

Quito, D.M., 13 de junio de 2024

CASO 1095-22-EP

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

SENTENCIA 1095-22-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha que rechaza el recurso de apelación interpuesto por la señora NN, emitida en el marco de una acción de protección. Se concluye que se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación al evidenciar que la sentencia incurrió en una deficiencia motivacional de insuficiencia y en un vicio de incongruencia frente a las partes.

1. Antecedentes procesales

1.1 Acción de protección 1 (antecedente de la acción de protección 2)¹

1. El 27 de septiembre de 2019, la señora NN presentó una acción de protección en contra del Ministerio de Salud Pública (“**MSP**”), el Hospital Ginecológico Obstétrico Isidro Ayora (“**Hospital Isidro Ayora**”) y la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”).²
2. El 30 de octubre de 2019, el Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, negó la acción propuesta. Inconforme con esta decisión, la señora NN interpuso un recurso de apelación.

¹ En atención al artículo 66, numerales 19 y 20 de la CRE, que consagran los derechos a la protección de datos de carácter personal y la intimidad personal y familiar, y en concordancia con el artículo 4 de la CRSPCCC, se omiten los números de los procesos de origen y los nombres de la accionante, a fin de proteger su identidad y garantizar sus derechos. En este sentido, se utilizarán términos como “NN” o “accionante”.

² NN sostuvo que trabaja en el Hospital Isidro Ayora y que el gerente del mencionado hospital cometió un delito sexual en su contra y la acosó laboralmente. Añadió que tiene de una discapacidad física y sufre de estrés postraumático. Es por esto que alegó que trabajar en el mismo lugar que su agresor vulnera sus derechos a la integridad personal, a una vida libre de violencia, al trabajo y a la atención preferente.

3. El 13 de marzo de 2020, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha aceptó parcialmente el recurso y revocó la sentencia subida en grado.³

1.2 Acción de protección 2⁴

4. El 14 de enero de 2021, la señora NN presentó una nueva acción de protección en contra del MSP, el Hospital Isidro Ayora, el Ministerio de Trabajo y la PGE, en la que impugnó la acción de personal UATH-1242-2020, mediante la cual se suprimió su puesto.⁵
5. El 23 de marzo de 2021, el juez de la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Unidad Judicial**”) negó la acción propuesta.⁶ Inconforme con la decisión, la actora interpuso un recurso de apelación.
6. El 16 de diciembre de 2021, los jueces de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala**”) negaron el recurso interpuesto.

1.3 Procedimiento ante la Corte Constitucional

7. El 18 de enero de 2022, la señora NN (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 16 de diciembre de 2021 (“**sentencia impugnada**”).⁷

³ Declaró la vulneración del derecho constitucional de protección ante cualquier amenaza u otras formas de intimidación y del derecho a una vida libre de violencia. Como medida de reparación dispuso que el MSP traslade a la señora NN, en las mismas condiciones, a otra institución médica.

⁴ La acción de protección 2 es la que originó la presente acción extraordinaria de protección.

⁵ En su demanda, la accionante indicó que fue víctima de abuso sexual por parte del gerente del Hospital Isidro Ayora y que tiene una discapacidad del 72%. Expresa que, con fecha 3 de diciembre de 2020, fue notificada con la terminación de su nombramiento permanente (acción de personal UATH-1242-2020) en virtud de la supresión de puestos AM 124, la cual fue suscrita por el mismo gerente del Hospital. Alegó que convergían varias condiciones para que no se suprima su partida: sus condiciones de discapacidad y víctima de abuso sexual, así como la falta de un informe técnico para la supresión de puestos. En este sentido, señala como vulnerados a los derechos a la seguridad jurídica, a la estabilidad laboral reforzada, al trabajo, a la igualdad formal y material y no discriminación, al debido proceso y a la vida digna.

⁶ El juez de la Unidad Judicial determinó que la accionante “no demuestra una acción u omisión, o acto administrativo ilegítimo (sic) (...) así como tampoco la accionante no (sic) demuestra que se haya violado los derechos y principios constitucionales alegados”.

⁷ Si bien la accionante identifica a la sentencia de 23 de marzo de 2021 como una de las decisiones que vulneró sus derechos constitucionales, este Tribunal no observa que se haya realizado argumento alguno respecto de esta sentencia por lo que el análisis no versará sobre esta decisión.

8. Mediante sorteo realizado el 3 de mayo de 2022, le correspondió el conocimiento de la causa al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
9. El 3 de junio de 2022, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección y recomendó el adelanto del orden cronológico de la causa.⁸ En el mismo auto de admisión se solicitó que el juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Mariscal Sucre, Distrito Metropolitano de Quito y la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha presenten sus respectivos informes de descargo.
10. El 4 de julio de 2023, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó el adelanto cronológico de la causa.
11. El 14 de julio de 2022, el juez Leonardo Xavier Barriga Bedoya, ponente del tribunal de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha presentó su informe de descargo. El 4 de junio de 2024, el juez constitucional avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia

12. En los artículos 94 y 437 de la Constitución y el artículo 191 numeral 2 literal 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 Argumentos de la accionante

13. La accionante considera que la sentencia impugnada vulneró su derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación.
14. Previo a exponer los argumentos presentados por la accionante, esta Corte observa que la accionante, en su demanda, se refirió a la acción de protección 1 y calificó a la sentencia

⁸ El Tribunal fue integrado por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo y los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Alí Lozada Prado.

emitida como “un saludo a la bandera, puesto que nunca se dio cumplimiento y menos aún se tuteló mis derechos”. Al respecto, este Organismo se ve impedido de analizar sentencias que no son materia de la presente acción extraordinaria de protección, la cual se originó en la acción de protección 2. No obstante, se deja a salvo el derecho de la accionante de canalizar sus peticiones a través de la garantía jurisdiccional correspondiente.

15. En primer lugar, alega que la motivación de la sentencia es deficiente, en vista de que la Sala no analizó los siguientes argumentos alegados por la accionante: (i) a la fecha de supresión de su partida, no se contaba con una certificación presupuestaria y no se cumplió con los requisitos del procedimiento de supresión; (ii) “el gerente del Hospital Isidro Ayora (...) tenía: Una boleta de auxilio, una sentencia constitucional ejecutoriada que lo declara vulnerador de derechos [en referencia a la acción de protección 1] y una denuncia e investigación previa en la Fiscalía por el aparente cometimiento de un [delito sexual]”; (iii) las resoluciones del CONADIS que regulan los porcentajes que determinan si una discapacidad es muy grave o severa no se han publicado en el Registro Oficial y que el acuerdo Ministerial 180, publicado en el Registro Oficial N°. 336 de 27 de septiembre del 2018 emanado por el Ministerio del Trabajo, no determina los grados de discapacidad; y, (iv) la situación de doble vulnerabilidad en la que se encuentra la accionante.
16. En segundo lugar, señala que la Sala no se pronunció respecto de los siguientes derechos alegados como vulnerados por la accionante, tanto en su demanda de acción de protección, como durante la audiencia realizada: (i) derecho a la estabilidad laboral reforzada; (ii) derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación; (iii) derecho a una vida digna; (iv) derecho al debido proceso. En consecuencia, la accionante considera que la sentencia impugnada adolece de un vicio de incongruencia frente a las partes.
17. Con relación al análisis de la Sala sobre el derecho al trabajo, alega que solo se hizo una mención a la normativa aplicable al caso –la LOSEP y el acuerdo ministerial 0124-, mas no un verdadero análisis de la misma.
18. Por último, argumenta que:

[l]a actual Corte Constitucional ha sido clara en detallar que existe vulneración constitucional al debido proceso en la motivación, cuando por las acciones u omisiones de los jueces no se hace un análisis exhaustivo de una verdadera vulneración de derechos. Como se había

detallado en los puntos anteriores, se limitaron a determinar que son situaciones de mera legalidad y que la vía ordinaria es la correcta.

- 19.** La accionante solicita que la Corte Constitucional: i) declare la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación; ii) revoque las sentencias de primera y segunda instancia; y, iii) realice un control de mérito.
- 20.** Por último, y en caso de que se realice un control de mérito, solicita que la Corte Constitucional: i) deje sin efecto la supresión de su partida; ii) disponga el pago de los ingresos dejados de percibir junto con los beneficios de ley; iii) disponga disculpas públicas; iv) disponga capacitaciones a los funcionarios del Hospital Isidro Ayora; v) disponga que se realice una investigación y un sumario administrativo en contra del gerente de dicha institución.

3.2 Argumentos de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha

- 21.** El juez Leonardo Xavier Barriga Bedoya presentó su informe en el que se pronuncia respecto del caso de la siguiente manera:

Si se lee y analiza el contenido de la sentencia dictada por el Tribunal de Alzada, ésta cumple con la exigencia contemplada en las normas y la doctrina que sobre la motivación existe, se encuentran determinadas claramente cuáles son las circunstancias de hecho y de derecho que han llevado a su emanación; consta los antecedentes que han generado esta acción y la competencia de la Sala para conocer y resolver la causa, la fundamentación fáctica y jurídica en la que se sostienen la decisión tomada, se explica cuáles son los hechos que se considera probados, cuáles las pruebas que se invoca, la valoración de las mismas, las normas concretas que se han aplicado al caso, es decir, no existe arbitrariedad ni expresiones genéricas que podrían vulnerar [el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación].

4. Planteamiento de problemas jurídicos

- 22.** Los problemas jurídicos que se plantean y se resuelven en una acción extraordinaria de protección surgen, principalmente, de los cargos formulados por la accionante en la demanda, es decir, de las acusaciones dirigidas en contra de la decisión impugnada dentro de la acción, por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.⁹

⁹ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16. Este criterio ha sido reiterado por la Corte Constitucional en diversas ocasiones.

23. En este orden de ideas, la sentencia 1967-14-EP/20 ha señalado que la carga argumentativa de una demanda de acción extraordinaria de protección, debe reunir, al menos, tres elementos: (1) la afirmación de que se ha vulnerado un derecho; (2) la indicación de la acción u omisión de la autoridad jurisdiccional que generó dicha vulneración; y, (3) la explicación del nexo de causalidad entre los elementos (1) y (2), es decir, la explicación de cómo la acción u omisión de la autoridad jurisdiccional habría generado la vulneración de derechos alegada. Ya en la sustanciación de los casos, un cargo no puede ser rechazado, sin que previo a ello se haya realizado un esfuerzo razonable que permita establecer la violación de un derecho fundamental.
24. Con respecto al cargo resumido en el párrafo 17, esta Corte advierte que no ofrece un argumento mínimamente completo, pues carece de una justificación jurídica y un nexo causal que ate la omisión alegada (la falta de análisis de la LOSEP y del acuerdo 0124) con la vulneración del derecho al trabajo. En este sentido, no cumple con el tercer requisito explicado *ut supra*. En consecuencia, esta Corte no puede efectuar un análisis incluso tras haber realizado un esfuerzo razonable.
25. Del argumento resumido en el párrafo 15, se observa que la accionante sostiene que la Sala vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación ya que no respondió a varias de sus alegaciones. En este sentido, se advierte que las alegaciones se encaminan a una deficiencia motivacional de apariencia por incongruencia frente a las partes, por no haber considerado los cargos expuestos por la accionante. De tal modo, se analizará el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por incurrir en incongruencia frente a las partes al no haber analizado argumentos relevantes planteados por la accionante?**
26. Por último, y con relación a los cargos resumidos en los párrafos 16 y 18, la accionante argumenta que la Sala vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación ya que no se realizó un análisis de la vulneración a varios derechos constitucionales alegados, sino que se limitó a señalar que el caso debía ser conocido por vía ordinaria. En este sentido, se advierte que las alegaciones se encaminan a una insuficiencia en la motivación de la sentencia impugnada. Al respecto, se formulará el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la accionante, debido a que no analizó la vulneración de los derechos constitucionales alegados?**

27. Por último, se observa que la accionante solicitó que se realice un control de mérito en los párrafos 19 y 20. Al respecto, cabe señalar que este examen procede, excepcionalmente y de oficio, es decir, por decisión de la 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 al respecto.

5. Resolución de los problemas jurídicos

28. Tomando en cuenta que ambos problemas jurídicos formulados se refieren al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, se expondrán algunas consideraciones generales sobre el mencionado derecho previo a analizar cada problema, pues esta Corte ya ha fijado estándares claros. Al respecto, la sentencia 1158-17-EP/21 dispuso lo siguiente:

Todo cargo de vulneración de la garantía de motivación es un argumento sobre la inobservancia del ya mencionado criterio rector; es decir, expresa las razones por las que una argumentación jurídica no consigue tener una estructura mínimamente completa, integrada por una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente. Cuando se incumple aquel criterio rector, la argumentación jurídica adolece de deficiencia motivacional. Hay tres tipos básicos de deficiencia motivacional: (1) la inexistencia; (2) la insuficiencia; y, (3) la apariencia. Por lo que todo cargo de vulneración de la garantía de motivación puede corresponder a alguno de estos tipos básicos.¹⁰

29. De igual manera, el artículo 76, numeral 1, literal l) de la CRE, contempla y garantiza el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en los siguientes términos:

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 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.

5.1. ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por incurrir en incongruencia frente a las partes al no haber analizado argumentos relevantes planteados por la accionante?

¹⁰ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 66.

30. Existen situaciones en las que *prima facie* una fundamentación fáctica y normativa pueden aparentar suficiencia; no obstante, una de ellas podría ser insuficiente al estar afectada por un vicio motivacional. Las alegaciones de la accionante se dirigen a cuestionar la presunta falta de contestación por parte de la Sala respecto de los siguientes argumentos que, bajo su criterio, resultaban relevantes para la decisión:

30.1.A la fecha de supresión de su partida, no se contaba con una certificación presupuestaria y no se cumplió con los requisitos del procedimiento de supresión;

30.2.“[E]l gerente del Hospital Isidro Ayora (...) tenía: Una boleta de auxilio, una sentencia constitucional ejecutoriada que lo declara vulnerador de derechos [en referencia a la acción de protección 1] y una denuncia e investigación previa en la Fiscalía por el aparente cometimiento de un [delito sexual]”;

30.3.Las resoluciones del CONADIS que regulan los porcentajes para determinar si una discapacidad es muy grave o severa no se encontraban publicadas en el Registro Oficial y que el acuerdo Ministerial 180, publicado en el Registro Oficial 336 de 27 de septiembre del 2018 emanado por el Ministerio del Trabajo, no determina los grados de discapacidad; y,

30.4.La accionante se encuentra en una situación de doble vulnerabilidad. Al respecto indica que “por un lado, [tiene] una discapacidad y por otro [fue] víctima de un delito sexual que se encuentra hoy por más de 3 años estancado en la fiscalía general (sic) del Estado por presiones ajenas a la institución”.

31. La Corte ha sostenido que la garantía de la motivación puede transgredirse cuando existe un vicio de incongruencia en la decisión, esto es, “cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica (...) no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales (incongruencia frente a las partes) (...)”. La incongruencia frente a las partes puede darse por omisión o por acción. La primera se configura cuando no se contestan cargos relevantes de las partes; mientras que la segunda ocurre cuando el juzgador contesta los argumentos relevantes mediante tergiversaciones, de tal forma que, efectivamente, no los contesta.¹¹

32. Este Organismo ha indicado que “[l]a incongruencia frente a las partes no surge cuando se deja de contestar cualquier argumento de las partes sino solo los relevantes, es decir,

¹¹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 89.

aquellos argumentos que inciden significativamente en la resolución del correspondiente problema jurídico”.¹² Los argumentos de las partes son relevantes cuando apuntan a resolver el problema jurídico en sentido opuesto a la respuesta dada por el juzgador, por lo que, para evaluar si la incidencia es o no significativa, es preciso atender al contexto del debate judicial y al estándar de suficiencia aplicable al caso concreto.¹³

- 33.** En cuanto a la relevancia de los argumentos presuntamente no contestados, esta Corte considera que, de los argumentos expuestos del párrafo 30.1 a 30.4, el argumento contenido en el párrafo 30.1. fue alegado por la accionante en su acción de protección y es, además, relevante, pues el proceso de supresión de partida tiene requisitos que lo hacen legal y válido, por lo que podría haber incidido significativamente en la decisión de la Sala.
- 34.** De la misma manera, se advierte que el argumento contenido en el párrafo 30.2., también fue alegado por la accionante y es relevante. La existencia de una boleta de auxilio y una sentencia constitucional en contra del gerente del Hospital Isidro Ayora, así como una denuncia y una investigación previa en su contra –todos con base en un supuesto delito sexual cometido en contra de la accionante–, son elementos que podrían haber influenciado significativamente el análisis de la vulneración de derechos constitucionales. Esto tomando en cuenta que el mismo gerente es quien firmó la acción de personal mediante la cual se suprimió la partida presupuestaria de la accionante.
- 35.** Ahora bien, respecto a lo resumido en el párrafo 30.3., esta Corte advierte que contiene dos argumentos: i) las resoluciones del CONADIS que regulan los porcentajes y niveles de discapacidad no se encontraban publicadas en el Registro Oficial; y, ii) el acuerdo ministerial 180, del Ministerio de Trabajo, no determina los grados de discapacidad. Sobre el argumento ii), se verifica que la accionante no ha esgrimido esto en su demanda de acción de protección y que, de acuerdo con la respectiva acta de audiencia, tampoco lo ha expresado oralmente. En este sentido, esta Corte advierte que el argumento se dirige a cuestionar la aplicación del acuerdo referido por parte de la Sala, por lo que no procede su análisis.
- 36.** Por último, con relación al argumento expuesto en el párrafo 30.4., se observa que sí fue alegado en la demanda de acción de protección. Asimismo, se verifica que tiene conexión con el argumento 30.2. y con la parte i) del argumento 30.3. y que sí se trata de un argumento relevante. En caso de haber analizado lo descrito en los párrafos mencionados,

¹² *Ibid*, párr. 87.

¹³ *Ibid*.

la sala hubiera tomado en cuenta, también, la “situación de doble vulnerabilidad” de la accionante. En este sentido, la parte i) del argumento 30.3. es relevante únicamente en su conexión con el análisis de la condición y el nivel de discapacidad de la accionante.

37. En este sentido, se procederá a verificar si los jueces de la Sala, en su sentencia, analizaron los argumentos relevantes alegados por la accionante.

38. De la revisión de la sentencia impugnada, esta Corte estima que, en lo que se refiere al argumento del párrafo 30.1, la Sala analizó el procedimiento de supresión de partidas de la siguiente manera:

con respecto a la discapacidad severa las normas para calificación de sustitutos de personas con discapacidad, contempladas en el acuerdo ministerial 180, publicado en el RO 336 de 27 de septiembre del 2018, en el Art. 3 literal d) señala que la discapacidad muy grave o severa, asigna un porcentaje de 75% más o menos, significa que los síntomas, signos o secuelas imposibilitan la realización de las actividades diarias; (...) en consecuencia se tiene que la supresión de puestos se encuentra realizada conforme manda los principios supra constitucionales e infra constitucionales ya señalados anteriormente, por lo tanto, en la dimensión subjetiva fundamental no existe vulneración a la esfera del núcleo fundamental de la seguridad jurídica, a la no discriminación, a la igualdad formal y material, al debido proceso, a la vida digna.

39. En este sentido, se verifica que, si bien la Sala indicó que la supresión de partida se hizo conforme a lo dispuesto en la normativa aplicable, solamente analizó lo relativo al porcentaje de discapacidad de la accionante. Por lo tanto, no se encuentra ninguna referencia o análisis que dé respuesta al argumento planteado en el párrafo 30.1., es decir, los jueces de la Sala no mencionan si el MSP contaba con una certificación presupuestaria previo a suprimir la partida de la accionante, ni analiza si se cumplieron los requisitos del procedimiento de supresión de partida.

40. Ahora bien, con relación al argumento resumido en el párrafo 30.2., no se encuentra ninguna referencia de parte de la Sala que lo responda. La Sala no realizó pronunciamiento alguno respecto de que la accionante contaba con una boleta de auxilio en contra del gerente del Hospital Isidro Ayora, quien, de acuerdo con la accionante, fue quien firmó la acción de personal que se impugna en la acción de protección de origen. La única mención que se hace de una boleta de auxilio es en el resumen de los alegatos de la accionante. De la misma manera, no se encuentra que la Sala se haya referido en su análisis a la sentencia emitida en el marco de la acción de protección 1 que declara al gerente del Hospital Isidro Ayora como “vulnerador de derechos”. Se encuentra que la sentencia referida solamente fue mencionada en la sección de antecedentes. Lo mismo

sucede con la existencia de una denuncia ante la Fiscalía en contra del gerente del Hospital Isidro Ayora.

41. Asimismo, y en referencia al argumento del párrafo 30.4., que sostiene que no se tomó en consideración la situación de doble vulnerabilidad de la accionante, esta Corte estima que la sentencia impugnada sí se refirió a la condición de discapacidad de la accionante y analizó lo referente al nivel y porcentaje de su discapacidad, como se desprende de lo expuesto en el párrafo 38. Si bien la Sala no responde de forma explícita a la alegación respecto de las resoluciones del CONADIS, se verifica que sí hace un análisis del nivel de discapacidad en el marco de una supresión de partidas presupuestarias (párr. 30.3.i)). No obstante, y como fue expuesto en el párrafo *ut supra*, se evidencia que la Sala no analizó lo relativo al presunto delito sexual en contra de la accionante.
42. Así pues, dado que la Sala no contestó a los argumentos relevantes expuestos en los párrafos 30.1., 30.2. y 30.4 (respecto del presunto delito sexual), se verifica la vulneración al derecho de la motivación por haber incurrido en un vicio de incongruencia frente a las partes.

5.2. ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la accionante, debido a que no analizó la vulneración de los derechos constitucionales alegados?

43. Respecto de la suficiencia de una sentencia, la Corte ha indicado que la misma se configura cuando una sentencia cuenta con los siguientes elementos: “(i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente”.¹⁴ Además, respecto de la motivación en el marco de una acción de protección, la Corte ha emitido la siguiente regla en la que añade un tercer elemento:

Las juezas y jueces (...) deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia (...). Las juezas o jueces constitucionales únicamente, cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales y lo señalen motivadamente en su sentencia, (...) podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido.¹⁵

44. En el caso *in examine*, y conforme lo mencionado en el párrafo 26 *supra*, se examinará si la sentencia impugnada incurre en el tipo de deficiencia motivacional de insuficiencia respecto del tercer elemento mencionado en el párrafo *ut supra*.

¹⁴ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.

¹⁵ CCE, sentencia 001-16-PJO-CC, 22 de marzo de 2016, párr. 91.

45. La sentencia impugnada se divide en ocho secciones: (i) Competencia y jurisdicción; (ii) Validez procesal; (iii) Antecedentes; (iv) Derechos constitucionales violentados; (v) Fundamentos de los legitimados pasivos; (vi) Consideraciones del juez constitucional de primer nivel; (vii) Análisis del tribunal constitucional *ad quem*; y, (viii) Resolución.
46. Ahora bien, de la sección tercera hasta la sexta, la Sala transcribe lo indicado por la accionante, por el MSP, el Hospital Isidro Ayora y el Ministerio de Trabajo en la audiencia de primera instancia. Asimismo, identifica a los derechos alegados como vulnerados a: “1) Seguridad jurídica, a la no discriminación, a la igualdad formal y material, al debido proceso, a la vida digna. 2) Derecho al trabajo”. Por último, recopila los criterios realizados por el juez de primer nivel.
47. En la séptima sección se encuentra el análisis realizado por los jueces de la Sala. Tras una recopilación de legislación y jurisprudencia que versan sobre la acción de protección. Así, la sentencia impugnada indica que:
- es imprescindible determinar la posible vulneración de derechos constitucionales, a cuyo efecto se debe considerar el mérito del expediente, inclusive la relación de los hechos, los argumentos expuestos por los sujetos procesales, las pruebas actuadas ante la Juez A quo; y, demás aspectos de relevancia; si de ellos no se desprende una vulneración de derechos, lo pertinente y jurídicamente adecuado **es no aceptar la acción** planteada. [énfasis en el original]
48. Dentro de la misma sección séptima, se divide el análisis de la vulneración de derechos en dos subsecciones: 7.1. con título “Respecto a la vulneración de derechos constitucionales”; y, 7.2., que tiene como título “Respecto a que lo demandado es un asunto de mera legalidad”. Ahora bien, la sección 7.1. está, a su vez, dividida en dos: 7.1.1. “Respecto a la seguridad jurídica, a la no discriminación, a la igualdad formal y material, al debido proceso, a la vida digna”, y, 7.1.2. “En relación a la vulneración del derecho al trabajo”.
49. Entonces, respecto de la subsección 7.1.1, la Sala recopila normas y jurisprudencia expedidas respecto del derecho a la seguridad jurídica de manera extensa. Añade, además, que “la seguridad jurídica se establece como parte del debido proceso”, por lo que todo órgano que ejerza funciones jurisdiccionales deberá aplicar las garantías del debido proceso. A continuación, los jueces de la Sala hacen un análisis de la estabilidad laboral reforzada para personas con discapacidad con relación a la supresión de partidas

presupuestarias y concluyen que no existe vulneración a los derechos a la seguridad jurídica, a la no discriminación, a la igualdad formal y material y a la vida digna.¹⁶

50. En la subsección 7.1.2, la Sala hace el siguiente análisis de la alegada vulneración al derecho al trabajo tras exponer las normas y precedentes jurisprudenciales que lo regulan:

Debemos considerar que la norma infra constitucional instituye los requisitos para el ingreso, permanencia y salida del sector público, en el presente caso la LOSEP, y el acuerdo Ministerial No. MDT-2020-0124 de 11 de junio de 2020, que establecen los requisitos para suprimir partidas de los funcionarios de carrera; por lo que, su aplicación no es violatoria del derecho al trabajo.

51. En la subsección 7.2, los jueces de la Sala indican que “[d]e la revisión de la demanda y de las alegaciones de la accionante, se establece que su pretensión es la impugnación del acto administrativo contenido en la Resolución mediante la cual se resuelve la supresión de la partida presupuestaria que ocupaba la legitimada activa”. En este sentido, consideran que la vía idónea era la vía administrativa, por lo que concluyen que el análisis del caso no pertenecía a la justicia constitucional.

52. En la sección octava, la Sala concluye que “resulta evidente la inexistencia de las vulneraciones constitucionales que alega el accionante (sic) (...) por lo que (...) era pertinente declarar la improcedencia de la acción tal y como lo ha hecho el juez de primer nivel”. En este sentido, niega el recurso de apelación de la accionante.

53. Ahora bien, se evidencia que los jueces de la Sala no se pronunciaron sobre los siguientes derechos alegados como vulnerados por la accionante: derechos a la no discriminación, a la igualdad formal y material, y, a la vida digna (ver párrafo 49). Si bien se encuentran alusiones a estos derechos en varias secciones, no se observa que se haya realizado análisis alguno al respecto. Asimismo, se verifica que la Sala, a pesar de haber incluido información sobre el derecho al debido proceso en abstracto, no realizó consideraciones con relación al caso resuelto.

54. Esta Corte ha establecido que, aun cuando la argumentación jurídica puede estar interrelacionada, las autoridades jurisdiccionales no se encuentran exentas “de su obligación de justificar las razones mínimas por las que se analizan varios derechos en conjunto, se reconducen los argumentos hacia el examen de otros derechos, o se descarta el análisis de un cargo, en virtud de que **las simples afirmaciones en abstracto no**

¹⁶ Ver párrafo 38.

permiten evaluar la racionalidad de la decisión judicial” (énfasis añadido).¹⁷ Con base en esto, no es posible identificar que se haya hecho un real análisis sobre las alegadas vulneraciones a los derechos a la no discriminación, a la igualdad formal y material, al debido proceso y a la vida digna, o que dentro del análisis sobre los otros derechos se englobe un examen de estos.

55. En consecuencia, la Corte Constitucional concluye que la sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la accionante por (i) incurrir en un vicio de incongruencia frente a las partes, al no contestar ni pronunciarse respecto de argumentos relevantes para la causa; y, (ii) contener una motivación insuficiente, al no efectuar un real análisis de las vulneraciones de derechos constitucionales exigible en garantías jurisdiccionales.

56. En opinión de la Corte, a fin de reparar el derecho vulnerado se debe dejar sin efecto la sentencia impugnada y reenviar el proceso. Ahora bien, esta Corte considera importante hacer la siguiente precisión del rol que la nueva judicatura debe cumplir. Esta deberá tener en cuenta, respecto del análisis de procedencia de la vía constitucional, que no puede, sin más, rechazar la acción de protección bajo la consideración de que corresponde a un conflicto laboral con el Estado. La judicatura deberá ofrecer una motivación suficiente acerca de si en el caso, *prima facie*, se ventilan asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor o servidora que requieran una respuesta urgente. De concluir que el caso sí entra en alguno de aquellos amplios supuestos, se deberá examinar de forma profunda las alegadas vulneraciones de derechos.

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. Aceptar la acción extraordinaria de protección 1095-22-EP.
2. Declarar que la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha vulneró el derecho de la señora NN al debido proceso en la garantía de la motivación.

¹⁷ CCE, sentencia 3314-17-EP/23, 5 de julio de 2023, párr. 33.d).

3. Dejar sin efecto la sentencia de 16 de diciembre de 2021 emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.
4. Disponer que, previo sorteo, otra conformación de la la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha conozca y resuelva la acción de protección presentada el 14 de enero de 2021.
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 ocho 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, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 13 de junio de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)