

Quito, D.M., 25 de abril de 2024

CASO 365-22-EP

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

SENTENCIA 365-22-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la Sala de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro que expidió la sentencia de 6 de diciembre de 2021, al constatarse la vulneración del derecho a la defensa en tanto la Sala emitió su sentencia sin considerar que obvió efectuar la audiencia previamente convocada para escuchar a las partes.

1. Antecedentes procesales

1. El 13 de septiembre de 2021, Fernando Ochoa Ajila, delegado provincial de El Oro de la Defensoría del Pueblo del Ecuador y otros¹ en nombre de Fabricio Yibrán Sanabria Curipoma (“actores”), presentaron una acción de protección en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“IESS”) y la Procuraduría General del Estado. En la demanda, señalaron que Fabricio Sanabria Curipoma tiene discapacidad física, auditiva y psicosocial del 77% y, aunque ya no puede continuar ejerciendo actividades laborales, el IESS le habría negado sus solicitudes de jubilación por invalidez.²

¹ Pablo Enríquez Mocha, Oswaldo Rodrigo Solís, Diego Paz Chamba y Carlos Elíseo Sandoya Infante, servidores públicos de la Defensoría del Pueblo del Ecuador.

² Acción de protección 07371-2021-00332. En la demanda se señaló que con resolución IESS-CNV-2018-2047-S2 de 6 de julio de 2018, el Comité Nacional Valuador de la Dirección del Sistema de Pensiones del IESS negó la solicitud de jubilación por invalidez presentada por Fabricio Sanabria, al considerar que sus enfermedades tienen opciones terapéuticas y farmacológicas y no son invalidantes para el trabajo. El actor tiene certificado de 2019 de discapacidad psicosocial del 77% (trastorno afectivo bipolar, hipoacusia neurosensorial bilateral y ganoartrosis primaria bilateral, artrosis) y discapacidad física por padecer otras patologías degenerativas, permanentes e irreversibles conforme certificados médicos del año 2021 otorgados por el Hospital General Machala- IESS. Además, se señaló que el IESS ha negado atender sus peticiones de acceder a la jubilación y que el 10 de enero de 2019 realizó un trámite defensorial en la Defensoría del Pueblo para vigilar el cumplimiento de los derechos de las personas con discapacidad, sin lograr resultados favorables pese a las instancias realizadas al IESS. Alegan que estas acciones del IESS vulneraron sus derechos a la seguridad jurídica, a la atención prioritaria a personas con discapacidad, a la seguridad social, a la vida digna y a la integridad personal.

2. El 4 de octubre de 2021, la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Machala de la provincia de El Oro (“**Unidad Judicial**”) declaró improcedente la acción de protección.³ En contra de esta decisión, los actores interpusieron recurso de apelación.
3. El 6 de diciembre de 2021, la Sala de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro (“**Sala**”) rechazó el recurso interpuesto y declaró improcedente la acción de protección.
4. El 7 de enero de 2022, María Dolores Piedra Sánchez, delegada Provincial de El Oro de la Defensoría del Pueblo del Ecuador y en nombre de Fabricio Yibrán Sanabria Curipoma (“**accionante**”), presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 6 de diciembre de 2021 emitida por la Sala (“**sentencia o decisión judicial impugnada**”).
5. El 3 de marzo de 2022, el caso fue sorteado al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz. El 22 de abril de 2022, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional⁴ admitió a trámite la acción extraordinaria de protección y solicitó a la Sala presentar su informe de descargo. La Sala no presentó el informe de descargo pese a haber sido debidamente notificada.
6. El 28 de marzo de 2024, el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz avocó conocimiento de la presente causa⁵ y solicitó nuevamente a la Sala presentar su informe de descargo.
7. La Sala no presentó el informe de descargo pese a haber sido debidamente notificada.

2. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente 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, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución (“**CRE**”) y el artículo 191 numeral 2 letra d de la LOGJCC.

³ La Unidad Judicial razonó que mediante la acción de protección se requería “la declaratoria o constitución de un derecho como el de jubilación por discapacidad”, lo que deviene en improcedente en esta garantía jurisdiccional.

⁴ Sala de Admisión conformada por la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez y los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Richard Ortiz Ortiz.

⁵ En la sesión de 21 de marzo de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó el tratamiento prioritario de la causa 365-22-EP, al considerar que la causa se adecua a los criterios 2 y 3 de la resolución de la Corte Constitucional 003-CCE-PL-2021, por cuanto el accionante es una persona en situación de vulnerabilidad, con discapacidad del 77% y que padece también patologías permanentes e irreversibles conforme el expediente.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

9. El accionante alega la vulneración del derecho a la **defensa** en las garantías de no ser privado de la defensa, de ser escuchado en el momento oportuno y a acceder a todas las actuaciones del procedimiento (art. 76.7. a. c y d CRE) y el derecho a la **seguridad jurídica** (art. 82 CRE).
10. Para sustentar las pretensiones en contra de la sentencia de la Sala, el accionante expresa los siguientes cargos:

10.1. Sobre el derecho a la **defensa**, alega que la Sala vulneró este derecho en las garantías de no ser privado de la defensa y de ser escuchado en el momento oportuno porque, mediante providencia de 23 de noviembre de 2021, la Sala notificó que era “necesario escuchar a las partes en audiencia” y convocó a la “audiencia para el día 23 de diciembre de 2021, a las 10h00”. Sin embargo, “sin mediar una nueva providencia, que disponga lo contrario”, la Sala notificó el 6 de diciembre de 2021 la sentencia rechazando su recurso de apelación.⁶ Así, expresa:

no se consideró previo a realizar la sentencia la Providencia [...], donde [la Sala] procede a convocar para [la audiencia] a donde concurrirían los sujetos procesales hacer (sic) valer sus derechos [...] siendo una muestra clara de vulneración al debido proceso [en el derecho a la defensa], ya que, en los considerandos y argumentación para la sentencia, ni siquiera se la menciona a la providencia de convocatoria de audiencia [...].⁷

10.2. Sobre el derecho a la **seguridad jurídica**, arguye que en la sentencia de la Sala se “vulnera el principio de motivación”, porque motivar “no solo es el fundamentar la aplicación de la norma que se establece la improcedencia [de la acción de protección], sino tutelar el derecho de las partes”. En este sentido, explica que la Sala cometió el mismo error que el juez de primera instancia, porque no motivó respecto a la vulneración o no de derechos.⁸

⁶ Expediente constitucional 365-22-EP, cuerpo II, fojas 39 a 40 vuelta.

⁷ Expediente constitucional 365-22-EP, cuerpo II, foja 40 vuelta.

⁸ Expediente constitucional 365-22-EP, cuerpo II, foja 40.

11. Finalmente, el accionante solicita que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales, que se deje sin efecto la sentencia impugnada, que se repare integralmente y que “resuelvan nuevos jueces [la] audiencia de Apelación”.

3.2. De la autoridad judicial accionada

12. La Sala no presentó el informe de descargo requerido.

4. Planteamiento de problemas jurídicos

13. Esta Corte ha establecido que los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo a un derecho fundamental.⁹ Además, la Corte ha señalado que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica.¹⁰

14. Respecto al cargo resumido en el párrafo 10.1 *supra*, la Corte evidencia que el accionante alega, en concreto, la vulneración del derecho a la defensa en las garantías de no ser privado de la defensa (art. 76.7.a CRE) y de ser escuchado en el momento oportuno (art. 76.7.c CRE), sin referir un argumento específico sobre la garantía de acceder a todas las actuaciones del procedimiento (art. 76.7.d CRE), porque la Sala habría convocado a audiencia para escuchar a las partes y a hacer valer sus derechos, no obstante, días antes habría dictado la decisión judicial impugnada rechazando su recurso de apelación, sin que la audiencia se haya realizado. De tal manera, se formula el siguiente problema jurídico: **¿La Sala vulneró el derecho a la defensa porque no habría realizado la audiencia previamente convocada antes de dictar la sentencia impugnada?**

15. En relación con el cargo recogido en el párrafo 10.2 *supra*, se observa que el accionante argumenta que la Sala no habría motivado su decisión, en particular, respecto a la vulneración de derechos y solo habría centrado su decisión respecto a la aplicación de normas infraconstitucionales. En consecuencia, esta Corte constata que el cargo se refiere a una posible insuficiencia motivacional de la decisión judicial impugnada respecto al análisis de la vulneración de derechos alegados, por lo que, en aplicación del principio *iura novit curia*, se abordará el cargo a través del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. De esta forma, se formula el siguiente problema jurídico: **¿La Sala vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en la sentencia**

⁹ CCE, sentencia 2719-17-EP/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 12.

¹⁰ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

impugnada porque habría motivado insuficientemente su decisión respecto al análisis sobre la vulneración de los derechos alegados en la acción de protección?

16. Esta Corte considera que es esencial resolver el primer problema jurídico formulado en el párrafo 14 *supra*, ya que, al referirse a la validez del proceso, su eventual verificación tornaría inútil la resolución del restante problema jurídico que se refiere a la decisión sobre el recurso de apelación. Pues, si se establece que sí hubo una vulneración al derecho en el primer problema jurídico, la medida de reparación será dejar sin efecto lo actuado a partir de que esta se produjo. Además, cabe señalar que el problema jurídico mencionado en el párrafo 14 *supra* tiene prioridad temporal, porque habría ocurrido antes del señalado en el párrafo 15 *supra*. Es decir, si se verificase una vulneración en el problema jurídico del párrafo 14 *supra*, sería superfluo resolver el problema jurídico mencionado en el párrafo 15 *supra*.¹¹

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. ¿La Sala vulneró el derecho a la defensa porque no habría realizado la audiencia previamente convocada antes de dictar la sentencia impugnada?

17. El artículo 76 de la Constitución determina que, en “todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso”, lo que incluirá una serie de garantías básicas, entre las que se incluye, según el número 7 de este mismo artículo, el derecho a la defensa.
18. Esta Corte ha determinado que el derecho a la defensa impone al juez el deber de no excluir a los sujetos procesales **indebidamente** o arbitrariamente del proceso porque, de otro modo, no se garantizaría el derecho a ser oídas o a presentar sus argumentos o pruebas de defensa.¹² Asimismo, este Organismo ha señalado:

se vulnera el derecho a la defensa de un sujeto procesal cuando existe indefensión; esto es, cuando **se le impide comparecer** al proceso o a una **diligencia determinante** del mismo, a efectos de justificar sus pretensiones [...]. De modo que esta indefensión deviene en un **proceso injusto** y en una decisión con serio riesgo de ser parcializada y no corresponder con los derechos y principios constitucionales. (Énfasis añadido)¹³

¹¹ CCE, sentencia 3011-17-EP/23, 15 de noviembre de 2023, párr. 32.

¹² CCE, sentencia 987-15-EP/20, 18 de noviembre de 2020, párr. 37.

¹³ CCE, sentencias 389-16-SEP-CC, 14 de diciembre de 2016, pág. 9 y 987-15-EP/20, 18 de noviembre de 2020, párr. 37.

19. Sobre ello, la Corte ha establecido que el derecho a la defensa busca asegurar ciertas garantías mínimas para obtener un resultado equitativo dentro de un proceso. Respecto a la **garantía de no ser privado de la defensa** (art. 76.7.a CRE), esta Magistratura ha señalado que implica que no se puede limitar de forma arbitraria a que las partes tengan “acceso a exponer en forma oportuna todas las situaciones de hecho y de derecho que respaldan sus pretensiones”. Mientras que, la **garantía de ser escuchado en el momento oportuno** (art. 76.7.c CRE) está relacionada con la posibilidad de todos los sujetos procesales de presentar sus argumentos y pruebas, en igualdad de condiciones.¹⁴
20. Además, sobre la posibilidad de **convocar a una audiencia** en garantías jurisdiccionales, la LOGJCC establece que la autoridad judicial debe convocar obligatoriamente a audiencia pública para escuchar a las partes y resolver (arts. 13.2 y 14). En cambio, en la fase de apelación, es **discrecional** del juez o jueza el convocar a una audiencia, según el artículo 24 de la LOGJCC que dispone: “De considerarlo necesario, la jueza o juez podrá ordenar la práctica de elementos probatorios y convocar a audiencia, que deberá realizarse dentro de los siguientes ocho días hábiles; en estos casos, el término se suspende y corre a partir de la audiencia”.
21. En el caso *in examine*, el accionante alega que la vulneración de su derecho a la defensa ocurrió porque la Sala convocó a audiencia el 23 de noviembre de 2021 para escuchar a las partes y hacer valer sus derechos, diligencia que debía tener lugar el 23 de diciembre de 2021. No obstante, días antes, el 6 de diciembre de 2021, dictó la decisión judicial impugnada rechazando su recurso de apelación, sin que se haya realizado la audiencia convocada y notificada. De esta manera, el accionante arguye que la emisión de la sentencia sin considerar la convocatoria a audiencia le privó de su derecho a defenderse y a ser escuchado en el momento oportuno.
22. De la revisión del expediente, la Corte observa lo siguiente:

