

Quito, D.M., 31 de julio de 2025

CASO 497-22-EP

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

SENTENCIA 497-22-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada por el Ministerio de Educación en contra de la sentencia de segunda instancia dictada por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro en un proceso de acción de protección vinculado a la destitución de un docente. La Corte concluye que la sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica por cuanto la acción de protección era manifiestamente improcedente ya que resolvió un asunto que le corresponde a la justicia ordinaria. En consecuencia, la Corte deja sin efecto la sentencia cuestionada, las medidas de reparación y ordena el archivo de la acción de protección.

1. Antecedentes procesales

- El 27 de agosto de 2021, José Daniel Alvarado Gordillo (“legitimado activo”) presentó una acción de protección en contra del Ministerio de Educación y la Procuraduría General del Estado.¹ Por sorteo, la competencia se radicó en la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Pasaje, provincia de El Oro (“Unidad Judicial”) y se identificó con el número 07334-2021-00544.
- El 30 de septiembre de 2021, la Unidad Judicial declaró “sin lugar” la acción de protección.² Inconforme con esta decisión, el legitimado activo interpuso recurso de apelación.

¹ El legitimado activo alega que la Dirección Distrital de Educación 07D01 Pasaje el Guabo-Chilla. - Educación de El Oro del Ministerio de Educación inició un procedimiento administrativo por presunto “Acoso Sexual”. Además, relató que se inició un sumario administrativo en el que la delegada de la Unidad Administrativa de Talento Humano concluyó que no existieron pruebas documentales y/o administrativas suficientes para establecer que el docente cometió las faltas imputadas y recomendó ratificar su estado de inocencia. Señaló que, la Junta Distrital de Resolución de Conflictos lo destituyó en aplicación del principio *in dubio pro infante*, el legitimado activo apeló esta decisión, pero este recurso fue negado. Alega que se le sancionó con “destitución del cargo de docente” sin que exista “prueba alguna” y “bajo la supuesta figura de haber duda”, alegó que estos hechos vulneraron los derechos al debido proceso en garantía de la defensa, tutela judicial efectiva, seguridad jurídica y derecho al trabajo y presentó como pretensión que se declare la vulneración de sus derechos y que se le emitan medidas de reparación conforme el artículo 18 de la LOGJCC.

² La Unidad Judicial consideró que no se evidenció ninguna violación de derechos dentro del sumario administrativo y aclaró que, dentro de sus competencias y por la naturaleza de la acción incoada, no cabía realizar un análisis valorativo de la prueba considerada dentro del sumario.

3. El 10 de enero de 2022, la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro (“**Corte Provincial**”) en “sentencia de voto mayoría” aceptó el recurso interpuesto por el legitimado activo, dejó sin efecto la sentencia recurrida, dispuso el reintegro del legitimado activo, indicó que la indemnización debe “ser sustanciada por el Tribunal Contencioso Administrativo que corresponda” y delegó el seguimiento del cumplimiento de la sentencia a la Defensoría del Pueblo.³
4. El 7 de febrero de 2022, el Ministerio de Educación (“**entidad accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de mayoría de 10 de enero de 2022 (“**decisión impugnada**”).
5. El 14 de marzo de 2022, la causa fue recibida por este Organismo y por sorteo electrónico efectuado el mismo día se asignó al entonces juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y se identificó con el caso 497-22-EP.
6. Mediante auto de 22 de abril de 2022, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional,⁴ resolvió admitir a trámite la acción extraordinaria de protección y ordenó a la Corte Provincial que presente un informe de descargo.
7. El 13 de marzo de 2025, en el marco de la renovación parcial de la Corte Constitucional, se posesionaron la jueza constitucional Claudia Salgado Levy y los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez y José Luis Terán Suárez.
8. El 18 de marzo de 2025, la causa fue sorteada al juez José Luis Terán Suárez, quien, en auto de 25 de junio de 2025, avocó conocimiento de la presente acción.

2. Competencia

9. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución en concordancia con el artículo 191.2.d de la LOGJCC.

3. Argumentos de las partes procesales

3.1. Argumentos y pretensiones del accionante

³ La Corte Provincial, en el análisis de su fallo de mayoría determinó que se vulneró “el del (sic) debido proceso en la garantía de la motivación y por ende, al trabajo y a la seguridad jurídica”.

⁴ Conformado por el ex juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez y el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz.



10. El accionante alega que la decisión impugnada vulneró sus derechos a ser juzgado por el juez competente, al debido proceso en la garantía a la motivación, y en el cumplimiento de normas y derechos de las partes.
11. Respecto del derecho al debido proceso en garantía de la motivación alega que la decisión impugnada incurre en los defectos motivacionales de i) incongruencia frente al derecho e ii) insuficiencia.
12. En cuanto a la incongruencia frente al derecho, el accionante señala que la decisión impugnada “no establece una línea argumental tanto fáctica como jurídica suficientes que contesten satisfactoriamente” las perspectivas de procedibilidad de la acción de protección, por cuanto, a su juicio, esta incurre en los vicios “constantes en los artículos 40, numerales 1 y 3 y 42, numerales 1, 3,4 y 5” de la LOGJCC pues, a su criterio, para que proceda la acción de protección tienen que converger los siguientes requisitos “i) la no subsidiariedad ni la residualidad de la acción ordinaria de protección, ii) la no declaración de un derecho subjetivo; iii) el no control de legalidad del acto administrativo impugnado, cuando comporte la vulneración de derechos constitucionales en dimensión iusfundamental o iusnatural; y, iv) la violación del derecho constitucional, en sí mismo.”
13. En cuanto a la insuficiencia, el accionante señala que la decisión impugnada “contiene una mera transcripción de la demanda de acción de protección”, enfatiza que la sentencia se haya basado en un acto de simple administración por cuanto este “ni siquiera se tiene por vinculante para la formación de la voluntad administrativa”. Además, señala que “según se desprende de la fundamentación fáctica de la sentencia, dicho acto de simple administración, se constituye en prueba plena que releva de responsabilidad disciplinaria al infractor, y por tanto, se han vulnerado diversos derechos constitucionales” a su criterio la Corte Provincial no argumentó “ni jurídica ni fácticamente, en forma suficiente” las razones por las que los actos impugnados “han lesionado tales derechos fundamentales, en dimensión constitucional, esto es, en forma irremediable, urgente, grave e impostergable”.
14. Añade que la decisión impugnada “diseña una fundamentación fáctica, partiendo de hechos improbados” por cuanto el informe⁵ “no es vinculante en esta especie de causas administrativas”, además agrega que “el accionante, en instancia sumarial y en su calidad de expedientado o sumariado, no desvirtuó los hechos contra él endilgados, pese a recaer la carga de la prueba sobre él”. Afirma que la fundamentación fáctica “se tiene por insuficiente, en la medida en que, no se sostiene en hechos comprobados

⁵ Los accionantes hacen referencia al informe final número 010 de la Unidad Administrativa de Talento Humano de fecha 28 de agosto del 2019.

a la luz de lo arrojado por el expediente constitucional”. Manifiesta que la fundamentación jurídica “se tiene por insuficiente, en la medida en que, los actos administrativos impugnados, gozan de motivación suficiente, sin que se haya vulnerado el debido procedimiento administrativo ni la tutela administrativa efectiva, pues, se fundaron en lo actuado por la administración durante la sustanciación del procedimiento administrativo”, concluye que no existe suficiencia “puesto que los hechos anotados por la Sala, se tienen por incompletos, oscuros, abstractos y no contrastados con la realidad y más concretamente, con la verdad sustancial”.

15. Señala que “por íntima conexión, los cargos antes referidos, acreditan que la sentencia atacada, ha vulnerado el derecho al debido proceso, en la garantía de ser juzgado por juez competente” y la garantía del cumplimiento de normas.
16. Como pretensión solicita que se acepte la acción extraordinaria de protección, se declare la vulneración del derecho al debido proceso en garantía de la motivación, ser juzgado por autoridad competente y la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes y, se revoque la decisión impugnada.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

17. El 30 de mayo de 2022, los jueces de la Corte Provincial que dictaron la decisión impugnada presentaron su informe de descargo.⁶ Señalan que han realizado “un estricto control constitucional y tutela de los derechos de la accionante” y que las resoluciones que ocasionaron el cese en funciones del legitimado activo “se basan en una premisa que no ha sido demostrada la falta en su calidad de Maestro con un informe preliminar que inca (sic) que no se ha probado la existencia de la falta disciplinaria que se le ha imputado; por tanto correspondía su reintegro a la Institución Accionada”.
18. El 28 de junio de 2022, el juez de la Corte Provincial que emitió el voto salvado presentó su informe de descargo.⁷ Señala que se apartó del voto de mayoría “rechazando por improcedente la acción de protección” y añadió que “no le corresponde pronunciamiento sobre la sentencia Voto de Mayoría, en relación a los derechos que se dice se han vulnerado”.

⁶ El informe fue presentado por Oswaldo Javier Piedra Aguirre y Manuel Jesús Mejía Granda, en sus calidades de jueces de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro.

⁷ El informe fue presentado por Jorge Darío Salinas Pacheco en su calidad de juez de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro.



4. Planteamiento y formulación del problema jurídico

- 19.** En la acción extraordinaria de protección los problemas jurídicos surgen principalmente de los cargos formulados por la parte accionante en la demanda, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto o actos procesales objeto de la acción por considerarlos violatorios de un derecho constitucional.⁸ Además, para plantear y formular un problema jurídico en la acción extraordinaria de protección debe existir un argumento mínimamente completo, es decir, que este debe contener, al menos, tres elementos, una tesis, una base fáctica y una justificación jurídica.⁹
- 20.** De los argumentos sintetizados en los párrafos 11 a 14 el accionante alega la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. Si bien es cierto, en los argumentos recogidos en los párrafos 11 y 12 el accionante alega la existencia del vicio motivacional de apariencia por incongruencia frente al derecho, sus alegaciones previstas en el párrafo 12 se dirigen a cuestionar que sus actos administrativos hayan sido impugnados en la vía constitucional, en consecuencia, esta Corte considera que con el fin de atender el argumento del accionante y al amparo del principio *iura novit curia*, lo más apropiado es reconducir los cargos y resolverlos a través del derecho de seguridad jurídica, por lo que se formula el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia de la Corte Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica del Ministerio de Educación, debido a que aceptó una acción de protección que sería manifiestamente improcedente al resolver un asunto exigible ante la justicia ordinaria?**

5. Resolución al problema jurídico

- 5.1. ¿La sentencia de la Corte Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica del Ministerio de Educación, debido a que aceptó una acción de protección que sería manifiestamente improcedente al resolver un asunto exigible ante la justicia ordinaria?**
- 21.** El artículo 82 de la Constitución establece que el derecho a la seguridad jurídica “se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. Este derecho permite a las personas tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicables¹⁰ y contar con la certeza de que su situación jurídica no será modificada,

⁸ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

⁹ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

¹⁰ CCE, sentencia 1289-17-EP/23, 18 de enero de 2023, párr. 20.



sino por procedimientos regulares establecidos previamente por autoridad competente, para evitar la arbitrariedad.¹¹

22. En este contexto, considerando que la entidad accionante alega la improcedencia de la acción de protección por tratarse de un control de legalidad del acto administrativo —y que, en consecuencia, no se cumplían los requisitos para activar la vía constitucional— pues la cesación en funciones por destitución debía ser conocida en la vía contencioso administrativa.
23. Esta alegación cobra relevancia por cuanto el objeto de la acción de protección no es sustituir a los demás medios judiciales de impugnación, como una vía alternativa para tratar asuntos propios de la jurisdicción ordinaria, distayéndola de su deber fundamental de tutelar los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.¹² Pues, no procede la acción de protección cuando existe la posibilidad de que el acto administrativo, emitido en el contexto de una relación laboral entre el Estado y sus servidores públicos y que aborda cuestiones de legalidad, pueda ser impugnado en la jurisdicción ordinaria, a menos de que el caso se refiera a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor, como por ejemplo en casos de evidente discriminación, o en los excepcionalísimos que requieran una respuesta urgente por las circunstancias que lo rodeen.¹³
24. Además, para que esta Corte examine y se pronuncie sobre la procedencia de la acción, en el marco de una acción extraordinaria de protección, se requiere que la improcedencia sea, al menos, manifiesta. Esta calificación es de competencia exclusiva de la Corte Constitucional. En tanto que a los jueces de garantías les compete, en el caso concreto, determinar si la acción procede o no, sin extenderse al juicio de manifiesta improcedencia o desnaturización.¹⁴
25. En el presente caso, el legitimado activo presentó una acción de protección en contra de un acto administrativo mediante el cual se resolvió su destitución y la resolución al recurso de apelación por considerar que no existía prueba que sustente la responsabilidad administrativa y que existían actuaciones administrativas que le favorecían.¹⁵ La Corte Provincial, en sentencia de mayoría aceptó la acción por

¹¹ CCE, sentencia 2913-17-EP/23, 09 de febrero de 2023, párr. 37.

¹² CCE, sentencia 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024, párr. 41.

¹³ *Ibid.* párr. 43.

¹⁴ CCE, sentencia 1791-22-EP/25, 10 de julio de 2025 párr. 24.

¹⁵ El legitimado activo impugnó la Resolución número 10-2019 de fecha 27 de septiembre del 2019, emitida por la Junta Distrital de Resolución de Conflictos del Distrito 07D01, Chilla, el Guabo, Pasaje Educación dentro del sumario 10-07D01-2019 y la resolución MINEDUC-CZ7-2019-00735-R de 7 de diciembre de 2019 en la cual la Coordinación Zonal del Educación El Oro-Loja- Zamora Chinchipe resolvió rechazar el

considerar que se vulneraron los derechos constitucionales¹⁶ y emitió medidas de reparación,¹⁷ y no identificó previamente la presencia de algún asunto que permita afirmar que se estaría comprometiendo notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor ni que el caso requiera una respuesta urgente por las circunstancias que lo rodeen.

26. Tras examinar el caso, esta Corte observa que la acción de protección era manifiestamente improcedente, ya que, además de tratarse de una relación laboral entre el Estado y un servidor público, los asuntos que se plantearon en ella se refirieron a la inexistencia de pruebas suficientes y la apreciación de actos de simple administración dentro del sumario administrativo para establecer la responsabilidad disciplinaria, cuestiones que corresponde al control de legalidad, por lo que el conocimiento del asunto corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa,¹⁸ sin que se acrediten elementos que evidencien que el legitimado activo se encontraba en una situación que justifique la activación de la vía constitucional.
27. Por tanto, al observar que la Corte Provincial aceptó una acción de protección manifiestamente improcedente, se concluye que la sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante.

6. Reparación integral

28. Al haberse determinado vulneración del a la seguridad jurídica, corresponde que esta Corte deje sin efecto la sentencia de 10 de enero de 2022 emitida por la Corte Provincial y en consecuencia que, previo sorteo, otro tribunal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro emita una nueva decisión sobre el recurso de apelación.

recurso de apelación y ratificar la resolución 10-2019, en lo principal por cuanto consideró que no se había tomado en cuenta el informe final número 010 de la Unidad Administrativa de Talento Humano de fecha 28 de agosto del 2019 en el cual se concluye “que no existe prueba documental y/o testimonial suficiente que pueda establecer el cometimiento de las faltas cometidas”.

¹⁶ Determinó que se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, seguridad jurídica y trabajo.

¹⁷ La Corte Provincial emitió las siguientes medidas de reparación: (a) Dejó sin efecto la sentencia dictada por la Unidad Judicial; (b) Ordenó el reintegro del legitimado activo y que las cosas vuelvan a su estado anterior esto es previo a la emisión de la resolución 10-2019 de 27 de septiembre de 2019; (c) ordenó que la “indemnización” se tramitada por el Tribunal Contencioso Administrativo que corresponda y (d) delegó la vigilancia del cumplimiento de la sentencia a la defensoría del Pueblo.

¹⁸ El primer inciso del artículo 300 del Código Orgánico General de Procesos señala “Objeto. Las jurisdicciones contencioso tributaria y contencioso administrativa previstas en la Constitución y en la ley, tienen por objeto tutelar los derechos de toda persona y realizar el control de legalidad de los hechos, actos administrativos o contratos del sector público sujetos al derecho tributario o al derecho administrativo; así como, conocer y resolver los diversos aspectos de la relación jurídico tributaria o jurídico administrativa, incluso la desviación de poder.”

- 29.** Sin embargo, cuando el ámbito decisorio del juez destinatario del reenvío se reduce sustancialmente hasta el punto de anularse, por cuanto la sentencia de la Corte determina en su totalidad cuál debe ser el contenido de la futura decisión del juez ordinario, el reenvío deviene inútil procesalmente y perjudicial para el titular del derecho vulnerado. Por lo que, en esos casos, la Corte Constitucional debe adoptar directamente la decisión que le correspondería dictar al juez destinatario del reenvío.
- 30.** Esto ocurre en el caso que ahora se analiza, donde la presente sentencia fija de manera completa el contenido de la futura decisión del juez ordinario, limitándolo a una sola posibilidad: la improcedencia de la demanda de acción de protección planteada por el legitimado activo y dejar sin efecto la declaratoria de vulneración de derechos y sus medidas de reparación.
- 31.** Por tanto, en el presente caso el reenvío no es la forma más adecuada para reparar los derechos constitucionales del Ministerio de Educación analizados en esta sentencia, sino que basta con ordenar el archivo de la acción de protección.

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 497-22-EP.
- 2. Declarar** la vulneración del derecho a la seguridad jurídica en la sentencia de 10 de enero de 2022 de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro.
3. Como medida de reparación se dispone:
 - 3.1.** Dejar sin efecto la sentencia de 10 de enero de 2022, la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, incluyendo las medidas de reparación dictadas a favor de José Daniel Alvarado Gordillo y, en su lugar se declara la manifiesta improcedencia de la acción de protección.
 - 3.2.** Archivar la acción de protección identificada con el número 07334-2021-00544.
4. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.

5. Notifíquese y cúmplase.

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 31 de julio de 2025; sin contar con la presencia de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL