

Quito, D.M., 09 de enero de 2025

CASO 2700-21-EP

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

SENTENCIA 2700-21-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de segunda instancia, dentro de un proceso de acción de protección. Se concluye que la autoridad jurisdiccional no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, pues respondió a todos los argumentos relevantes de la entidad accionante.

1. Antecedentes

1. El 09 de noviembre de 2020, los señores Elvis Guillermo Fuentes Tenorio y Vicente Paúl Borbor Mite (“**actores del proceso de origen**”) presentaron una acción de protección en contra de la Universidad de Guayaquil. Los accionantes alegaron la vulneración de sus derechos constitucionales, porque la Universidad de Guayaquil resolvió dejar sin efecto sus nombramientos de profesores titulares. El proceso se signó con el número 09332-2020-09677.
2. El 23 de noviembre de 2020, la jueza de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil de la provincia de Guayas (“**Unidad Judicial**”), mediante sentencia, rechazó la acción de protección propuesta.¹ Los actores del proceso de origen presentaron recurso de apelación.
3. La Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas (“**Corte Provincial**”), mediante sentencia de 14 de julio de 2021 notificada al día siguiente, aceptó parcialmente el recurso de apelación, revocó la sentencia subida en grado² y ordenó medidas de reparación.³

¹ De acuerdo con la Unidad Judicial, los nombramientos de los accionantes debían quedar sin efecto debido que todo el proceso del concurso de méritos y oposición se retrotrajo a la etapa de impugnaciones, debido a la emisión de una sentencia constitucional anterior (proceso 09286-2016-03121). Agrega que, “la sentencia tuvo efecto *inter comunis*, por lo que todos los nombramientos del concurso debían ser dejados sin efecto y regresar a la etapa de impugnaciones, por lo que no existe una actuación ilegal, inconstitucional o indebida de la Universidad de Guayaquil [...]”.

² De acuerdo con la Corte Provincial, la Universidad de Guayaquil interpretó erróneamente la sentencia dictada en el proceso 09286-2016-03121 y aplicó sus efectos de manera indebida, afectando los derechos de terceros no vinculados al proceso. Además, señala que la Universidad no realizó un proceso claro de lesividad, como lo exige el ordenamiento jurídico para revocar actos administrativos favorables.

³ La Corte Provincial dispuso dejar sin efecto las acciones de personal que dieron por terminados los nombramientos de los accionantes para el cargo de docentes titulares a tiempo completo de la Universidad

4. Con fecha 18 de agosto de 2021, la Universidad de Guayaquil (“entidad accionante”) presentó acción extraordinaria de protección en contra del fallo notificado el 15 de julio de 2021.
5. El 16 de diciembre de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección, signada con el número 2700-21-EP.⁴ Además, requirió que los jueces que emitieron la sentencia impugnada presenten un informe de descargo ante la Corte Constitucional en el término de diez días, contados a partir de la notificación del auto en cuestión. La jueza sustanciadora, en cumplimiento del orden cronológico, mediante providencia de 14 de noviembre de 2024, avocó conocimiento del caso.

2. Competencia

6. En los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”); y, artículos 58, 63 y 191 número 2 letra d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“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 violado derechos constitucionales.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la entidad accionante

7. En su demanda, la entidad accionante alega que la decisión impugnada vulnera sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la motivación. Estos derechos están consagrados en los artículos 75 y 76, número 7, letra l de la CRE.
8. Como antecedente, informa de lo resuelto en sentencia 10 de octubre de 2018, emitida por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro del caso 09286-2016-03121.⁵ Indica que en ella se habría dispuesto retrotraer,

de Guayaquil; que se les restituya en sus funciones, y, en caso de que sus plazas de trabajo estén ocupadas por otros docentes titulares, se les ubique en cátedras afines a sus titulaciones profesionales y de posgrado.

⁴ El Tribunal de la Sala de Admisión fue conformado por Carmen Corral Ponce, Alí Lozada Prado y el exjuez constitucional Hernán Salgado Pesantes, en virtud del sorteo del Tribunal realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 24 de noviembre de 2021.