22.1. Con providencia de 23 de noviembre de 2021, la Sala **convocó** a las partes procesales a **audiencia** de apelación, en los siguientes términos:

conforme lo estipulado en el Art. 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que en su parte pertinente indica: “...DE CONSIDERARLO NECESARIO, la jueza o juez podrá ordenar la práctica de elementos probatorios y convocar a audiencia...”; **en el caso que nos ocupa, el Tribunal, considera que es necesario escuchar a las partes en audiencia**, por lo que se procede a convocar para

¹⁴ CCE, sentencia 987-15-EP/20, 18 de noviembre de 2020, párrs. 38 y 39. Sentencia 3011-17-EP/23 de 15 de noviembre de 2023, párr. 35.

el día **VEINTITRES DE DICIEMBRE DEL DOS MIL VEINTIUNO**, A LAS DIEZ HORAS (10:00), en el salón de audiencias No. 19 de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, a donde concurrirán la sujetos procesales hacer valer sus derechos. (Énfasis añadido).¹⁵

22.2. El mismo 23 de noviembre de 2021, la convocatoria a audiencia fue notificada a las partes procesales, como consta en la fe de notificación.¹⁶

22.3. El 24 de noviembre de 2021, la Secretaria Relatora de la Sala expresa que “una vez que se ha notificado a las partes con el auto que antecede [de convocatoria a audiencia]”, procede a devolver el expediente a la jueza sustanciadora.¹⁷

22.4. El 6 de diciembre de 2021, la Sala emitió la sentencia mediante la cual negó el recurso de apelación del accionante.

23. De lo expuesto, la Corte constata que: (i) la misma Sala consideró “necesario escuchar a las partes en audiencia”, por lo que la convocó; (ii) sin que medie otra providencia ni actuación procesal alguna, la Sala dictó la sentencia de la causa sin haber llevado a cabo la audiencia convocada y notificada. Por tanto, este Organismo no encuentra ninguna justificación en la actuación de la Sala para no haber llevado a cabo la audiencia previamente convocada y notificada a las partes, lo cual impidió escuchar a las partes.

24. Por otra parte, este Organismo observa que, en la **sentencia**, la autoridad judicial hizo constar que el accionante presentó su apelación de manera oral en la audiencia de primera instancia, por lo que concluyó que “**no existe fundamentación alguna [del recurso de apelación], correspondiendo al Tribunal realizar el análisis completo del proceso**” (énfasis añadido).¹⁸ Asimismo, la Sala subrayó que no tenía mayores elementos para tomar en cuenta en su resolución, por lo que **solamente consideraría la defensa de la entidad accionada** expuesta en la audiencia de primera instancia. Así, de la sentencia impugnada se lee:

Es importante también destacar que **la parte accionante no hace constar ni se adjunta documento alguno** relativo a la afiliación al IESS, esto es tiempo de afiliación, clase y monto de aportaciones, **lo que impide tener mayores elementos que podrían considerarse en la**

¹⁵ Expediente constitucional 365-22-EP, cuerpo II, foja 13.

¹⁶ Expediente constitucional 365-22-EP, cuerpo II, foja 13.

¹⁷ Expediente constitucional 365-22-EP, cuerpo II, foja 15.

¹⁸ Expediente constitucional 365-22-EP, cuerpo II, foja 18 vuelta.

presente resolución; quedando solamente la exposición efectuada por la defensa técnica del IESS, en la audiencia de sustanciación en primera instancia [...]. (Énfasis añadido).¹⁹

25. De esta manera, este Organismo constata que la Sala subrayó la falta de fundamentación del recurso de apelación del accionante presentado de manera oral, así como de “mayores elementos” para considerar en su resolución. De hecho, se observa que la Sala expuso que al haberse presentado de manera oral la apelación, no existía “fundamentación alguna” de este recurso, por lo que, ante la falta de documentos de la parte accionante, le correspondía valorar la causa solamente sobre la defensa de la entidad accionada en la audiencia de primera instancia. Es decir, primero, la Sala inobservó que en garantías jurisdiccionales no es un requisito la presentación por escrito de la apelación por lo que correspondía considerar las alegaciones relevantes de las partes para resolver el recurso;²⁰ y, segundo, consideró que sí era necesario obtener más elementos por parte del accionante para emitir su decisión, pero, aun así, dictó sentencia sin llevar a cabo la audiencia convocada, cuando ya había señalado que era necesario escuchar a las partes.
26. Al respecto, este Organismo recalca que, conforme se expuso en el párrafo 20 *supra*, es facultativo del juez de apelación en garantías jurisdiccionales el convocar a audiencia o resolver por el mérito del expediente.²¹ En tal sentido, la Corte ha señalado que la no obligatoriedad para convocar a audiencia en esta etapa se debe a que el juez “cuenta con elementos suficientes en el expediente procesal para resolver la causa”.²² De allí que, cuando la autoridad judicial no convoca a audiencia de apelación porque considera que lo constante en un expediente es suficiente para formarse un criterio para resolver, no constituye *per se* una vulneración de los derechos constitucionales.²³
27. Sin embargo, en este caso, la Corte no solo verifica que la propia Sala convocó a audiencia por considerarlo “necesario para escuchar a las partes”; sino que, sin presentar y notificar a las partes alguna justificación para no realizar la audiencia, la Sala emitió su sentencia **a pesar de expresar manifiestamente que no contaba con elementos suficientes del expediente** para resolver la causa, es decir, elementos de la parte

¹⁹ Expediente constitucional 365-22-EP, cuerpo II, foja 22 vuelta.

²⁰ LOGJCC, artículo 24. CCE, sentencia 1558-19-EP/23, 13 de diciembre de 2023, párr. 35.

²¹ CCE, sentencia 2768-19-EP/23, 1 de noviembre de 2023, párr. 26.

²² *Ibíd.*

²³ CCE, sentencia 337-1 I-EP/19, 28 de octubre de 2019, párrs. 33 y 34. Este Organismo ha establecido que la no convocatoria a audiencia y la posterior resolución del recurso de apelación, en procesos de garantías jurisdiccionales, no afecta los derechos constitucionales, ya que (i) es facultativo del Tribunal que conoce la apelación convocar a audiencia o resolver por el mérito del expediente; y, (ii) si no se requirió la práctica de nueva prueba para mejor resolver. La no obligatoriedad se debe a que cuentan con elementos suficientes en el expediente procesal para resolver la causa y, a su vez, garantizar la celeridad prevista para las garantías jurisdiccionales.

accionante para considerar en su resolución: la afiliación al IESS, tiempo de afiliación, clase y monto de aportaciones.

- 28.** De tal manera, este Organismo encuentra que la Sala no presentó motivos para justificar la no obligatoriedad de desarrollar la audiencia, convocada bajo su competencia discrecional dada en el artículo 24 de la LOGJCC. Además, se debe tomar en cuenta que la referida norma establece que una vez convocada la audiencia, ésta “deberá realizarse dentro de los siguientes ocho días hábiles”, por lo que, existe una disposición normativa que impone la obligación a los jueces de realizar la audiencia cuando la han convocado. En tal sentido, la Sala generó una expectativa procesal a la parte accionante que afectó la certeza de ser escuchada en audiencia para presentar los argumentos que respaldaban sus pretensiones. La convocatoria a audiencia por parte de la misma Sala constituyó una expectativa al accionante para presentar el fundamento de su apelación.
- 29.** Por ende, la Sala **limitó de forma arbitraria** al accionante de su derecho a ser escuchado oportunamente en la audiencia convocada para respaldar sus pretensiones y presentar sus argumentos y pruebas; más aún cuando, para la misma autoridad judicial, la audiencia habría sido una diligencia necesaria y determinante para el proceso a fin de obtener mayores elementos de la parte accionante para tomar su decisión, por considerar que el recurso de apelación no tenía fundamentación al haber sido presentado de manera oral, pero aun así dictar sentencia solamente con los argumentos de la parte accionada. Por lo que, la conducta de la Sala dejó en indefensión al accionante conforme a los hechos descritos en este caso.
- 30.** En consecuencia, la Corte encuentra que la Sala vulneró el derecho a la defensa del accionante.
- 31.** Como se señaló previamente, una vez que se ha respondido positivamente al primer problema jurídico, no es necesario analizar el segundo problema jurídico.

6. Reparación

- 32.** Ante la verificación de la vulneración del derecho constitucional, corresponde **retrotraer** el proceso hasta el momento antes de la sustanciación del recurso de apelación presentada por el accionante, para que una nueva conformación de la Sala de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro conozca el recurso de apelación interpuesto por la parte accionante y proceda en virtud de la facultad

discrecional contemplada en el artículo 24 de la LOGJCC, a fin de resolver la acción de protección, conforme el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia de este Organismo.

33. Finalmente, esta Corte llama la atención a los jueces Grijalva Álvarez Clemencia Cecilia, Gonzaga Márquez Elizabeth del Rosario y Urdin Suriaga Jorge, de la Sala de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, por limitar de forma arbitraria el derecho del accionante a ser escuchado en el momento oportuno para ejercer su derecho a la defensa.

7. Decisión

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

1. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección **365-22-EP**.
2. Declarar que la Sala de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro que expidió la sentencia el 6 de diciembre de 2021 vulneró el derecho a la defensa.
3. Disponer que, previo sorteo, un nuevo Tribunal de la Sala de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro conozca el recurso de apelación interpuesto por la parte accionante y proceda en virtud de la facultad discrecional contemplada en el artículo 24 de la LOGJCC, a fin de resolver la acción de protección 07371-2021-00332.
4. Llamar la atención a los jueces Clemencia Cecilia Grijalva Álvarez, Elizabeth del Rosario Gonzaga Márquez y Jorge Urdin Suriaga de la Sala de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro que conocieron la causa 07371-2021-00332, por vulnerar el derecho a la defensa del accionante.
5. Notifíquese y cúmplase.

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 (voto concurrente), Alejandra Cárdenas Reyes (voto concurrente), Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín (voto concurrente), en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 25 de abril de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 365-22-EP/24

VOTO CONCURRENTE

Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con respeto hacia los argumentos presentados por el juez ponente y por los demás jueces y juezas que votaron a favor de la sentencia 365-22-EP/24, formulo este voto concurrente respecto de aquella decisión, emitida por la Corte Constitucional en sesión del Pleno de 25 de abril de 2024, por las razones que expongo a continuación.

Sobre la sentencia 365-22-EP

2. El caso indicado proviene de una acción de protección planteada por una persona que tendría discapacidad física, auditiva y psicosocial del 77% sin poder continuar ejerciendo actividades laborales y que impugnó la negativa a su solicitud para acceder a la jubilación por invalidez.
3. En la sentencia 365-22-EP/24, la Corte determina que ha existido la vulneración del derecho a la defensa pues la judicatura accionada emitió su sentencia sin llevar a cabo la audiencia convocada, cuando ya había señalado que era necesario escuchar a las partes. En virtud de ello, se acepta la acción extraordinaria de protección y se ordena el reenvío del caso para que, previo sorteo, una nueva conformación de la judicatura de origen conozca el recurso de apelación interpuesto.
4. Estoy de acuerdo con el razonamiento de la sentencia 365-22-EP/24 así como con la decisión de aceptar la acción. Ahora bien, dado que se ha dispuesto el reenvío de la causa, estimo pertinente realizar algunas reflexiones a propósito de la sentencia 2006-18-EP/24, emitida el 13 de marzo de 2024. Y es que una lectura errónea de la sentencia 2006-18-EP/24 podría llevar a que las nuevas autoridades jurisdiccionales que conozcan este caso en virtud del reenvío, asuman que, al tratarse *prima facie* de un conflicto laboral con el Estado, la acción de protección nunca sería procedente o que no tienen la obligación de motivar su decisión.
5. El reenvío de la causa no implica que necesariamente deba aceptarse la acción; en la misma línea, el hecho de que se trate de un conflicto laboral con el Estado tampoco

implica que la causa debe ser rechazada, inadmitida o negada de plano. Cualquier decisión que se tome debe cumplir con el estándar de la garantía de motivación. En función de ello, este voto concurrente no implica que me distancie del razonamiento de la sentencia 2006-18-EP/24 con el cual estoy de acuerdo, sino que encuentro necesario profundizar en su comprensión con el fin de que no se malentienda el rol de los jueces y juezas constitucionales cuando conocen este tipo de causas.

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

6. De acuerdo a la sentencia 109-11-IS/20, un precedente en sentido estricto es el núcleo (es decir, la regla en la que el decisor subsume los hechos del caso concreto para, inmediatamente, extraer la decisión, que está compuesto por un supuesto de hecho y una consecuencia jurídica) de la *ratio decidendi* (el conjunto de razones que son esenciales para la justificación de lo decidido) de una decisión jurisdiccional que ha sido elaborado interpretativamente por el decisor y no meramente tomado del Derecho preexistente.
7. Entonces, para identificar un precedente en sentido estricto en cualquier sentencia, es indispensable acudir a los hechos del caso concreto. La sentencia 2006-18-EP/24 versa sobre la vulneración del derecho a la protección laboral reforzada como mujer embarazada por la terminación de un nombramiento provisional. Toda vez que los hechos de la sentencia 2006-18-EP/24, se relacionan con la extensión¹ de la protección laboral reforzada para mujeres embarazadas o en periodo de lactancia frente a la terminación de nombramientos provisionales, es claro que sobre estos hechos se generó un precedente. A saber, la Corte extendió el estándar de los contratos ocasionales de tal manera que, tratándose de un nombramiento provisional, las instituciones públicas no pueden desvincular a las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia y deben garantizar su derecho al trabajo hasta que concluya dicho periodo.

¹ En sentencia 309-16-SEP-CC, la Corte determinó que la decisión de no renovar el contrato de servicios ocasionales a una mujer embarazada o en período de lactancia efectivamente agrava la vulnerabilidad en la que se encuentra, ya que su sustento depende del trabajo que realice. Por lo tanto, la Corte señaló que no es dable que se imponga la necesidad administrativa de cumplir con determinada norma de personal, por encima de las necesidades vitales de la trabajadora. Así, se indicó que dicha decisión constituye fuente de vulneración al derecho a la igualdad en contra de la servidora pública y que no implica el desconocimiento de una norma constitucional, como es el artículo 228, de acuerdo con el cual el acceso al servicio público y la estabilidad que lo protege dependen enteramente de los méritos del aspirante, demostrados a través de un concurso público.

8. Ahora bien, una misma sentencia tiene la potencialidad de generar distintos precedentes respecto de cada uno de los problemas jurídicos que resuelve, por lo que cabe preguntarse si en la sentencia 2006-18-EP/24 se generó o no un precedente en sentido estricto respecto del conocimiento de los conflictos laborales con el Estado. Al respecto, uno de los problemas jurídicos que resuelve la sentencia 2006-18-EP/24 se refiere a la procedencia de la acción de protección. En el marco de ese análisis, y a partir de los hechos del caso, la Corte formuló una **regla general** así como **criterios de excepción** respecto de la procedencia de la acción de protección en conflictos laborales contra el Estado. A saber, la Corte señaló que, por **regla general**, el conocimiento de los conflictos laborales² 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.
9. Esa regla general, junto a sus criterios de excepción, formulada al momento de determinar la procedencia de la acción de protección de origen, constituye una regla de precedente igualmente obligatoria, pues la Corte subsume los hechos del caso en los criterios de excepción formulados a la regla general. Así, a juicio de la Corte, los hechos del caso requerían una respuesta urgente (**criterio de excepción a la regla general**) debido a la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres embarazadas frente a las decisiones de la autoridad administrativa, y la protección reforzada que la Constitución les garantiza.
10. Ahora bien, al momento de formular la regla general, la sentencia 2006-18-EP/24 también menciona ejemplificativamente la impugnación de actos administrativos relativos a la terminación de contratos de servicios ocasionales, finalización de nombramientos provisionales, homologación salarial, supresión de partidas, o liquidación, por lo que nuevamente cabe preguntarse si en la sentencia 2006-18-EP/24 se generó o no un precedente en sentido estricto respecto de estas cuestiones. Como vimos, para identificar un precedente en sentido estricto es necesario partir de los hechos del caso y determinar si esos hechos se subsumen o no en las reglas que se crean. Por ello,

² 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.

en la sentencia 2006-18-EP/24 existe un precedente que extiende a los nombramientos provisionales la protección laboral reforzada de la que gozan las mujeres respecto de los contratos ocasionales; así también, existe un precedente según el cual, por regla general, el conocimiento de los conflictos laborales entre el Estado y sus servidores públicos corresponde a la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, excepto cuando el caso se refiera a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor.

11. Sin embargo, no sería preciso identificar un precedente en sentido estricto respecto de toda impugnación de actos administrativos relativos a la terminación de contratos de servicios ocasionales, finalización de nombramientos provisionales, homologación salarial, supresión de partidas, o liquidación. Respecto de uno de esos supuestos (terminación de un nombramiento provisional), la Corte aplica la excepción a la regla general de que la acción de protección no es la vía; mientras que los otros supuestos mencionados son ajenos a la decisión adoptada en la sentencia 2006-18-EP/24. Además, esta mención no constituye la razón de la decisión del caso 2006-18-EP.
12. Recordemos que, para identificar un precedente en sentido estricto hay que acudir necesariamente a las razones de las cuales no se puede prescindir para llegar a la decisión, es decir, resulta imprescindible distinguir la *ratio decidendi* del *obiter dicta*. La *ratio decidendi* son las razones de la decisión, mientras que el *obiter dicta* son dichos de paso o consideraciones adicionales que formula la Corte para explicar o guiar su razonamiento, pero no son razones que se apliquen al momento de resolver los problemas jurídicos planteados y por ende no son vinculantes para casos futuros.
13. Esta Corte Constitucional ya ha aclarado que las consideraciones adicionales que no forman parte de la *ratio decidendi* del caso en cuestión no pueden establecer un precedente judicial en sentido estricto en los términos de la sentencia 109-11-IS/20.³ De ahí que no identifiqué un precedente en sentido estricto respecto de supuestos ajenos a la decisión adoptada en la sentencia 2006-18-EP/24 tales como la terminación de contratos ocasionales, la homologación salarial, la supresión de partidas, o la liquidación, a través de los cuales la Corte procuró guiar su razonamiento.
14. Menos aún, existe un precedente en sentido estricto que implique que, en todo conflicto laboral con el Estado, automáticamente correspondía rechazar, inadmitir o negar la acción de protección, como explicaré a continuación.

³ CCE, sentencia 121-20-EP/24, 31 de enero de 2024, párr. 33.

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

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

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

cuando se impugnan actos administrativos sobre conflictos laborales entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos, como por ejemplo, la terminación de contratos de servicios ocasionales, finalización de nombramientos provisionales, homologación salarial, supresión de partidas, liquidación, entre otras, el conocimiento del caso corresponde por regla general a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esto implica un trato igualitario hacia los servidores públicos respecto de los empleados sujetos al Código del Trabajo o a la Ley Orgánica de Empresas Públicas, pues previamente, la Corte ha determinado que, por regla general, los conflictos laborales entre empleados y empleadores (sean estos de empresas públicas o privadas) corresponden a la jurisdicción ordinaria (no se reproducen notas al pie del original).⁴

18. De lo anterior no se advierte que la Corte haya señalado que la acción de protección nunca será la vía solo porque se alegan temas laborales. La Corte sigue manteniendo, como lo ha hecho desde la sentencia 1679-12-EP/20,⁵ que, por regla general, los conflictos laborales corresponden a las vías ordinarias establecidas para el efecto y que existen excepciones a aquella regla. Por regla general, para un conflicto entre privados, existe la

⁴ CCE, sentencia 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024, párr. 42.

⁵ CCE, sentencia 1679-12-EP/20, 15 de enero de 2020, párrs. 64 y 66.

vía laboral; para un conflicto entre servidores públicos con el Estado, existe la vía contencioso-administrativa.

- 19.** La sentencia 2006-18-EP/24 no es un cambio de línea al respecto, sino que ha vuelto a recordar que el análisis depende de un ejercicio que debe realizarse en cada caso concreto. La Corte ha reiterado en sendas ocasiones que no hay materias excluidas de la acción de protección.⁶ Esa línea no ha cambiado.
- 20.** Por ello, la sentencia 2006-18-EP/24 no puede ser utilizada por las y los jueces constitucionales como otra excusa para inadmitir, negar, rechazar o desestimar este tipo de acciones de manera automática. La sentencia 2006-18-EP/24 no debe ser leída en el sentido de que la acción de protección debe ser declarada inadmisibile de plano. Por el contrario, sigue en vigencia el siguiente criterio respecto de la diferencia entre la inadmisibilidad e improcedencia de la acción:

La verificación de las causales de improcedencia de las acciones de protección (artículo 42 numerales del 1 al 5) requiere de una fuerte carga argumentativa que no puede satisfacerse en el primer acto procesal de admisión, pues supone que la jueza o juez constitucional, sin que haya mediado el trámite constitucional establecido para la sustanciación de garantías jurisdiccionales (audiencia, pruebas, documentos e informes), ha formado debidamente su criterio para inadmitir a trámite una acción de protección, basándose en una de las cinco primeras causales del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.⁷

- 21.** La determinación de que un caso, sobre un conflicto laboral entre el Estado y servidores públicos, corresponde a la vía constitucional o a la vía ordinaria, no se trata de un tema de inadmisibilidad, sino que corresponde realizar un análisis de fondo sobre su procedencia o improcedencia. Al respecto, si bien la Corte ha reconocido ciertas excepciones a esta regla, no se ha apartado del precedente establecido en la sentencia 1-16-PJO-CC respecto del deber de motivar, según el cual:

Las juezas y jueces constitucionales que conozcan de una acción de protección deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. Las juezas o jueces constitucionales únicamente, cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales y lo señalen motivadamente en su sentencia, sobre la base de los parámetros

⁶ Ver, por ejemplo, CCE, sentencia 108-20-EP/24, 11 de abril de 2024, párr. 21; sentencia 461-19-JP/23 y acumulados, 19 de abril de 2023, párr. 30; sentencia 1580-18-EP/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 25; sentencia 212-20-EP/24, 25 de abril de 2024, nota al pie 20; sentencia 1245-19-EP/24, 24 de enero de 2024, párr. 17; o, sentencia 3119-19-EP/24, 21 de febrero de 2024, párr. 17.

⁷ CCE, sentencia 102-13-SEP-CC, 4 de diciembre de 2013, pág. 23.

de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido.⁸

- 22.** Sin apartarse de ese precedente, en la sentencia 2006-18-EP/24 la Corte sigue la misma línea desde la sentencia 1178-19-JP/21 respecto del derecho a la propiedad. Esta última que determinó que “pueden existir otros supuestos de manifiesta improcedencia de la acción de protección, en los cuales el umbral de análisis de la garantía de motivación deba ser menor, como ocurre en el caso en concreto [...]”.⁹
- 23.** Así, al igual que ya lo hizo desde la sentencia 1178-19-JP/21, en la sentencia 2006-18-EP/24 la Corte únicamente recuerda que, dependiendo de cada caso concreto, si la pretensión de una demanda de acción de protección tiene una especificidad tal que puede resolverse por la vía ordinaria laboral o contencioso-administrativa que corresponda, o que el caso no se refiera a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor, como por ejemplo en casos de evidente discriminación, o en los excepcionadísimos que requieran una respuesta urgente por las circunstancias que lo rodeen, entonces las juezas y jueces constitucionales tienen un umbral menor en relación con la obligación de motivar sobre la existencia o no de vulneraciones a derechos constitucionales. Para ello, deberán cumplir con el estándar constitucional mínimo de la garantía de motivación que, entre otros, determina que se deben enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión y explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, justificando además por qué la vía ordinaria es la que corresponde.¹⁰
- 24.** El umbral menor en relación con la obligación de motivar sobre la existencia, o no, de vulneraciones a derechos constitucionales en los casos en que un juez o una jueza constitucional deriva el caso a la justicia ordinaria, se explica en la medida en que, si se realizara un análisis profundo sobre el fondo del caso de forma previa a las consideraciones en cuanto a la vía adecuada para la sustanciación del caso concreto, existiría una suerte de prejuzgamiento por parte de la justicia constitucional que dejaría sin margen de acción a la justicia ordinaria o bien podría generar criterios contrapuestos sobre un mismo punto de derecho.

⁸ CCE, sentencia 1-16-PJO-CC, 22 de marzo de 2016, págs. 24 y 25, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 19, entre otras

⁹ CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 95.

25. En definitiva, la determinación de que un caso sobre conflicto laboral entre el Estado y servidores públicos corresponde a la vía constitucional o a la vía ordinaria debe realizarse caso por caso sin que sea posible establecer excepciones taxativas en abstracto.

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

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

27. Lo que ha establecido la sentencia 2006-18-EP/24 es que, toda vez que -por regla general- los conflictos laborales con el Estado tienen habilitada la vía contencioso-administrativa, existe una menor carga argumentativa para las autoridades jurisdiccionales que conocen estas acciones en la justicia constitucional. A mi criterio, en observancia de ese estándar de motivación, las judicaturas deben considerar, al menos, lo siguiente:

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

27.2. Lo que deben examinar las y los jueces es si el caso se enmarca en uno de los supuestos previstos en la sentencia 2006-18-EP/24 para que proceda la acción de protección en un conflicto laboral con el Estado. Es decir, las y los jueces deben razonar si el caso se refiere o no a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor o servidora, como por ejemplo en casos de evidente discriminación, o casos excepcionales que por las circunstancias que los rodeen requieran una respuesta urgente.

27.3. Si encuentran que el caso se enmarca en un supuesto de excepción, entonces las y los jueces deben concluir que la AP es la vía adecuada y eficaz y deben

pronunciarse sobre la existencia de las violaciones de derechos alegadas. Si luego de este análisis no encuentran que el caso concreto requiera la intervención de la justicia constitucional, deben concluir que la vía adecuada es la contencioso administrativa.

- 28.** Cabe señalar que la propia sentencia 2006-18-EP/24 determina que no es obligación de los accionantes justificar la excepción, pero sí de las autoridades judiciales motivar. En otras palabras, la carga argumentativa sigue recayendo en las y los jueces.
- 29.** Resulta necesario recordar que la vía contencioso-administrativa está diseñada para abordar los conflictos laborales entre servidores públicos y el Estado. Tan es así que cuando un servidor o servidora acude a la justicia constitucional con un conflicto laboral, se arriesga a la posibilidad de que le respondan que esa no es la vía idónea; mientras que, si el mismo servidor o servidora acude a la justicia contencioso-administrativa, eventualmente recibirá una respuesta a su planteamiento. Ahora bien, esto no significa que la vía contencioso-administrativa sea adecuada y eficaz para todos los casos. De ahí que, a efectos del estándar motivacional señalado, las y los jueces constitucionales deben tomar en cuenta no sólo las particulares vulnerabilidades de las y los servidores públicos, sino también las particularidades de la vía contencioso-administrativa.
- 30.** Entre otros factores, en su razonamiento las y los jueces deberán considerar que la justicia contencioso-administrativa no es necesariamente una vía rápida o sencilla, sino que se caracteriza por la excesiva carga procesal y mantiene un importante retraso procesal. A esto se suman los breves tiempos de caducidad de la acción y el hecho de que no existen dos instancias, sino una única instancia seguida de un recurso eminentemente técnico como es la casación. Las y los jueces constitucionales no pueden obviar que, si bien en la justicia contencioso-administrativa existe la posibilidad de suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos impugnados hasta que se resuelva la materia del caso, no es frecuente que esto ocurra, como tampoco es común que se proteja a la parte débil de la relación con el Estado.¹⁰ La constitucionalización de la justicia ordinaria es un ideal de la Constitución que depende de un proceso que todavía no se ha consolidado, y que enfrenta resistencias tanto culturales como institucionales.

¹⁰ En esto, debo reconocer, resulta desacertada la afirmación de la sentencia 2006-18-EP/24 en el sentido de que al establecer que sea la regla general que la jurisdicción de lo contencioso administrativo conozca estos casos “implica un trato igualitario hacia los servidores públicos respecto de los empleados sujetos al Código del Trabajo o a la Ley Orgánica de Empresas Públicas” (párrafo 42), pues la justicia laboral tiene marcadas diferencias con la justicia contencioso-administrativa.

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

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

- 34.** La intención del constituyente al consagrar la acción de protección fue establecer una vía capaz de garantizar eficazmente y de manera oportuna y rápida la reparación integral frente a las vulneraciones de los derechos. Para proteger a la justicia constitucional, es fundamental no acudir a ella cuando existen vías ordinarias capaces de tutelar los derechos constitucionales. Si se acude a las garantías jurisdiccionales sólo en consideración de que, en comparación con las vías ordinarias, es más rápida, se corre el riesgo de congestionar a esta vía con cuestiones ordinarias, al punto que los casos verdaderamente urgentes no podrán ser tutelados.
- 35.** La acción de protección procede cuando se verifique una real vulneración de derechos constitucionales y le corresponde a cada juez y jueza constitucional verificar y argumentar, caso a caso, si a la luz de los hechos, las pretensiones, y las especiales vulnerabilidades de la presunta víctima, se trata de una cuestión de justicia constitucional o si, por el contrario, le corresponde a la justicia ordinaria. No es posible dilucidar la división entre la justicia constitucional y la justicia ordinaria de manera abstracta, sino siempre a la luz de cada caso concreto. Por eso, ni la sentencia 2006-18-EP/24 ni ninguna otra puede trazar una línea fronteriza para todas las materias en abstracto de manera tajante, sino a lo mucho establecer posibles ejemplos o reglas generales que siempre estarán sujetas a excepciones. La decisión final la debe tomar el juez o jueza que conoce cada causa concreta, y es a ese juez o jueza al que le corresponde la carga argumentativa.
- 36.** Así como los jueces y juezas constitucionales no pueden desnaturalizar la justicia constitucional para resolver cuestiones que inobservan el objeto de la acción; tampoco pueden desestimar todas las demandas aduciendo que existe una vía judicial para impugnar el acto sin verificar adecuadamente si se trata de casos que ameritan la atención de la justicia constitucional. Por el contrario, los jueces y las juezas no deberían dudar en declarar procedente una acción de protección en casos de conflictos laborales con el Estado si evidencian cuestiones que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor o servidora o casos excepcionales que por las circunstancias que los rodeen requieran una respuesta urgente que amerite la tutela de los derechos en la vía constitucional.
- 37.** Dado que la línea divisoria no siempre es clara, no toda improcedencia de una acción de protección acarrea su desnaturalización. La desnaturalización de una garantía jurisdiccional es una actuación arbitraria y grave que ocurre cuando se dicta una sentencia manifiestamente contraria al objeto de la garantía. El que los conflictos laborales con el Estado tengan una vía ordinaria no implica que resolverlos en la vía constitucional equivalga a su desnaturalización, toda vez que no se trata de una cuestión ajena al objeto

de la garantía y existen casos en los cuales las pretensiones no se reducen a reclamos laborales.

- 38.** De la misma forma, el que existan vías ordinarias capaces de resolver este tipo de conflictos no implica que se deba entender a la acción de protección como subsidiaria o residual. Nuestra Constitución consagró a la acción de protección como un amparo directo, de tal manera que no es necesario agotar recursos previos (subsidiariedad) o que solo sea posible acudir a la acción de protección cuando se compruebe que no existe ninguna otra vía (residualidad). Independientemente de las confusiones que se han generado sobre el término “subsidiariedad”,¹¹ lo que me interesa resaltar es que la acción de protección no constituye un último “recurso” por agotar, como lo ha señalado ya la Corte Constitucional.¹²
- 39.** El artículo 42.4 de la LOGJCC no debe interpretarse como si requiriera a los accionantes que en primera instancia agoten las vías administrativas y/o judiciales para que, posteriormente, sea procedente la presentación de la garantía jurisdiccional. La acción de protección no es un mecanismo de impugnación de las decisiones de la justicia ordinaria o la vía administrativa. Si fuera necesario agotar las vías ordinarias antes de presentar una acción de protección, no tendría sentido esta acción, puesto que lo que correspondería sería la acción extraordinaria de protección.
- 40.** Por ello, insisto en que la evaluación debe realizarse siempre a la luz de que cada caso concreto y sus particularidades. Es en cada caso concreto, y no en un estándar en abstracto, donde puede definirse si la acción de protección es o no la vía. Para ello, las judicaturas que conocen acciones de protección sobre conflictos laborales con el Estado deben motivar sus decisiones, conforme lo expuse en la sección previa.

¹¹ Se ha generalizado la idea de que la acción de protección es “subsidiaria” en el sentido de que no procede cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en vía judicial, como establece el artículo 42.4 de la LOGJCC. Sin embargo, a mi juicio existe una confusión conceptual. El principio de subsidiariedad implica que determinado organismo tiene la responsabilidad primaria de realizar algo y sólo cuando no lo hace o lo hace de manera defectuosa, otro organismo, de manera subsidiaria, puede intervenir. Así, por ejemplo, cuando el Estado falla en su obligación de garantizar derechos, tras agotar los recursos internos, las personas pueden acudir, subsidiariamente, a los sistemas internacionales de protección de derechos humanos. Así también, cuando los jueces ejecutores fallan en su obligación de hacer cumplir las sentencias de la justicia constitucional, tras agotar los requisitos ante tales jueces, las personas pueden acudir, subsidiariamente, a la Corte Constitucional a través de la acción de incumplimiento. En este sentido de las palabras, la acción de incumplimiento es subsidiaria, mientras que la acción de protección, no.

¹² CCE, sentencia 446-19-EP/24, 31 de enero de 2024, párr. 55.

- 41.** Con base en los argumentos expuestos, formulo este voto concurrente pues me preocupan algunas lecturas que se han realizado de la sentencia 2006-18-EP/24 por parte de determinados actores, entidades accionadas y ciertos jueces y juezas. En este voto, no me estoy distanciando de los criterios de la sentencia 2006-18-EP/24, a lo mucho, he procurado explicarlos con el fin de evitar que una lectura imprecisa de dicha sentencia tenga un efecto perjudicial en el reenvío de la presente causa. En ese sentido, valoraré la necesidad de reproducir este voto en otras sentencias.

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 365-22-EP, fue presentado en Secretaría General el 08 de mayo de 2024, mediante correo electrónico a las 15:08; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 365-22-EP/24

VOTO CONCURRENTE

Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

1. Con el debido respeto a las decisiones de la Corte Constitucional, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, formulo mi voto concurrente respecto a la sentencia 365-22-EP/24 dictada por la Corte Constitucional en sesión del Pleno de 25 de abril de 2024, en los siguientes términos:
2. La causa tiene como antecedente una acción de protección presentada por Fernando Ochoa Ajila, delegado provincial de El Oro de la Defensoría del Pueblo del Ecuador y otros,¹ en nombre de Fabricio Yibrán Sanabria Curipoma (“**actor o accionante**”), en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**”) y la Procuraduría General del Estado. El accionante presentó la acción en contra de la negativa del IESS a sus solicitudes de jubilación por invalidez, pese a contar una discapacidad física, auditiva y psicosocial del 77% y no poder seguir con sus actividades laborales.
3. El 04 de octubre de 2021, la Unidad Judicial del Trabajo con sede en el cantón Machala, provincia de El Oro, declaró improcedente la acción de protección. El actor apeló la decisión de manera oral.
4. La Sala de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro (“**Corte Provincial**”) en ejercicio a su facultad discrecional convocó a audiencia para el 23 de diciembre de 2021 a las 10h00 por estimar “necesario para escuchar a las partes”. Sin embargo la audiencia no se efectuó y, el 06 de diciembre de 2021, la Corte Provincial dictó sentencia en la que rechaza el recurso y declara improcedente la acción de protección.
5. El 07 de enero de 2022, María Dolores Piedra Sánchez, delegada provincial de El Oro de la Defensoría del Pueblo del Ecuador, en nombre del accionante, presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de la Corte Provincial, en la que alega la violación al derecho a la defensa en la garantía de no ser privado de la defensa y a la seguridad jurídica.

¹ Pablo Enríquez Mocha, Oswaldo Rodrigo Solís, Diego Paz Chamba y Carlos Elíseo Sandoya Infante, servidores públicos de la Defensoría del Pueblo del Ecuador.

6. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la acción extraordinaria de protección y en sesión de 21 de marzo de 2024 se aprobó el tratamiento prioritario de la causa 365-22-EP, por adecuarse a los criterios 2 y 3 de la resolución de la Corte Constitucional número 003-CCE-PLE-2021, por la vulnerabilidad del accionante.
7. La Corte Constitucional en sentencia de mayoría, de 25 de abril de 2024, resolvió aceptar la acción extraordinaria de protección, declaró que la Sala de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro vulneró el derecho a la defensa del accionante porque, si bien convocar a audiencia en segunda instancia es una potestad discrecional del juzgador, en este caso se convocó a esta diligencia para “contar con mayores elementos”. Sin embargo, para decidir la causa, finalmente, la audiencia no se celebró, y tampoco se explicaron las razones de esta decisión. Así también, dispuso, como medida de reparación, que un nuevo tribunal conozca el recurso de apelación y proceda en virtud de la facultad discrecional establecida en el artículo 24 de la LOGJCC para la resolución de la acción de protección.
8. La Corte en varios pronunciamientos ha aclarado que la acción de protección no constituye un mecanismo de superposición o reemplazo de las instancias judiciales ordinarias, que su naturaleza no es residual, y que, de modo general, previo a declarar la improcedencia de la acción por la existencia de otras vías ordinarias para tratar el caso, los jueces constitucionales deben realizar un análisis riguroso de la real vulneración de derechos constitucionales.² De este modo, solo cuando no se encuentre vulneración, se podrá determinar la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido.³
9. Emito este voto concurrente porque considero necesario recordar a los jueces constitucionales la jurisprudencia emitida por esta Corte, una vez que, en el caso concreto, la sentencia de mayoría ha dispuesto, como medida de reparación, el resorteo a un nuevo Tribunal de la Sala de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro para que nuevamente conozca el caso.
10. En este marco, me parece importante reiterar que frente a una acción de protección los jueces tienen la obligación de analizar si en el caso concreto se ha cometido o no una vulneración a derechos constitucionales. De acuerdo con la jurisprudencia de este Organismo, este análisis debe cumplir con un estándar de motivación alto que se ha

² CCE, sentencias 0016-13-SEP-CC de 16 de mayo de 2013, pp. 18 y 082-14-SEP-CC de 08 de mayo de 2014, pp. 9.

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

denominado “tercer elemento de la motivación” y que implica que el juzgador realice este análisis de modo profundo.

11. En este caso, en donde el escenario constitucional trata de una persona que es parte de un grupo de atención prioritaria y que formula una acción de protección en contra de la negativa del Estado de reconocer su jubilación, es indispensable que los jueces constitucionales examinen el caso, a la luz de la jurisprudencia y precedentes de esta Corte, para determinar si existió o no una vulneración a derechos constitucionales.⁴ Únicamente si determinan que en el caso no hay una afectación de este tipo, atendiendo al tercer elemento de la motivación, podrían declarar la improcedencia de la acción.

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 365-22-EP, fue presentado en Secretaría General el 10 de mayo de 2024, mediante correo electrónico a las 11:12; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

⁴ CCE, sentencia 105-10-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 70.

Razón: Siento por tal, que en la sentencia 365-22-EP, no consta el voto concurrente de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo, por haberse presentado el supuesto establecido en el inciso cuarto del artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL