

Quito, D.M., 22 de agosto de 2024

CASO 1008-21-EP

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

SENTENCIA 1008-21-EP/24

Resumen: La Corte desestima una acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de apelación dictada dentro de una acción de protección porque verificó que los jueces provinciales sí atendieron el argumento central de la demanda y expusieron razones para justificar su decisión, por lo que no existe la alegada vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

1. Antecedentes procesales

1. El 20 de mayo de 2019, Galo René Almeida Tapia presentó una demanda de acción de protección en contra del Consejo de la Judicatura en la que impugnó su destitución del cargo de juez multicompetente del cantón Balzar.¹
2. El 12 de junio de 2019, la Unidad Judicial de Garantías Penales con competencia en Delitos Flagrantes en el cantón Guayaquil, en lo principal, aceptó la demanda. La Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, mediante sentencia emitida el 31 de julio de 2020, aceptó el recurso de apelación interpuesto por el Consejo de la Judicatura, revocó la sentencia de primera instancia y rechazó la demanda de acción de protección. El 13 de octubre de 2020, la mencionada judicatura negó el recurso de aclaración y ampliación contra esta última sentencia.
3. El 18 de noviembre de 2020, Galo René Almeida Tapia (“**accionante**”) presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de apelación (“**decisión judicial impugnada**” o “**sentencia impugnada**”). El 6 de mayo de 2021, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda.

¹ El juicio se identificó con el número 09281-2019-02365.

2. Competencia

4. 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

5. En su demanda de acción extraordinaria de protección, el accionante solicitó que la Corte Constitucional declare que la decisión judicial impugnada vulneró sus derechos al trabajo, a la igualdad, a la tutela judicial efectiva, a la defensa, al debido proceso (en las garantías del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, de la motivación y de ser juzgado por un juez imparcial) y a la seguridad jurídica, previstos en los artículos 33, 66 numeral 4, 75, 76 numerales 1 y 7 (letras a, b, c, d, h, k y l) y 82 de la Constitución, respectivamente. Asimismo, requirió como medidas de reparación que se dejen sin efecto tanto la sentencia impugnada como la acción de personal que lo destituyó como juez, así como la prohibición para ejercer cargo público; que se ordene el reintegro a su puesto de trabajo; que se disponga el pago de las remuneraciones dejadas de percibir desde su desvinculación hasta su efectivo reintegro; que se ordene el pago de una compensación “no menor a los cien mil dólares”; que se disponga la emisión de disculpas públicas; que se ordene a Fiscalía investigar a los responsables de las vulneraciones de sus derechos; y, que se declare el error inexcusable por parte de los jueces provinciales que resolvieron su caso.
6. Como fundamentos de sus pretensiones, el accionante esgrimió los siguientes **cargos**:
 - 6.1. La sentencia impugnada habría vulnerado sus derechos a la tutela judicial efectiva, a la defensa, al debido proceso (en las garantías del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, de la motivación y de ser juzgado por un juez imparcial) y a la seguridad jurídica porque no habría analizado si la falta de notificación del informe motivado vulneró sus derechos constitucionales.
 - 6.2. La sentencia impugnada habría vulnerado sus derechos a la igualdad, a la tutela judicial efectiva, a la defensa, al debido proceso (en las garantías del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, de la motivación y de ser juzgado por un juez imparcial) y a la seguridad jurídica porque existirían casos análogos al del accionante

en los que se habrían obtenido respuestas distintas. Para el efecto, el accionante se limita a transcribir fragmentos de las siguientes decisiones judiciales: sentencias 054-11-SEP-CC, 001-16-PJO-CC, 083-18-SEP-CC, 234-18-SEP-CC y 084-14-SEP-CC de la Corte Constitucional, además de las sentencias dictadas dentro de los juicios 12282-2018-00589 y 12282-2018-01326 por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos con sede en el cantón Babahoyo.

6.3. El Consejo de la Judicatura habría vulnerado sus derechos al trabajo y al debido proceso en la garantía de la motivación porque el informe motivado y la resolución que dispuso la destitución del accionante “no gozan de motivación”.

3.2. Del tribunal de apelación

7. Los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, a pesar de haber sido notificados con el correspondiente requerimiento, no presentaron su informe de descargo.

4. Planteamiento y resolución del problema jurídico²

8. En el cargo detallado en el párrafo 6.2 *supra*, el accionante afirma que se habrían vulnerado sus derechos constitucionales porque existirían casos similares al suyo pero que se habrían resuelto de manera diferente, para luego reproducir fragmentos de varias sentencias, algunas de ellas emitidas por esta Corte y otras dictadas por una corte provincial distinta a la que resolvió su caso. Sin embargo, el accionante no identificó la regla de precedente de cada una de esas sentencias y tampoco justificó por qué dichas reglas eran aplicables a su caso. Por tanto, este cargo no puede ser considerado como completo en los términos de la sentencia 1943-15-EP/21,³ ni siquiera mediante un

² 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 la sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

³ CCE, sentencia 1943-15-EP/21, 13 de enero de 2021, párr. 42: “Al respecto, la Corte considera que, cuando el argumento de la vulneración de derechos presentado en una acción extraordinaria de protección se basa en la inobservancia de un precedente constitucional, para que sea considerado claro, deberá reunir los elementos mínimos necesarios comunes (tesis, base fáctica y justificación jurídica) y, dentro de la justificación jurídica, deben incluirse al menos los siguientes elementos: i. La identificación de la regla de precedente y ii. La exposición de por qué la regla de precedente es aplicable al caso”.

esfuerzo razonable, y, en consecuencia, no es posible plantear un problema jurídico en torno a él.⁴

9. Luego, esta Corte verifica que responder el cargo sintetizado en el párrafo 6.3 *supra* implicaría volver a tratar a cuestiones propias del juicio de origen, es decir, resolver si la acción de protección era procedente o no. Este tipo de análisis, conocido como examen de mérito, en principio no corresponde a la acción extraordinaria de protección, pues este procede “excepcionalmente y de oficio”,⁵ es decir, por decisión de esta Corte y con independencia de los argumentos formulados en la demanda de acción extraordinaria de protección. En consecuencia, en esta sentencia no se formularán problemas jurídicos a partir del mencionado cargo.
10. Finalmente, si bien el cargo sintetizado en el párrafo 6.1 *supra*, relativo a la falta de análisis del argumento central de la demanda de acción de protección, fue vinculado por el accionante a varios derechos constitucionales, se lo examinará en relación con la garantía de la motivación, por ser más próximo a dicha alegación. Por lo tanto, se plantea el siguiente problema jurídico: **La sentencia impugnada, ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación del accionante porque habría incurrido en el vicio de incongruencia frente a las partes por no haber analizado el argumento principal de su demanda de acción de protección, relativo a la falta de notificación del informe motivado?**
11. El artículo 76.7.1 de la Constitución prevé la garantía de la motivación, en los siguientes términos:

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

12. Además, según la sentencia 1158-17-EP/21, que sistematiza la jurisprudencia reciente de esta Corte sobre la referida garantía, toda decisión del poder público cuya motivación sea insuficiente respecto de la fundamentación normativa o de la fundamentación fáctica es

⁴ Es oportuno recordar que la fase de admisión es preliminar, por lo que la última valoración del contenido de los cargos se la realiza en sustanciación. Al respecto, ver las sentencias 1037-20-EP/24, párr. 16; y, 1296-20-EP/24, párr. 16.

⁵ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párrs. 55 y 56.

nula (el denominado *criterio rector* para la evaluación del cumplimiento de la garantía de la motivación). Específicamente en el párrafo 61 de dicha sentencia, se especificó:

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.

- 13.** De acuerdo con la misma sentencia 1158-17-EP/21, una motivación podría ser insuficiente –ya sea por inexistencia o por insuficiencia propiamente dicha– si incurre en algún vicio de motivación aparente. Esta apariencia de motivación puede ocurrir, entre otros supuestos, por incongruencia frente a las partes, vicio que se presenta “cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica [...] no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales”.⁶
- 14.** El accionante sostiene que la sentencia impugnada vulneró la mencionada garantía porque no habría analizado el argumento central de su demanda de acción de protección, esto es, la falta de notificación del informe motivado.
- 15.** Para verificar la vulneración alegada por el accionante es necesario examinar la sentencia impugnada. Así, en lo principal, esta sentencia sintetizó los alegatos de las partes procesales (considerando quinto); identificó el asunto controvertido en la acción de protección, esto es, que el accionante consideraba “que la falta de notificación del informe motivado No. 152/075/2015, emitido el 12 de noviembre del 2015” vulneró sus derechos constitucionales (considerando noveno) y formuló el siguiente problema jurídico: “¿La falta de notificación del informe motivado No. 152/075/2015, emitido el 12 de noviembre del 2015, el cual deriva en el expediente disciplinario MOT-1142-SNCD-2015-DV, vulnera los derechos a la tutela judicial efectiva, la seguridad jurídica, y el debido proceso al legitimado activo GALO RENE ALMEIDA TAPIA?” (considerando noveno).
- 16.** Luego, en su considerando décimo, la decisión judicial impugnada resolvió el problema jurídico de la siguiente manera:
 - 16.1.** Desarrolló el contenido de los derechos que se alegaron como vulnerados.
 - 16.2.** Citó el marco constitucional y legal que regula la procedencia de la acción de protección.

⁶ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 86.

16.3. Constató que no existía ninguna norma que prevea la obligación de notificar el informe motivado. Para justificar esta conclusión citó los artículos 39 y 40 del Reglamento de Control Disciplinario.⁷

16.4. Estableció que en una acción de protección no se puede impugnar la constitucionalidad de una norma y que, en este caso,

lo que en el fondo se cuestiona es el procedimiento administrativo sancionador que no contemplaba la notificación del informe motivado, por lo que dicho procedimiento a criterio del legitimado activo sería inconstitucional (por la falta de notificación) y los cargos en contra de la inconstitucionalidad de una norma tiene un procedimiento expreso, la acción de inconstitucionalidad.

16.5. Afirmó que el informe motivado es un acto de simple administración que tiene como propósito facilitar “elementos de opinión o juicio para la formación de la voluntad administrativa y forma parte de los actos previos a la emisión de dicha voluntad”.⁸

16.6. Estableció que el acto administrativo impugnando

⁷ La decisión judicial impugnada señaló lo siguiente: “[L]a seguridad jurídica implica el respeto a la normativa vigente a cada caso en particular, y no existía disposición que señale la obligatoriedad de dicha notificación, pues basta con leer lo previsto en el Reglamento de Control Disciplinario o Resolución 025-2015, cuando señalaba en los Artículos 39 y 40: ‘Art. 39.- Resolución.- Concluida la etapa de prueba, la autoridad competente en el término de quince días, expedirá de manera motivada la resolución o el informe que corresponda en el ámbito de sus competencias’; y, ‘Art. 40.- Informe motivado.- Se remitirá inmediatamente el expediente adjuntando el informe motivado, cuando la autoridad fuera incompetente para imponer la sanción disciplinaria de acuerdo a las siguientes reglas: (...) b) El informe motivado se dirigirá al Pleno del Consejo de la Judicatura en los casos en que se presuma el cometimiento de alguna de las infracciones sancionadas con destitución’”.

⁸ *Ibid*: “Al respecto, es necesario analizar además que el art. 70 del Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva determina que ‘Actos de simple administración’ son declaración unilateral interna o inter orgánica, realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma indirecta en vista de que solo afectan a los administrados a través de los actos, reglamentos y hechos administrativos, dictados o ejecutados en su consecuencia’ y el art. 71 del precitado Reglamento estatuye que ‘Se requerirá dictámenes e informes cuando ello sea obligatorio en virtud de las normas de procedimiento administrativo. El dictamen tiene el propósito de facilitar elementos de opinión o juicio para la formación de la voluntad administrativa y forma parte de los actos previos a la emisión de dicha voluntad. El dictamen o informe se integra como otra etapa de carácter consultivo, deliberativo en el procedimiento administrativo de conformar la voluntad administrativa’ y el art. 72 *ibídem* establece que ‘Los dictámenes contendrán: a) Resumen de la cuestión objeto de la consulta; b) Relación de los antecedentes que sirvan de elementos de juicio para resolver; y. c) Opinión concreta y fundada en normas jurídicas o técnicas aplicables a la cuestión consultada; d) Los informes por su parte, referirán concretamente los antecedentes y circunstancias que hayan sido requeridos’. Finalmente, el art. 74 señala que ‘Los actos de simple administración por su naturaleza consultiva y preparatoria a la manifestación de la voluntad administrativa no son propiamente impugnables. Ello sin perjuicio del derecho a impugnar al acto administrativo que omitió un dictamen o informe cuando ellos eran necesarios o cuando se sustentó en un informe o dictamen erróneo’”.

es el resultado de un procedimiento administrativo realizado al tenor de lo previsto en el Código Orgánico de la Función Judicial, cuerpo legal que prevé que el Pleno del Consejo de la Judicatura tiene la facultad para delegar a los Directores [sic] de Control Disciplinario, la investigación de los hechos que presumiblemente constituyan infracción disciplinaria o el inicio del sumario administrativo.

- 16.7.** Finalmente, y con base en todo lo detallado en los párrafos anteriores, concluyó que la demanda de acción de protección era improcedente.
- 17.** Por lo expuesto, esta Corte verifica que el tribunal de apelación identificó el punto central de la demanda de acción de protección (falta de notificación del informe motivado), formuló un problema jurídico con base en dicho punto central, analizó los hechos puestos en su conocimiento a la luz de la normativa vigente y concluyó que no existió vulneración de derechos porque (i) no existía una norma que prevea la obligatoriedad de notificar el informe motivado al accionante; (ii) el informe motivado era un acto de simple administración que no requiere notificación; y; (iii) el acto administrativo impugnado era el resultado de un procedimiento administrativo que se realizó en observancia a la normativa legal pertinente. Es claro, entonces, que los jueces provinciales atendieron el argumento central de la demanda de acción de protección y expusieron razones para desestimarlos; sin que a esta Corte le corresponda –en el contexto de esta causa– examinar la corrección o no de dichas razones.⁹
- 18.** En consecuencia, esta Corte concluye que no se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación del accionante.

5. Decisión

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

- 1. Desestimar** las pretensiones de la demanda de la acción extraordinaria de protección **1008-21-EP**.

⁹ CCE, sentencia 2895-19-EP/23, 9 de noviembre de 2023, párr. 27: “Al analizar el argumento del accionante sobre la falta de notificación del informe motivado, la sentencia impugnada se pronunció sobre los derechos cuya violación fue alegada en la acción de protección. En consecuencia, la decisión impugnada no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación. Ello sin que a la Corte Constitucional le corresponda pronunciarse sobre la corrección de la sentencia dictada por la Sala accionada, pues la garantía de motivación ‘no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales’”.

2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y publíquese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 22 de agosto de 2024; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, por uso de una licencia por enfermedad y Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 1008-21-EP/24

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Carmen Corral Ponce

1. El caso 1008-21-EP es relativo a la acción extraordinaria de protección presentada por Galo René Almeida Tapia ante la sentencia de segunda instancia de 31 de julio de 2020 que negó la acción de protección que planteó en contra del Consejo de la Judicatura en la que impugnó su destitución del cargo de juez.
2. En la Sentencia 1008-21-EP/24 de 22 de agosto de 2024, consta que el tribunal de apelación, en cuanto a la alegación de que la falta de notificación del informe motivado en el procedimiento vulneró el derecho a la defensa, concluyó que no existía norma que obligara a notificar el informe motivado, como un acto de simple administración que no requiere notificación.
3. Es así que, para el voto mayoritario, el fallo impugnado expuso las razones para desestimar la demanda, contando con motivación, sin que a esta Corte le corresponda examinar la corrección o no del mismo.
4. La decisión de mayoría, a mi criterio, convalida que el tribunal de apelación haya considerado a la falta de notificación del informe motivado, como una mera referencia no obligatoria en el procedimiento, mas no como una garantía para asegurar el derecho a la defensa del sumariado, como reconoce la Sentencia 234-18-SEP-CC de 27 de junio de 2018, que resulta aplicable al fallo impugnado de 31 de julio de 2020.
5. La regla contenida en este precedente jurisprudencial en sentido estricto, implica que: “i) si el Consejo de la Judicatura omite notificar el informe motivado a la persona sumariada, ii) y adopta la decisión de destituir a la persona sumariada con base en dicho informe, entonces se vulnera el derecho a la defensa”.¹
6. La Sentencia 1367-19-EP/24 ha establecido al pronunciamiento contenido en la Sentencia 234-18-SEP-CC como un precedente con efectos *erga omnes*.

¹ CCE, sentencia 2335-19-EP/23, 15 de noviembre de 2023, párr. 35

7. En tal virtud, como he procedido en casos similares en los que he consignado mi voto salvado, considero que el presente fallo impugnado es inmotivado; y, debió concederse la acción extraordinaria de protección.²

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 1008-21-EP fue presentado en Secretaría General el 05 de septiembre de 2024, mediante correo electrónico a las 17:03; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

² Votos salvados a las Sentencias 3119-19-EP/24 y 2066-20-EP/24.