⁵ Respecto de dicha causa, se presentó la acción extraordinaria de protección signada con el número 3376-18-EP. En auto de 20 de junio de 2019, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por los jueces constitucionales Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce y Hernán Salgado Pesantes, resolvió inadmitir la demanda correspondiente.

a la etapa de impugnación de calificaciones, el concurso de méritos y oposición en el que los actores del proceso de origen obtuvieron sus nombramientos. En consecuencia, mediante resolución R-CIFI-UG-SE18-105-26-04-2019, expedida el 26 de abril de 2019, la entonces Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional para la Universidad de Guayaquil en funciones del Consejo Universitario acogió la sentencia. Por ello, dispuso que a quienes hayan sido ganadores del concurso, mediante la Resolución RECU-SO-07-156-07-2016, de fecha 25 de julio de 2016, se les retire su nombramiento. Por tanto, justifica la destitución de los actores del proceso de origen en la obediencia a la sentencia constitucional referida.

9. En cuanto al derecho a la tutela judicial efectiva, la entidad accionante no presenta un cargo autónomo. Alega que, al no estar motivada la sentencia de la Corte Provincial (según las razones expuestas *infra*), se produjo la consecuente vulneración de la tutela judicial efectiva en su dimensión del derecho a un debido proceso judicial.
10. En cuanto a la garantía de la motivación, señala que la sentencia padece de una

[...] ausencia de una explicación razonada sobre los alcances de una sentencia constitucional con efectos *inter comunis*, dictada en garantías jurisdiccionales, originó una **decisión incongruente** porque no se analizó el caso de acuerdo con las circunstancias concurrentes particulares.

[...] la sentencia impugnada **careció de congruencia argumentativa** por no responder motivadamente los argumentos jurídicos relevantes alegados por la Universidad de Guayaquil consistentes en que las resoluciones administrativas impugnadas en la acción de protección se emitieron sobre el escenario jurídico de la ejecución integral a una sentencia constitucional con efectos *inter comunis*, que es de obligatorio cumplimiento y acatamiento.

11. Como pretensión, la entidad accionante solicita que se declare la vulneración de los derechos enunciados; que se deje sin efecto la sentencia impugnada; y, se disponga que un nuevo tribunal resuelva el recurso de apelación.

3.2. Argumentos de la Corte Provincial

12. En auto de 16 de diciembre de 2021 notificado el 10 de enero de 2022, la Corte Constitucional requirió a la Corte Provincial que presente su informe de descargo, en el término de diez días. Con fecha 20 de enero de 2022, la jueza de la Corte Provincial Yanina Peña cumplió con lo ordenado. En su informe, señaló que la sentencia impugnada se encontraba debidamente motivada por “encontrarse analizado a detalle todos los hechos y recaudos procesales puestos a nuestro conocimiento”.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

13. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante; es decir, de las acusaciones que dirige al acto procesal objeto de la acción, por considerarlo lesivo de un derecho constitucional.⁶ No obstante, la sola afirmación de que se ha vulnerado un derecho no constituye razón suficiente para analizar su presunta vulneración. Así, los problemas jurídicos se formularán exclusivamente respecto de los argumentos mínimamente completos que se encuentren desarrollados en la demanda.⁷
14. De acuerdo con los párrafos 9 y 10 *supra*, los cargos de la entidad accionante se fundamentan en el mismo punto: la Corte Provincial no se habría pronunciado respecto de uno de sus argumentos relevantes. En tal virtud, la Corte Constitucional considera necesario analizar si la decisión impugnada incurrió en una motivación aparente por incongruencia frente a las partes, reconduciendo a este punto el cargo sobre la tutela judicial efectiva. Para ello, se resolverá el siguiente problema jurídico:

- 14.1. ¿La Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, al incurrir en un vicio de incongruencia frente a las partes, por no pronunciarse sobre un cargo relevante alegado por la entidad accionante?

5. Resolución del problema jurídico

5.1. Problema jurídico: ¿La Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, al incurrir en un vicio de incongruencia frente a las partes, por no pronunciarse sobre un cargo relevante alegado por la entidad accionante?

15. El artículo 76, número 7 letra l de la CRE reconoce el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos:

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...] l) 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

⁶ CCE, sentencia 752-20-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 31; y, sentencia 2719-17-EP/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 11.

⁷ La Corte ha señalado que un argumento mínimamente completo debe contener tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica; lo cual debe entenderse como la afirmación del derecho vulnerado (tesis), el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad que evidencia la vulneración del derecho (base fáctica) y una justificación que indique el por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (justificación jurídica). Ver: CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

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.

16. La Corte Constitucional, en la sentencia 1158-17-EP/21, sintetizó la jurisprudencia respecto de esta garantía y reafirmó que toda decisión del poder público debe contener una motivación suficiente, tanto normativa, como fáctica. Específicamente, en el párrafo 61 de dicha sentencia, se estableció que habrá una deficiencia motivacional ante estos posibles escenarios: (i) inexistencia de motivación; (ii) la insuficiencia de motivación; y, (iii) la apariencia motivacional.⁸
17. Particularmente, señala que la incongruencia constituye un vicio motivacional de apariencia. Esta Magistratura ha definido dos supuestos de incongruencia. De este modo:

[h]ay incongruencia cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica, o bien, no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales (incongruencia frente a las partes), o bien, no se ha contestado alguna cuestión que el sistema jurídico –ley o la jurisprudencia– impone abordar en la resolución de los problemas jurídicos conectados con cierto tipo de decisiones- [...] (incongruencia frente al Derecho).⁹

18. En el caso bajo análisis, la entidad accionante sostiene que la sentencia impugnada habría vulnerado su derecho al debido proceso, en la garantía de la motivación. A su juicio, la Corte Provincial omitió pronunciarse respecto de que la decisión de dejar sin efecto nombramientos de los actores del proceso de origen se tomó “sobre el escenario jurídico de la ejecución integral a una sentencia constitucional con efectos *inter comunis*, que es de obligatorio cumplimiento y acatamiento”. En ese sentido, este Organismo constatará si el caso *in examine* se refiere a un posible escenario de apariencia motivacional por incongruencia frente a las partes.
19. Sobre este punto, la Corte Constitucional ha determinado que la incongruencia frente a las partes ocurre:

[...] cuando se deja de contestar un cargo relevante para las partes procesales y no cuando se deja de atender cualquier argumento, de modo que afecta a aquellas alegaciones que inciden de manera significativa en la resolución de un problema jurídico; adicionalmente, esta apariencia motivacional puede darse bien por acción o por omisión, ocurriendo, ésta última, cuando la decisión impugnada no contesta en absoluto a los argumentos relevantes de la parte.¹⁰

⁸ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 66.

⁹ *Ibid.* párr. 86.

¹⁰ CCE, sentencia 1228-20-EP/24, 20 de octubre de 2021, párr. 32.

20. Adicionalmente, para determinar si la Corte Provincial incurrió en el vicio motivacional antedicho, corresponde: (i) verificar si el argumento presuntamente no atendido fue invocado en el proceso 09332-2020-09677; (ii) contrastar con la decisión impugnada, de modo que se pueda comprobar si la Corte Provincial se pronunció o no al respecto; y, si no se pronunció, (iii) analizar la relevancia que pudo tener el argumento en la decisión.¹¹

21. **Respecto del primer parámetro.** De la revisión del expediente, se constata que, en ambas instancias de la litis, por considerarlo relevante, la Universidad de Guayaquil sostuvo que los nombramientos de los actores del proceso de origen se terminaron como producto de la ejecución de la sentencia dictada dentro de la causa 09286-2016-03121. Así, según se transcribe en la sentencia de primera instancia, la entidad accionada sostuvo que:

[...] debemos acotar que en ningún momento la Universidad se inventó una resolución para dejar sin efecto los nombramientos de los profesores titulares del quinto concurso, porque no nació de la nada, sino que nace de una sentencia de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas [...].

De la acción de personal en la cual se lo[s] remueve de su categoría de docente[s,] se emite en cumplimiento de la sentencia dictada por los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas de fecha 10 de octubre de 2018, y en ningún momento la Universidad ha anulado ningún nombramiento de ningún docente. [L]o que ha hecho es cumplir una sentencia constitucional emitida [...] dentro de una acción de protección que presentó un docente perjudicado por los resultados del quinto concurso que empezó en el año 2016 que se hizo en la administración anterior y por recomendación de la contraloría se dispuso el inicio del sexto concurso que se inició el mes anterior.

22. Según se transcribe en la sentencia de segunda instancia, la entidad accionante alegó que:

[...] la sentencia si es *inter comunis* y lo dice en la parte final de la sentencia. En tal sentido, la Universidad de Guayaquil, en el 2018, tuvo que ejecutar la sentencia el Consejo de Educación Superior al ver la irregularidad de la Universidad. [...] no se inventó la sentencia, lo que se hizo fue ejecutarla a través de las resoluciones. La Universidad puede resolver sobre sus asuntos, utilizando resoluciones administrativas. En el evento de que algún administrado se sienta afectado, tiene la vía adecuada para la impugnación de resoluciones administrativas y esa no es la vía constitucional.

23. En consecuencia, este Organismo da por cumplido el primer parámetro.

24. **Respecto del segundo parámetro.** Corresponde analizar la motivación ofrecida por la Corte Provincial, a fin de determinar si incurrió o no en el vicio de incongruencia

¹¹ *Ibid.* párr. 33.

frente a las partes. La sentencia impugnada cuenta con trece acápites. En el acápite duodécimo, la Corte Provincial plantea y resuelve los problemas jurídicos del caso.

25. Al referirse al derecho a la seguridad jurídica, la Corte Provincial recogió la argumentación de los actores del proceso de origen. Señaló que ellos manifestaron ser “ganadores del V Concurso de Méritos y Oposición realizado en el año 2016 en la Universidad de Guayaquil y que posteriormente en virtud de la sentencia 09286-2016-03121, fueron removidos de su trabajo”. Al respecto, la Corte Provincial responde que:

De los argumentos esgrimidos por la parte actora y de las pretensiones que constan en la demanda dentro de este proceso constitucional, se verifica que las resoluciones [...] [que] solicitan los accionantes dejar sin efecto, devienen del cumplimiento de una orden judicial emitida mediante sentencia el 10 de octubre del 2018 dentro de la acción de protección 09286-2016-03121, que consta de fs. 214 a 225 de los autos, donde se dispuso retrotraer el “V Concurso de Méritos y Oposición” convocado mediante la Resolución RCU-SE-37-110-06-2016 del 4 de julio del 2016. Es así que, se procedió a la verificación de las impugnaciones presentadas en ese tiempo, incluyendo la verificación de las notas obtenidas por los hoy accionantes y recurrentes ELVIS GUILLERMO FUENTES TENORIO y VICENTE PAÚL BORBOR MITE, quienes en esta reconsideración realizada por parte de la Comisión Interventora de la Universidad de Guayaquil no alcanzaron el puntaje mínimo requerido en la base del concurso para la obtención de uno de los cupos para las vacantes de profesores de la Universidad de Guayaquil, esto a pesar de que previamente sí habían sido declarados ganadores del citado concurso, antes de la ejecución de la sentencia constitucional dictada dentro del proceso constitucional 09286-2016-03121.

26. Así, tenemos que, en primer lugar, la Corte Provincial consideró que la desvinculación de los actores del proceso de origen sí se ocasionó por la ejecución de la sentencia dictada en la causa 09286-2016-03121. Tras ello, la Corte Provincial razonó que “las sentencias producidas en las acciones de protección, por regla general, tienen efectos *inter-partes*”, mas, excepcionalmente el juez constitucional de instancia puede “sobrepasar el efecto *inter partes*, para que de cierta manera se incluya una protección más amplia de los derechos constitucionales”.

27. Sin embargo, la Corte Provincial señala que en la sentencia de la causa 09286-2016-03121, el único punto con efecto *inter comunis* se refería al deber de que:

[...] en caso de evidenciarse irregularidades de los concursos de méritos y oposición se realicen las correspondientes investigaciones a fin de determinar responsabilidades de los funcionarios universitarios, aquello se da por cuanto si en el ejercicio de sus funciones, actúan en contra del orden jurídico, deberán asumir las consecuencias jurídicas derivadas por el incumplimiento de sus deberes y obligaciones [...].

28. Por todas las razones expuestas, la Corte Provincial llegó a la conclusión de que:

[...] el numeral 2 de la parte resolutive de la sentencia emitida el 10 de octubre del 2018 dentro de la Acción de Protección Nro. 09286-2016-03121, hace referencia a retrotraer el concurso “V de Mérito y Oposición realizado por la Universidad de Guayaquil”, únicamente para revisar la impugnación que planteó el actor de la acción constitucional Acción de Protección Nro. 09286-2016-03121, el ciudadano, CARLOS GABRIEL MORA ESPINOZA, y **no se determina que debía retrotraerse para los demás postulantes, sin embargo, la entidad accionada, Universidad de Guayaquil, al extender los efectos de la sentencia al caso particular de los ciudadanos ELVIS GUILLERMO FUENTES TENORIO y VICENTE PAÚL BORBOR MITE**, quienes no fueran parte procesal en la Acción de Protección Nro. 09286-2016-03121, y al darles por terminado sus nombramientos como profesores titulares de la Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad de Guayaquil, se está extralimitando en lo ordenado por el Tribunal de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, violentándose así el derecho a la seguridad jurídica. (Énfasis añadido).

[...] si bien se observa que la resolución indica que es en acatamiento de la resolución jurisdiccional, no se especifica la norma en que se fundamenta su resolución de retrotraer a una fase para todos los participantes.

29. Luego, al referirse al derecho a la defensa, señaló que los actores del proceso de origen no fueron parte procesal ni intervinieron en el proceso 09286-2016-03121. Por lo tanto, la Corte Provincial consideró que “al hacérseles extensivos a estos los efectos jurídicos emanados de la sentencia emitida dentro de la acción de protección, se les transgred[ió] su derecho a una defensa eficaz frente a las argumentaciones de la entidad accionada”.
30. Por consecuencia, sobre la base del contenido de la propia sentencia impugnada, este Organismo verifica que la entidad accionante sí recibió un pronunciamiento, por parte de la Corte Provincial, respecto del argumento relevante que invoca como no atendido. En ese sentido, no se da por cumplido el segundo parámetro que debía configurarse para que exista un vicio de incongruencia frente a las partes. Por tal motivo, deviene en inoficioso que la Corte Constitucional se pronuncie respecto del cumplimiento del tercer requisito indicado en el párrafo 20 *supra*.
31. En conclusión, aun cuando se constató que (i) el argumento supuestamente no atendido sí se invocó en el proceso 09332-2020-09677; la Corte Constitucional considera que (ii) la entidad accionante sí recibió un pronunciamiento respecto de este; por lo que, habiendo sido contestado el argumento, la sentencia no incurrió en el alegado vicio de incongruencia frente a las partes. Por lo tanto, la sentencia impugnada no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.
32. Finalmente, cabe manifestar que esta Corte, no evalúa lo correcto o incorrecto de las decisiones de la justicia ordinaria, sino, la vulneración de derechos constitucionales que se pudieron haber generado. Por ello, en el presente caso la Corte Constitucional no se está pronunciando sobre los hechos del proceso de origen ni sobre la valoración

probatoria de la Sala Provincial, sino respecto de la motivación de la sentencia impugnada.

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 **2700-21-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 09 de enero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL