

Quito, D.M., 24 de octubre de 2024

CASO 743-21-EP

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

SENTENCIA 743-21-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional analiza una presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, en una sentencia emitida por la Corte Provincial de Pichincha, dentro de una acción de protección. Se desestima la demanda al constatar que no se configuró el vicio de insuficiencia motivacional alegado.

1. Antecedentes procesales

1. El 16 de octubre de 2020, Romel Omar Viteri Terán (“**accionante**”) presentó una acción de protección con medidas cautelares en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito (“**GAD de Quito**”).¹ Entre sus pretensiones planteó que se deje sin efecto el acto administrativo por medio del cual fue removido del cargo de libre nombramiento y remoción, esto es el de Jefe de Coactivas de la Dirección Metropolitana Financiera del GAD de Quito.²
2. El 24 de noviembre de 2020, la Unidad Judicial de Contravenciones de Tránsito

¹ En su demanda consta la solicitud de las siguientes medidas cautelares: (i) suspensión inmediata del acto administrativo por medio del cual se dio por terminado su nombramiento; (ii) el reintegro a las funciones laborales que tenía como jefe de Coactivas de la Dirección Metropolitana Financiera del GAD de Quito; (iii) no ser discriminado por su discapacidad por parte de los funcionarios del GAD de Quito, especialmente, en las áreas de Administración General, Dirección de Recursos Humanos, Dirección Metropolitana Financiera. La solicitud de medidas cautelares fue negada en el auto de 20 de octubre de 2020, por medio del cual calificó la demanda.

² En su demanda el accionante señaló que es una persona con una discapacidad física del 50%, de conformidad con su carnet del CONADIS, que está a cargo de su madre quien padece de párkinson, que es padre de tres hijas y único sostén del hogar. Sostiene que desde el 19 de septiembre de 2019 fue designado en el cargo de Jefe de Coactivas de la Dirección Metropolitana Financiera del GAD de Quito; y que, el 15 de julio de 2020 fue notificado con la terminación del nombramiento de su cargo; situación que habría derivado en la vulneración de sus derechos constitucionales al debido proceso, a la seguridad jurídica, a la igualdad formal, material y prohibición de discriminación, al trabajo, a recibir atención prioritaria y a la salud. Por lo tanto, solicitó su reintegro y en caso de no ser posible solicitó la indemnización “de conformidad al Art. 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades”.

Carapungo, provincia de Pichincha, dentro del proceso 17159-2020-00523, negó la acción al considerar que no se vulneraron los derechos constitucionales. En contra de esta decisión, el accionante interpuso recurso de apelación.

3. El 8 de enero de 2021, la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala Provincial**”) negó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado.
4. El 5 de febrero de 2021, Romel Omar Viteri Terán presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por la Sala Provincial.
5. Por sorteo electrónico del 05 de marzo de 2021, le correspondió el conocimiento de la acción a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
6. Con auto del 12 de abril de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador³ admitió a trámite la acción y solicitó informe de descargo a la Sala Provincial, el cual fue remitido a esta Organismo el 14 de mayo de 2021.
7. Con auto del 18 de julio de 2024, la jueza ponente avocó conocimiento de esta causa y convocó a audiencia pública telemática, la cual se llevó a cabo el 23 de septiembre de 2024 a las 14h00.⁴ A esta asistieron por la parte accionante: el abogado Alfredo Israel Zeas Neira con el legitimado activo Romel Omar Viteri Terán; por la parte accionada: los jueces Lenin López Guzmán, Darwin Eugenio Aguilar Gordón y Gustavo Osejo. También asistió el GAD del Distrito Metropolitano de Quito, como accionado en el proceso de origen.

2. Competencia

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

³ Tribunal conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez.

⁴ Mediante escritos de 09 de septiembre de 2024, la Sala Especializada y Romel Omar Viteri Terán solicitaron el diferimiento de la audiencia. Mediante auto de 13 de septiembre de 2024, la jueza ponente difirió la audiencia para el 23 de septiembre de 2024 a las 10h00. El 19 de septiembre el GAD de Quito solicitó diferimiento de la audiencia. Mediante auto de 19 de septiembre de 2024, la jueza ponente difirió la audiencia para el 23 de septiembre de 2024 a las 14h00.

resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos del accionante

9. El accionante sostiene que la sentencia de la Sala Provincial vulneró sus derechos al debido proceso en la garantía de motivación y a la tutela judicial efectiva, previstos en los artículos 76 numeral 7 literal l) y 75 de la Constitución, respectivamente.
10. Respecto del derecho al debido proceso en la garantía de motivación aduce que la Sala Provincial “determina que la justicia ordinaria es la vía idónea para resolver el presente caso, inobservando así la grave violación de derechos humanos bajo argumentos poco lógicos y razonables y solamente apeándose a lo manifestado por el juez de primera instancia”.
11. Asimismo, señala:

[c]omo se puede apreciar, la Sala no expone una argumentación que le permite llegar de los enunciados o premisas que hacen referencia a que no toda pretensión se resuelve a través de una acción de protección y la conclusión de que el presente caso no da cabida a esta garantía. Es decir, la Sala no explica, ni motiva porque (sic) el presente caso, el objeto de pretensión de la demanda de acción de protección, se trataría de una cuestión legal y no constitucional.
12. Agrega que la Sala Provincial “[...] se limita a la transcripción de los argumentos de las partes y no analiza ni desvirtúa cada elemento probatorio; tampoco analiza cada vulneración planteada ni enuncia normativa alguna por la que es improcedente la acción de protección interpuesta; ni realiza un análisis de lo hecho fáctico (sic)”.
13. En cuanto al derecho a la tutela judicial efectiva, arguye que la sentencia no se pronuncia:

respecto a la no aplicación de medidas afirmativas por parte de los funcionarios del GADDMQ, establecidas, en el Art. 66 numerales 3 literales b) y 4, de Constitución de la República, que hubiesen permitido progresivamente el ejercicio de mis derechos, por ser discapacitado y pertenecer a un grupo vulnerable y de atención prioritaria, al emitir estas acciones administrativas arbitrarias y antojadizas sin sustento técnico, me discriminaron y atentaron en contra de mis derechos humanos y los de mi familia, que constan en los presupuestos de mi acción.
14. Alega la inobservancia de las sentencias 172-18-SEP-CC, 689-19-EP/20 y 258-15-SEP-

CC, en lo que respecta a la protección laboral reforzada y que, ante la desvinculación de una persona con discapacidad, la primera opción debe ser procurar su reubicación en la entidad.

15. Sostiene que:

[1]la Corte [Provincial] intenta motivar su fallo en la mera condición de que me encontraba en un cargo de libre disponibilidad o jerárquico, sin considerar la estabilidad laboral reforzada referida por la Corte Constitucional, protege el bien superior de la persona con discapacidad frente a una relación laboral, a la cual se suman los derechos de la salud y acceso a una vida digna.

16. El accionante hace referencia a la “dimensión objetiva de la acción extraordinaria de protección” en atención a la cual estima que el GAD de Quito vulneró sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica, igualdad formal, material y prohibición de discriminación, al trabajo, y a recibir atención prioritaria, por cuanto al ser una persona con discapacidad física se debieron implementar medidas afirmativas en su favor y no ser removido de su cargo en el GAD de Quito.

17. Finalmente, el accionante solicita a la Corte Constitucional declarar la vulneración de los derechos constitucionales alegados, dejar sin efecto el acto administrativo dictado por el GAD de Quito, determinar la responsabilidad de los funcionarios involucrados, ordenar el reintegro a su puesto de trabajo o la indemnización de conformidad con el artículo 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades, el pago de las remuneraciones dejadas de percibir desde el 15 de julio de 2020, el ofrecimiento de disculpas públicas por parte del GAD de Quito, realizar un examen de mérito y declarar la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica, a la igualdad formal y material y prohibición de discriminación, al trabajo y a la atención prioritaria.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

18. Los jueces de la Sala Provincial, tanto en el informe presentado el 14 de mayo de 2021 como en la audiencia pública telemática realizada ante este Organismo, señalan que en el caso “se analizó y valoró uno por uno los derechos presuntamente afectados, [...]”. Además, de acuerdo al Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, en su Art. 17 en concordancia con el Art. 5 del mismo cuerpo legal, este tipo de nombramientos, cuya característica es que se otorga a favor de personas que van a ocupar puestos de dirección política, estratégica o administrativa en las instituciones del Estado, por lo que

las servidoras y servidores públicos están excluidos de la carrera del servicio público”. En este sentido, agregan que “[e]l nombramiento de libre remoción (Directivo 6 Jefe de Coactivas) que mantenía el accionante, es un cargo de la administración pública que implica el otorgamiento de una gran proporción de confianza por parte de quien tiene a su cargo dichas responsabilidades, esto es la autoridad nominadora, quien por las características del mismo y, su facultad discrecional, decide prescindir del ex funcionario”.

19. Con base en lo expuesto solicitaron que se desestime la acción extraordinaria de protección.

4. Planteamiento de problemas jurídicos

20. En las acciones extraordinarias de protección los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante; es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho.⁵
21. Además, una vez admitida a trámite una acción extraordinaria de protección, el Pleno es competente para valorar *en su integralidad* las alegaciones de la demanda, sin perjuicio del análisis preliminar de admisibilidad realizado por la Sala de Admisión, respecto a los requisitos generales⁶ y los cargos individualizados.⁷ Por ello, para el planteamiento de los problemas jurídicos, se realizan las siguientes consideraciones.⁸
22. De la revisión de la demanda, se encuentra que, aun cuando el accionante identifica las sentencias 172-18-SEP-CC, 689-19-EP/20 y 258-15-SEP-CC y considera que habrían sido inobservadas por la Sala Provincial, no refiere de manera clara y concreta las reglas de precedente que habrían sido inaplicadas por la autoridad judicial ni la razón por la que estas serían aplicables en su caso en particular. Tampoco indica el derecho constitucional que habría sido vulnerado como consecuencia de esta presunta inobservancia. De manera que el argumento carece de una tesis y de una justificación jurídica⁹ y, ni aun haciendo un

⁵ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

⁶ Contenidos en los artículos 58, 59, 60 y 61 de la LOGJCC.

⁷ Establecidos en el artículo 62 de la LOGJCC.

⁸ CCE, sentencias 3246-19-EP/23, 6 de diciembre de 2023, párr. 25; 282-19-EP/24, 7 de marzo de 2024, párr. 25; 718-19-EP/24, 4 de abril de 2024, párr. 21.

⁹ CCE, sentencia 1943-15-EP/21, 13 de enero de 2021, párr. 42. “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,

esfuerzo razonable, esta Corte cuenta con elementos suficientes para realizar el análisis de este cargo. Por lo tanto, descarta su análisis.

23. Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, este Organismo observa que el núcleo argumentativo del cargo planteado consiste en que la Sala Provincial no habría resuelto el fondo del asunto al no pronunciarse sobre la implementación de acciones afirmativas por el GAD del Distrito Metropolitano de Quito, lo que habría derivado en que no se resuelva el fondo del asunto. Por lo que, en función de los argumentos presentados y para evitar una reiteración argumentativa, esta Corte estima apropiado reconducir el análisis de este cargo a la luz del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.
24. A su vez en cuanto al cargo de presunta vulneración del derecho al debido proceso en la de garantía de la motivación, se encuentra que cuestiona la sentencia al estimar que no resolvió sobre la vulneración de derechos constitucionales, pues se limitó a sostener que la vía ordinaria es la adecuada para la resolución del caso, sin desarrollar ningún análisis sobre la vulneración de los derechos constitucionales. Por lo tanto, para atender los cargos relativos a la motivación, la Corte analizará si la sentencia impugnada cuenta con una motivación suficiente a través del siguiente problema jurídico: *¿La sentencia de la Sala Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, por insuficiencia, al no señalar los fundamentos normativos, fácticos, ni pronunciarse sobre la vulneración de derechos constitucionales alegada por el accionante?*
25. Por último, en cuanto al párrafo 16 *ut supra*, el accionante se refiere a la vulneración de derechos constitucionales por parte del GAD de Quito. Al respecto, este Organismo estima que analizar este cargo implicaría responder cuestiones propias del juicio de origen. En tal sentido, en el marco de una acción extraordinaria de protección a la Corte no le compete valorar el mérito de las razones jurídicas expuestas por los administradores de justicia en sus decisiones, ni resolver el fondo de la controversia. Únicamente, *de forma excepcional y de oficio*, la Corte Constitucional puede conocer el mérito de un proceso de garantías jurisdiccionales de acuerdo con los presupuestos establecidos en la sentencia 176-14-EP/19. Por lo que, solo en caso de que estos se cumplan es posible plantear problemas jurídicos al respecto.

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”. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 1943-15-EP/21, 13 de enero de 2021, párr. 42.

5. Resolución de problemas jurídicos

5.1. Problema jurídico: ¿La sentencia de la Sala Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, por insuficiencia, al no señalar los fundamentos normativos, fácticos, ni pronunciarse sobre la vulneración de derechos constitucionales alegada por el accionante?

26. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución prescribe 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”. Al respecto, es preciso enfatizar que “[l]a garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales”.¹⁰ En consecuencia, al realizar este análisis, la Corte Constitucional se encuentra impedida de pronunciarse respecto a lo acertado o no del razonamiento expuesto por la autoridad emisora de una decisión.¹¹
27. La Constitución exige que las decisiones de los poderes públicos cuenten con una motivación suficiente, mediante una estructura mínimamente completa, tanto en lo normativo (enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como de su aplicación a los hechos del caso), como en lo fáctico (justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso).¹² Para el efecto, esta Corte ha identificado que cuando una argumentación jurídica no contiene esta estructura mínima, entonces adolece de una deficiencia motivacional como la (i) inexistencia, (ii) insuficiencia o (iii) apariencia de motivación.
28. En garantías jurisdiccionales, además, esta suficiencia también requiere que las autoridades judiciales realicen “[...] un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos”, especialmente cuando la conclusión sea que no existe una vulneración y que el asunto corresponde a una vía judicial ordinaria.¹³
29. En el caso en concreto, el accionante aduce una vulneración por cuanto la sentencia de la Sala Provincial no tendría una fundamentación fáctica, normativa ni habría resuelto sobre la vulneración de sus derechos constitucionales, sino que se limitaría a sostener que la acción de protección no era la vía adecuada. De modo que, en función de lo alegado, se

¹⁰ CCE, sentencia 2128-16-EP/21, 01 de diciembre de 2021, párr. 27.

¹¹ CCE, sentencia 298-17-EP/22, 20 de abril de 2022, párr. 43.

¹² CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 57 y 61.

¹³ CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 04 de septiembre de 2019, párr. 28; sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 103.

verificará si la sentencia impugnada contiene una fundamentación suficiente.

- 30.** De la demanda de acción de protección se verifica que el accionante alegó la vulneración de sus derechos constitucionales al debido proceso, a la seguridad jurídica, a la igualdad formal material y no discriminación, al trabajo, a recibir atención prioritaria y a la salud. Esto, con fundamento en que, por su condición de persona con discapacidad física del 50%, no podía ser desvinculado del cargo de libre nombramiento y remoción.
- 31.** De la revisión de la sentencia impugnada se verifica que, en las secciones sexta y séptima, la Sala Provincial citó normativa, jurisprudencia y doctrina sobre el objeto de la acción de protección y su procedencia. En la sección octava la Sala Provincial delimitó el análisis, a través de este problema jurídico “¿El Acto Administrativo consistente en la Acción de Personal [...], que rige a partir del 15 de julio de 2020, a través del cual se dio por terminado el nombramiento del legitimado activo Dr. ROMEL OMAR VITERI TERÁN y por ende la relación laboral con el municipio de Quito, vulneró derechos constitucionales del accionante conforme lo refiere en libelo de su demanda?”.
- 32.** Para dar respuesta a este cuestionamiento la Sala Provincial realizó un análisis de lo actuado y de los hechos relevantes; para ello, en el apartado séptimo de la sentencia impugnada determinó: (i) que el accionante estaba vinculado al GAD de Quito en la modalidad de “nombramiento de libre remoción”; y (ii) que la cesación de sus funciones era posible a través de la remoción, consagrada en el artículo 47 literal e) de Ley Orgánica de Servicio Público y el artículo 105 del Reglamento. Con base en ello concluye que: “es claro para el Tribunal, que la desvinculación y/o remoción de ROMEL OMAR VITERI TERÁN responde al ejercicio del derecho a la autoridad nominadora, entendiéndose que el hoy accionante siempre tuvo conocimiento que el cargo que ostentaba era de LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN que no le garantizaba ningún tipo de estabilidad”.
- 33.** A lo anterior agrega que, en lo concerniente a los derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso y a la tutela judicial efectiva, no se han vulnerado en el entendido de que “se ha demostrado que la entidad accionada a través de la Dirección Metropolitana de Recursos Humanos, ha emitido la planilla de liquidación de haberes por un valor de USD 4.761.64 según documento de fecha 15/10/2020 emitido por el Banco Central del Ecuador [...], documento con el que se reconoce todos los derechos que le Asisten al Legitimado Activo (sic), por lo que alegar lo contrario resulta a todas luces carente de asidero jurídico”.

34. En lo que respecta al derecho a la igualdad y no discriminación, la Sala Provincial fijó definiciones de la igualdad y de los actos discriminatorios con base en la jurisprudencia de la Corte IDH; y, seguidamente concluyó “que las actuaciones de la entidad accionada, no han vulnerado el principio de igualdad y no discriminación pues el proceso de desvinculación del accionante, se da por la naturaleza del cargo de libre remoción [...], más (sic) no por una decisión unilateral y/o arbitraria de los accionados”. Además, la Sala Provincial indicó que no consta en el proceso “que el accionante haya recibido un trato diferente o distinto por razones de ‘estado de salud, (...) su discapacidad, diferencia física (...) ni por cualquier otra distinción’ [...]”. Lo cual evidencia que consideraron las condiciones del caso concreto y verificaron que al no vulnerarse el derecho a la igualdad y no discriminación tampoco se vulneraron los derechos a la salud y a la atención prioritaria.
35. En cuanto al derecho al trabajo, la Sala Provincial consideró que el GAD de Quito “emitió un nombramiento de Libre Remoción de Funcionario Directivo 6 al accionante, conforme la [LOSEP] y su Reglamento; estableciéndose claramente en dichos cuerpos legales, que cesarán en sus funciones cuando así lo decidiera la autoridad nominadora” lo que evidencia que no se vulneró el derecho al trabajo.
36. De lo anterior, se desprende que la sentencia impugnada estableció los hechos dados por probados en el caso, enunció las normas en que se fundó su decisión de declarar improcedente la acción de protección y explicó la pertinencia de las mismas frente a los hechos del caso. Asimismo, realizó un análisis acerca de la existencia de vulneración de derechos constitucionales a partir de lo planteado por el accionante en su demanda. Para el efecto, reconoció su condición de discapacidad, centró su análisis en determinar si la desvinculación del accionante vulneró sus derechos constitucionales y consideró que esta no respondió a un acto discriminatorio sino a la naturaleza del contrato que tenía, razón por la cual concluyó que la desvinculación efectuada no transgredió sus derechos. De suerte que, la motivación contenida en la sentencia impugnada resulta suficiente de conformidad con los parámetros que constan en los párrafos 24 y 25 *ut supra*.

6. Decisión

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

1. *Desestimar* la acción extraordinaria de protección 743-21-EP.

2. *Devolver* el expediente a la judicatura de origen.
3. Notifíquese, publíquese, y archívese.

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 24 de octubre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL