglas determinadas, basadas en la normativa inherente a sus relaciones con sus dependientes, por lo que no se puede evidenciar entonces la violación de derechos de rango constitucional, como al de la seguridad jurídica que manifiesta el accionante.⁶

14. Siguiendo esa misma línea argumentativa, la Sala Provincial determinó que la acción de personal de terminación del contrato ocasional “es un acto propio de autoridad administrativa, basado en lo consensuado entre las partes y la normativa pertinente del ente demandado, cuya impugnación no le compete a la justicia constitucional al existir normativa infra constitucional a la que puede acudir el requirente”.
15. Finalmente, después de citar el artículo 173⁷ y 76 numeral 7 literal I de la Constitución, la Sala Provincial concluye:

De la argumentación expuesta se concluye que, al existir una decisión de los accionados, de dar por terminada la relación laboral con el accionante, siguiendo el procedimiento propio para este tipo de acción, no violenta los derechos constitucionales del mismo, pues, de las actuaciones procesales registradas en la presente acción, ha quedado debidamente acreditado que se ha seguido el trámite propio de las desvinculaciones de acuerdo a la normativa de la entidad accionada. Finalmente, respecto a este tema, la Corte Constitucional, en la sentencia 218-18 SEP-CC sobre los contratos ocasionales indica que pueden darse por finalizados en cualquier momento por la sola voluntad de la entidad contratante, lo que abona el carácter no permanente de este tipo de relación laboral y que es lo que en la presente causa ha sucedido, por lo que no se ha demostrado dicha violación a la seguridad jurídica como lo ha alegado el accionante.

16. Ahora, respecto de la invocación del derecho al trabajo y de la protección laboral reforzada, se verifica que la Sala Provincial, en primer lugar, realiza consideraciones generales sobre ambos derechos. Posteriormente, cita los artículos 16, 17, 18, 58, 83 de la LOSEP y advierte:

Claramente podemos observar que en sus regulaciones se refiere a contratos y nombramientos, clasificando a estos últimos como: permanentes, provisionales, de libre remoción y, de periodo fijo, que trae consigo sus definiciones y, con respecto a los

⁶ Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial del Guayas, sentencia de 6 de enero de 2020, caso 09286-2019-00267, hoja 4.

⁷ Constitución, artículo 173: “los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial”.

nombramientos provisionales, su Reglamento nos dice que éstos no generan derechos de estabilidad sin embargo tanto en éste, como en la Ley de la Materia, se especifica los casos, de cómo éstos deben ser ocupados, así como también la manera de cómo deben ser cesados o concluidos; recalándose eso si que su nombramiento no genera derechos de estabilidad [...].

17. A continuación, afirma:

Los hechos antes anotados nos llevan a concluir que la entidad accionada, con la desvinculación laboral impugnada que da por terminada la relación laboral con el accionante por el cumplimiento del plazo contractual, no ha vulnerado su derecho al trabajo que establecen los artículos 33 y 326 numeral 2 de la Carta Magna, pues dicha desvinculación se ha realizado de manera legítima y no arbitrariamente, siguiendo las directrices conocidas por las partes en el contrato que se firmó al inicio de la relación laboral y de conformidad con la normativa que al respecto se encuentra plasmada en la LOSEP y su respectivo reglamento, debiendo hacerse notar que la relación laboral deviene de un contrato de prestación de servicios ocasionales y cuyo contenido es ley para las partes; obrar conforme lo requiere el demandante más bien le ocasionaría a la entidad accionada las sanciones establecidas en el art. 58 de la LOSEP.

18. Respecto de la protección laboral reforzada en razón de la discapacidad señala:

Finalmente, y ante la afirmación del accionante de que en su remoción no se ha tomado en consideración su grado de discapacidad, no se debe perder de vista lo ordenado en el artículo 65 de la LOSEP cuando dispone que "...El ingreso a un puesto público será efectuado mediante concurso de merecimientos y oposición, que evalúe la idoneidad de los interesados y se garantice el libre acceso a los mismos. El ingreso a un puesto público se realizará bajo los preceptos de justicia, transparencia y sin discriminación alguna. Respecto de la inserción y accesibilidad en igualdad de condiciones al trabajo remunerado de las personas con discapacidad y de las comunidades, pueblos y nacionalidades, se aplicarán acciones afirmativas. El Ministerio de Relaciones Laborales implementará normas para facilitar su actividad laboral...", hecho que se ha observado en el actuar del ente accionado y que no ha sido desvirtuado por el accionante.

19. Para concluir, en el apartado de desempeño de la función pública, la Sala Provincial concluye:

La afirmación del accionante de que el GAD Municipal de Cuenca a través de la desnaturalización de la temporalidad del contrato de servicios ocasionales mediante la suscripción de varios contratos ocasionales evidenciaría la existencia de una necesidad institucional permanente que ameritaría se le permita desempeñar un cargo público permanentemente, ha sido desvirtuada por la entidad accionada pues se ha verificado que la relación laboral que deriva de contratos de prestaciones de servicios ocasionales se encuentran subsumidos presupuestariamente a lo que en finanzas se llama gasto de inversión y no a gasto corriente, lo que se evidencia en la certificación de fondos de fojas 147 de los autos, que guarda concordancia con lo que establece el artículo 58 de la LOSEP que manda de que los contratos de servicios ocasionales no podrán exceder de doce meses de duración o hasta que culmine el tiempo restante del ejercicio fiscal en curso pero con

la excepción entre otros de puestos que correspondan a proyectos de inversión -como es el presente caso- ya que por su naturaleza, este tipo de contratos no generan estabilidad; concluyendo que el Municipio de Cuenca dentro de sus relaciones laborales, ha adecuado su actuar a la norma pertinente, por lo que no se puede evidenciar entonces la violación de derechos de rango constitucional, como al de desempeñar la función pública que manifiesta el accionante.

20. A partir de lo examinado, se puede concluir que el análisis de la Sala Provincial sí respondió a los argumentos del accionante respecto de la seguridad jurídica, en relación con la necesidad institucional conforme al párrafo 12 *supra*. Asimismo, la Sala Provincial respondió los cargos referentes a la relación laboral del accionante en contratos de servicios ocasionales, mismos que, en general, no otorgan estabilidad.
21. Sin embargo, del párrafo 12 *supra*, se verifica que el accionante argumentó en su acción de protección que el GAD Cuenca no podía desvincularle en virtud de su condición de 80% de discapacidad. Este cargo formaba parte de la argumentación respecto a la vulneración del derecho al trabajo y a la protección laboral reforzada por parte del GAD Cuenca. Sobre este punto, la Sala Provincial se limitó a afirmar que el Estado debe garantizar la inserción laboral de las personas con discapacidad a través de acciones afirmativas y que el ministerio del ramo debe implementar las directrices pertinentes para facilitar su actividad laboral. Asimismo, señala que el GAD Cuenca cumple con dichos estándares. No obstante, la Sala Provincial no analiza el cargo del accionante referente a que, en virtud de su condición de discapacidad del 80% y a la protección laboral que le asiste, el GAD Cuenca no podía desvincularlo. De este modo, esta Corte concluye que la Sala Provincial omite realizar un análisis sobre el cargo (ii) sintetizado en el párrafo 12 *supra*. La relevancia del cargo proviene de que, uno de los principales argumentos del accionante, se justificó en la protección laboral reforzada, mismo que tiene una relación directa con las pretensiones establecidas en su demanda de acción de protección.⁸ Motivo por el cual, en caso de ser considerado, existe la potencialidad de resolver el problema jurídico en sentido opuesto a la respuesta otorgada por la judicatura accionada. En tal virtud, la Corte concluye que la sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación del accionante, previsto en el artículo 76.7.1 de la Constitución.
22. Ahora bien, de acuerdo con lo dispuesto en el primer párrafo del numeral 3 del artículo 86 de la Constitución, en concordancia con los artículos 6 y 18 de la LOGJCC, la declaración de la vulneración de un derecho constitucional genera la obligación de reparar integralmente el daño causado por dicha vulneración. En opinión de la Corte, a fin de reparar el derecho vulnerado se debe dejar sin efecto la sentencia impugnada

⁸ Ver, nota al pie de página 1.

y reenviar el proceso a la Corte Provincial de Justicia del Azuay a fin de que se resuelva nuevamente el recurso de apelación interpuesto por el GAD Cuenca.

5. Decisión

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

1. **Aceptar** parcialmente la acción extraordinaria de protección **1392-22-EP**.
2. **Declarar** que la sentencia de 4 de marzo de 2022, dictada por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro del proceso 01283-2021-47228, transgredió el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.
3. **Dejar sin efecto** la sentencia de 4 de marzo de 2022, dictada por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay.
4. **Ordenar** que, previo sorteo, una nueva conformación de la Sala resuelva el recurso de apelación interpuesto por el GAD Cuenca dentro del proceso de origen.
5. Notifíquese, publíquese, devuélvase 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 por:

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

139222EP-75ba1



Caso Nro. 1392-22-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia 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/JVV

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.