

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

CASO 1228-20-EP

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

SENTENCIA 1228-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta una acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de segunda instancia, tras verificar que la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por incurrir en el vicio de incongruencia frente a las partes, al no pronunciarse respecto de un cargo relevante.

1. Antecedentes procesales

1. La señora Noris Patricia Gómez Alvarado (“**legitimada activa**” o “**accionante**”) presentó una acción de protección en contra del Consejo de la Judicatura y la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”).¹ El conocimiento de la acción le correspondió a la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón San Jacinto de Yaguachi, provincia del Guayas (“**Unidad Judicial**”). El proceso fue identificado con el número 09318-2019-00708.

¹ En su acción de protección, la accionante alegó que el Consejo de la Judicatura, dentro del expediente disciplinario MOT-0353-SNCD-2016-DV, el 2 de mayo de 2016 resolvió destituir la de sus funciones como asistente judicial, por considerarla “responsable de demorar en forma injustificada y negligente por el tiempo de 15 meses y 14 días, la entrega del proceso, que le fuera ordenado en providencia de 14 de febrero de 2014; falta disciplinaria tipificada y sancionada en el artículo 127 del COFJ”. A criterio de la accionante, dentro del procedimiento administrativo ocurrieron hechos relevantes que constituyen la violación de derechos constitucionales: i) la existencia de un informe motivado que no fue notificado, ii) dicho informe fue considerado por el Consejo de la Judicatura en la resolución de destitución y iii) tanto la sanción (destitución) como la tipificación de la supuesta infracción y el sustento normativo que constan en la resolución del Pleno del Consejo de la Judicatura, son los mismos en el informe motivado y en la resolución del Pleno, confirmando la incidencia de dicho informe en la resolución adoptada. Identificó como derechos vulnerados i) el debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas y los derechos de las partes (artículo 76.1 CRE), ii) el debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento (artículo 76.3 CRE), iii) el debido proceso en la garantía del derecho a la defensa (artículo 76.7 a, b, c, d, h, k, l CRE), iv) el derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 75 CRE), v) derecho a la seguridad jurídica (artículo 82 CRE), vi) derecho a una vida digna (artículo 66.2 CRE) y vii) derecho al trabajo (artículo 33 CRE).

2. La Unidad Judicial, en sentencia de 28 de octubre de 2019, resolvió aceptar la acción de protección y declaró la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa y dispuso como medidas de reparación integral que se retrotraiga el proceso administrativo instaurado a partir del momento en que se produjo la vulneración del debido proceso. Respecto de esta decisión, el Consejo de la Judicatura interpuso recurso de apelación.
3. El recurso de apelación fue conocido por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Sala Provincial**”). En sentencia de 8 de julio de 2020, la Sala Provincial, en voto de mayoría, aceptó el recurso de apelación interpuesto, revocó la sentencia subida en grado y declaró sin lugar la acción de protección. Respecto de esta decisión, la accionante interpuso recurso horizontal de ampliación, el mismo que fue rechazado mediante providencia de 20 de julio de 2020.
4. El 19 de agosto de 2020, la legitimada activa presentó demanda de acción extraordinaria de protección contra la sentencia de segunda instancia. La acción extraordinaria de protección fue admitida a trámite por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional mediante auto de 13 de noviembre de 2020.² La Sala de Admisión también requirió a la Sala Provincial, la remisión de un informe de descargo.
5. El 2 de diciembre de 2020, los señores Iván Espinoza Pino y Johanna Tandazo Ortega, jueces de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, remitieron su informe de descargo.
6. En atención al orden cronológico de despacho de causas, la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez avocó conocimiento mediante auto de 24 de septiembre de 2024.

2. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”), 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

² La Sala de Admisión de la Corte Constitucional estuvo conformada por los jueces constitucionales Teresa Nuques Martínez y Enrique Herrería Bonnet; y, el entonces juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la accionante

8. La accionante señala que la sentencia impugnada vulneró i) el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, ii) el derecho al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa, iii) el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas y derechos de las partes y iv) el derecho a la seguridad jurídica.
9. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, alega que la sentencia impugnada utiliza una premisa fáctica equivocada —que la falta de notificación del informe motivado por el Consejo de la Judicatura no constituye violación de derechos constitucionales— arribando a una decisión incongruente, relativa a que la acción de protección no cabe para la protección de derechos vulnerados por falta de notificación.
10. Sostiene que al utilizar una premisa fáctica equivocada —que el informe motivado, al tratarse de un acto de simple administración, no requiere de notificación, bastando la notificación del Consejo de la Judicatura para garantizar el derecho a la defensa— llegó a una decisión incongruente, haciendo uso incluso de normas secundarias legales y estatutarias, y planteando en definitiva un control de legalidad y no uno de constitucionalidad. Añade que la sentencia impugnada emplea un silogismo incompleto:

[...] que por ser el informe motivado -en su criterio- un acto de simple administración, no constituye violación de derechos constitucionales la omisión del Consejo de la Judicatura de notificarlo; pero, no establece cómo esa omisión no afectó [sus] derechos constitucionales [...], especialmente, [su] derecho a la defensa; es decir, da por sentado que no hay vulneración a mis derechos de ese rango, pero no explica por qué no se produce esa vulneración, arribando así a una decisión incongruente [...].

[...] que por, supuestamente, no ser el informe motivado -en su criterio- objeto de impugnación, no era necesaria su notificación sino de la resolución final del ente administrativo, que sí era impugnable; y, además, [...] no argumenta en forma debida y suficiente cómo, por no ser impugnable [...] una actuación de la autoridad administrativa dentro de un sumario administrativo (informe motivado), que constituye en teoría una “recomendación” para [su] destitución y en la práctica tuvo fuerza probatoria ante el Pleno del Consejo de la Judicatura, puesto que el mismo fue considerado para dictar la resolución final en que se ordenó [su] destitución, no constituye una vulneración al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa, no explica por qué no se produce esa vulneración, arribando así a una decisión incongruente.

11. Por otro lado, alega que la Sala Provincial vulneró su derecho a la defensa recogido en el artículo 76, numeral 7, literales a, b, c y h:

cuando considera que la probada falta de notificación del informe motivado de manera oportuna y suficiente, [...] no constituye vulneración de ningún derecho constitucional, principalmente del derecho a la defensa; y, determina una ratificación de la inicial vulneración de ese derecho, generada por el Consejo de la Judicatura. Tal vulneración se configura porque al desconocer de la existencia y más todavía, del contenido de dicho informe motivado nada podía hacer al respecto, siendo que el propio Código Orgánico de la Función Judicial en su Art. 119 párrafo dos me facultaba impugnar esa decisión del Director Provincial [...].

12. Adicionalmente, señala que la Sala Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas y derechos de las partes, reconocida en el artículo 76 numeral 1 de la CRE “pues no observaron su obligación como autoridades judiciales de garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, [...] con su errado análisis e incoherente decisión”. Sobre esta garantía en particular, señala que no se observó el principio constitucional *stare decisis*:

[...] toda vez que la Corte Constitucional ya se había pronunciado en sentencias previas decidiendo que la falta de notificación de las actuaciones dentro de un procedimiento administrativo a la parte accionada o sumariada constituye violación del derecho constitucional a la defensa. Correlativo con la violación de mi derecho a la tutela efectiva, [...] seguridad jurídica [...] al inobservar y contrariar la Sala lo dispuesto en el Art. 436 numeral 1 de la [CRE], que establece el carácter vinculante de las decisiones de la Corte Constitucional.

En este punto la Sala [...] incumple el requisito de la razonabilidad cuando, pese a que se le indicó de manera directa y fundamentada en la audiencia de impugnación ante ellos, la existencia de la sentencia 234-18-SEP-CC, de la Corte Constitucional, incluso dándole lectura en la parte pertinente donde la Corte Constitucional analiza que la falta de notificación del informe motivado al sumariado dentro de los procesos disciplinarios (en plural) determina una vulneración del derecho constitucional a la defensa porque permitió que el sumariado sea destituido sin ser oído, determinando [...] que la notificación de dicho informe era y es obligatoria, en el voto de mayoría que ataco, nada analiza la Sala y nada dice al respecto sobre este punto planteado a ellos como jueces constitucionales, lo que es más grave, ni siquiera la mencionan, omitiendo que fue parte de mis argumentos de defensa [...].

13. De igual manera, sostiene que pese a que la accionante se refirió a la resolución 0004-10-AD-CC de la Corte Constitucional, en la cual, a su criterio, se determinó la vinculación por efectos *inter pares* e *inter comunis* a las sentencias de este Organismo, la Sala Provincial “nada analiza la Sala y nada dice al respecto [...]” traduciéndose esto también en una vulneración de los derechos a la igualdad y a la seguridad jurídica. Finalmente, señala que la Sala Provincial inobservó e inaplicó los precedentes emitidos por la Corte

Constitucional respecto de las sentencias “031-09-SEP-CC, 016-13-SEP-CC, 85-13-SEP-CC, 86-13-SEP-CC, 102-13-SEP-CC, 009-09-SIS-CC, 022-15-SIS-CC, 007-12-SIS-CC”.

3.2. Argumentos de la Sala Provincial

- 14.** La Sala Provincial señala que la decisión impugnada no incurre en falta de motivación. Para fundamentar su postura, señala primero que el silogismo realizado por la Sala Provincial parte de una premisa mayor relativa a la resolución 0987-04-RA donde el ex Tribunal Constitucional del Ecuador estableció que los actos de simple administración no son una manifestación de voluntad propiamente dicha y, en consecuencia, no son impugnables, así como la sentencia 001-14-SIA-CC, de 22 de octubre de 2014 de la Corte Constitucional. Identifica como premisa menor que en el expediente disciplinario seguido en contra de la accionante, el informe IM 174/010/2016 fue acogido posteriormente en la resolución de 2 de mayo del 2016. Así, explicaron que arribaron a la conclusión de que el informe IM 174/010/2016, al ser un acto de simple administración, “no es manifestación de la voluntad administrativa propiamente dicha, no tiene eficacia jurídica directa e inmediata, no es impugnable, no goza del principio de estabilidad, ni requiere de notificación” y, en consecuencia, no se evidenció vulneración de derechos constitucionales.
- 15.** Por otro lado, se refiere a los requisitos de motivación. Al respecto, señala que estos requisitos “se encuentran recogidos en el fallo de mayoría expedido [...] de modo que la decisión impugnada cumple con el ex test de motivación.”
- 16.** Adicionalmente, la Sala Provincial cita las sentencias 1679-12-EP/20 y 1320-13-EP/20 de la Corte Constitucional y explica que “el fallo de mayoría expedido [...] no viola la garantía de la motivación, por cuanto no es insuficiente en su motivación, ni tampoco adolece de ausencia de motivación alguna, ya que en el referido fallo se enuncian las normas y su explicación en cuanto a la pertinencia de su aplicación al caso concreto [...]”. Así, los jueces de la judicatura accionada indican que la accionante pretende “la corrección jurídica de dicho fallo, desnaturalizando la presente acción extraordinaria de protección [...]”; para ello, el informe recurre a las sentencias 274-13-EP/19, 1128-13-EP/19 y 1442-13-EP/20.
- 17.** La Sala Provincial añade que a la accionante le correspondía impugnar la resolución de 2 de mayo de 2016 expedida por el pleno del Consejo de la Judicatura ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil.

18. Sobre el derecho a la seguridad jurídica, los jueces accionados señalan que “no inobservaron [...] lo previsto en el numeral 1 del Art. 436 de la [CRE] respecto al carácter vinculante que tienen las sentencias del máximo órgano de justicia constitucional.” Para fundamentar su postura, indican que el informe IM 174/010/2016 i) es un acto de simple administración y ii) obedece a un momento y tiempo de emisión determinado, correspondiente al 29 de febrero de 2016; momento en el cual los criterios del ex Tribunal Constitucional del Ecuador y la Corte Constitucional “se habían pronunciado en el sentido de que los actos de simple administración no son impugnables, no producen efectos jurídico (*sic*) directo ni requieren de notificación”.
19. Por último, la Sala Provincial concluye indicando que “sí se observó el carácter vinculante de las decisiones del máximo órgano de administración de justicia constitucional [...] estando a lo decidido por el mismo (*stare decisis*) en el momento y tiempo en que la accionante [...] alegó que se le vulneraron sus derechos constitucionales por falta de notificación de un acto de simple administración”.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

20. La Corte Constitucional ha determinado que los problemas jurídicos, en una acción extraordinaria de protección, surgen principalmente de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que dirige contra el acto procesal objeto de la acción al considerarlo lesivo a un derecho fundamental. No obstante, si durante la sustanciación de la causa este Organismo no identifica una argumentación mínimamente completa, debe realizar un esfuerzo razonable a fin de poder ofrecer una respuesta a los accionantes; y si a pesar de realizar el referido esfuerzo aún no se evidencia un cargo completo, esta Magistratura está impedida de pronunciarse.³
21. Conforme los argumentos resumidos en los párrafos 9 y 10 *supra*, la accionante plantea una supuesta vulneración de la garantía de la motivación. Expresa, en suma, que la decisión impugnada partió de una “premisa fáctica equivocada” y de un “silogismo incompleto”, concluyendo que la acción de protección no cabía para la protección de derechos. Así, señala que la Sala Provincial planteó un examen de legalidad y no de constitucionalidad, sin explicar por qué no se produjeron vulneraciones a los derechos, y generando una decisión incongruente.

³ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16 y 18.

22. De la argumentación planteada por la accionante y reproducida en los párrafos 9 y 10 *supra*, se observa que esta se limita a manifestar su inconformidad con la decisión emitida por la Sala Provincial, pretendiendo que esta Magistratura realice una corrección de dicha decisión y en consecuencia no será abordado dicho cargo por esta Corte.
23. Con relación al cargo planteado en el párrafo 11 *supra*, esta Corte encuentra que la accionante no presenta una argumentación completa; es decir, si bien identifica como derecho vulnerado al derecho a la defensa y señala como acción que la Sala Provincial considera “que la probada falta de notificación del informe motivado de manera oportuna y suficiente, [...] no constituye vulneración de ningún derecho constitucional”, no provee una “justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa o inmediata”.⁴ De hecho, se limita a referirse sobre las vulneraciones de derechos constitucionales supuestamente cometidos por el Consejo de la Judicatura y no propiamente por la judicatura accionada. En función de aquello, esta Corte no planteará un problema jurídico al respecto.
24. Sobre el cargo recogido en el párrafo 12, la accionante se refiere al derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas y derechos de las partes. Para sostener su argumentación se refiere a que la Sala Provincial omitió que la Corte Constitucional “ya se había pronunciado en sentencias previas que la falta de notificación de las actuaciones dentro de un procedimiento administrativo a la parte [...] sumariada constituye violación del derecho [...] a la defensa”. Identifica, particularmente a la sentencia 234-18-SEP-CC y señala que la Sala “incumple el requisito de razonabilidad cuando, pese a que se le indicó de manera directa y fundamentada [...] la existencia de la sentencia 234-18-SEP-CC [...]” la sentencia impugnada “nada analiza [...] y nada dice al respecto sobre este punto planteado a ellos como jueces constitucionales, lo que es más grave, ni si quiera la mencionan, omitiendo que fue parte de mis argumentos de defensa [...]”. Así, esta Magistratura constata que, en lo principal, la accionante se refiere a la falta de pronunciamiento de un argumento de su defensa que considera relevante; ante ello esta Corte reconduce el análisis del cargo hacia el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, particularmente por el vicio de incongruencia frente a las partes y plantea el siguiente problema jurídico: **¿La Sala 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 accionante?**

⁴ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

25. En cuanto al cargo recogido en el párrafo 13, la accionante alega una supuesta vulneración del derecho a la seguridad jurídica. En su argumentación, se limita a enunciar la resolución 0004-10-AD-CC de este Organismo y a enlistar una serie de sentencias emanadas por esta Magistratura que a su criterio han sido inobservadas e inaplicadas. Al respecto, se ha señalado que cuando las alegaciones se circunscriban a la supuesta inobservancia de precedentes jurisprudenciales, el cargo se refuta claro en tanto y en cuanto reúna los elementos mínimos necesarios: i) una tesis, ii) una base fáctica y iii) una justificación jurídica. Particularmente, sobre la justificación jurídica, el cargo debe i) identificar la regla de precedente infringida y ii) detallar las razones por las que se considera que dicha regla es aplicable al caso en concreto.⁵
26. En el presente caso, como ya se mencionó, la accionante se refiere de manera general a una serie de pronunciamientos de esta Corte, limitándose a enumerar aquellos que considera inaplicados, sin proveer al menos una identificación palpable de las reglas de precedente (su contenido) y mucho menos su subsunción al caso en concreto. En ese sentido, se identifica la falta de un cargo claro, por lo que la Corte se abstendrá de formular un problema jurídico relacionado.

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. ¿La Sala 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 accionante?

27. El artículo 76, numeral 7, literal l) de la CRE señala que:

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.

28. La jurisprudencia de este Organismo ha señalado que ante un cargo de incumplimiento de la garantía de la motivación, aunque se lo haga a la luz del antiguo *test de motivación*, se debe analizar si el cargo de insuficiencia motivacional que ha planteado la parte

⁵ CCE, sentencia 1943-15-EP/21, 13 de enero de 2021, párr. 42.

accionante resulta procedente o no; y para ello deberá enfocarse en la argumentación jurídica supuestamente deficiente de la decisión impugnada a la luz de las pautas sistematizadas en la sentencia 1158-17-EP/21 aplicables al cargo en cuestión.⁶

29. Sobre la base de la sentencia 1158-17-EP/21, esta Corte ha determinado que la deficiencia motivacional de una sentencia puede circunscribirse en alguno de los siguientes tipos: i) inexistencia; ii) insuficiencia; o iii) apariencia.⁷ Particularmente sobre el tipo de deficiencia motivacional de apariencia, la jurisprudencia ha indicado que uno de sus supuestos es la denominada incongruencia en función de la cual:

Una argumentación jurídica puede lucir suficiente, pero alguna de sus partes podría estar viciada por ser *incongruente con el debate judicial y, por tanto, la suficiencia motivacional podría ser solo aparente, pues las respuestas incongruentes a los problemas jurídicos del caso no sirven para fundamentar una decisión.*⁸

30. Particularmente sobre la incongruencia como vicio motivacional de apariencia, esta Magistratura ha definido dos supuestos. 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

31. En el presente caso, la accionante sostiene que frente a la alegación de que esta Corte ha establecido una regla de precedente contenida en la sentencia 234-18-SEP-CC, la Sala Provincial ha omitido pronunciarse al respecto, arribando a una decisión incongruente, pues “nada analiza la Sala y nada dice al respecto sobre este punto planteado ante ellos como jueces constitucionales, lo que es más grave, ni siquiera la mencionan, omitiendo que fue parte de mis argumentos de defensa [...]”. 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.
32. Al respecto, la jurisprudencia 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

⁶ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 150.

⁷ *Ibid.* párr. 66.

⁸ *Ibid.* párr. 86.

⁹ *Ibid.* párr. 86.

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

- 33.** Para determinar si la Sala Provincial incurrió en un vicio motivacional por incongruencia frente a las partes por omisión, corresponde i) verificar si uno de los argumentos planteados por la accionante en el proceso corresponde a la existencia de la sentencia 234-18-SEP-CC; ii) contrastar con la decisión impugnada de modo que se pueda comprobar si se pronunció o no al respecto; y, iii) analizar la relevancia que pudo tener el argumento en la decisión.¹¹
- 34.** En cuanto al primer requisito, esta Corte constata que la defensa técnica de la accionante trajo a colación, ya expresamente, la existencia de la sentencia 234-18-SEP-CC como un argumento que consideraba relevante para la resolución de la acción de protección, desde el debate judicial en primera instancia. Desde su demanda de acción de protección, la accionante invocó las propiedades relevantes de la sentencia 234-18-SEP-CC, pese a que no hizo mención expresa de aquella.¹² No obstante, ya de manera más específica, durante el desarrollo de la audiencia de primera instancia, la defensa técnica señaló expresamente lo siguiente:

[...] porque la Corte Constitucional señora jueza en esta sentencia que ha sido tan ampliamente conocida en el denominado caso Ivonne Núñez 234-18-SEP-CC justamente sobre un procedimiento sumarial disciplinario seguido por el Consejo de la Judicatura contra un servidor judicial determinó en cuanto a la falta de notificación del informe motivado explícitamente y textualmente lo siguiente: respecto que la notificación del informe motivado en los sumarios administrativos o procedimientos disciplinarios -así en plural- es obligatoria en tanto constituye el acto material de comunicación por medio del cual se pone en conocimiento de las partes los actos o las decisiones proferidas por la autoridad pública en esta etapa, lo cual permitiría garantizar los principios de publicidad, contradicción e impugnación y en especial que se prevenga que la persona sumariada pueda ser sancionada

¹⁰ CCE, sentencia 1558-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 87-89.

¹¹ CCE, sentencia 117-20-EP/24, 18 de julio de 2024, párr. 25.

¹² “[...] existen hechos relevantes que son los que constituyen la violación de derechos constitucionales que motivan la presente acción: 1. Existió un informe motivado que jamás me fue notificado, que consta de fojas 176 a 180 vuelta, del expediente de sumario. 2. Dicho informe motivado fue considerado por el Pleno del Consejo de la Judicatura en su resolución de destitución dentro del expediente disciplinario MOT-0353-SNCD-2016-DV (DC-136-OCDG-2015), conforme se verifica en el texto de la resolución referida. 3. Tanto la sanción (destitución) como la tipificación de la supuesta infracción y el sustento normativo que constan en la resolución del Pleno del Consejo de la Judicatura, son los mismos en el informe motivado y en la resolución del Pleno del Consejo de la Judicatura, confirmando así la incidencia del documento jamás notificado (informe motivado) en la decisión adoptada.” (f. 212 del expediente de instancia)

sin ser oído. Como se puede apreciar la falta de notificación u ocultamiento del informe en mención, es decir cualquiera de las dos, al privar a la sumariada de la posibilidad de conocer del contenido del mismo [...] conforme a lo expuesto en párrafos superiores lesionó su derecho a la defensa [...].

[...] Es decir el máximo órgano de nuestra justicia constitucional ya estableció que la falta de notificación del informe motivado dentro de un proceso sumarial disciplinario por parte del Consejo de la Judicatura es una violación del derecho a la defensa y obviamente es lo que estamos exponiendo ante usted en esta audiencia [...].

- 35.** Por otro lado, la sentencia impugnada en su acápite tercero, numeral 2, recoge la argumentación de la accionante de primera instancia, relativa a que “existe un precedente ya aceptado por la Corte Constitucional el que sirve como precedente para la presente demanda [...]”.¹³ Adicionalmente, conforme se desprende del recurso horizontal de ampliación presentada por la accionante, la misma requirió, en el punto 3, lo siguiente:

3. AMPLIÉN vuestra sentencia indicando el análisis que, para el caso específico mereció la tantas veces mencionada ante ustedes en audiencia, sentencia 234-2018 que en parte alguna siquiera aparece, menos todavía el elemental examen que para una debida motivación (razonabilidad, lógica, comprensibilidad) debe existir, recordándoles que ese fue uno de los argumentos como legitimada activa.¹⁴

- 36.** En consecuencia, este Organismo da por cumplido el primer requisito.
- 37.** En cuanto al segundo requisito, corresponde analizar la motivación brindada por la Sala Provincial a fin de corroborar si se pronunció o no sobre el argumento planteado por la accionante. La sentencia impugnada cuenta con cuatro acápites. En los acápites primero y segundo consta la referencia a la validez procesal y a las partes, respectivamente. En el acápite tercero, la Sala Provincial recoge los hechos sometidos a su conocimiento, los argumentos planteados por las partes procesales y la decisión adoptada por la Unidad Judicial.
- 38.** En el acápite cuarto, que recoge la motivación de la decisión impugnada, la Sala Provincial se refiere al artículo 88 de la CRE y al artículo 39 de la LOGJCC sobre el objeto de la acción de protección. También se refiere a la sentencia 140-12-SEP-CC de la Corte

¹³ Aquello también consta del acta de audiencia de primera instancia, contenida en foja 524 del cuerpo VI del expediente de la Unidad Judicial.

¹⁴ El recurso de ampliación consta a fojas 35 y 36 del expediente de la Sala Provincial. De la revisión del auto a través del cual la Sala Provincial se pronunció respecto del recurso horizontal de ampliación presentado por la Accionante, esta Corte verifica que la judicatura impugnada declaró improcedente el recurso interpuesto sin pronunciarse sobre la referida sentencia 234-18-SEP-CC.

Constitucional para el período de transición, así como análisis académicos sobre el objeto de la garantía constitucional. Sostiene que la falta de notificación del informe IM 174/010/2016 no genera la vulneración de derechos constitucionales y para el efecto realiza las siguientes fundamentaciones:

- a) Señala que en el ámbito del Derecho Administrativo existe distinción entre los denominados actos administrativos y los actos de simple administración, siendo que la diferencia entre ellos radica en que “[...] los actos administrativos producen efectos de forma directa, [...] en cambio, tratándose de los actos de simple administración [...] los mismos no producen efectos de forma directa, dada su naturaleza consultiva y preparatoria [...]” Al respecto refiere que estas categorías de la actuación de la administración pública han sido recogidas por la normativa ecuatoriana -ERJAFE, COOTAD y COA. Así categoriza que la resolución de 2 de mayo del 2016 expedida por el Pleno del Consejo de la Judicatura es un acto administrativo mientras que el informe IM 174/010/2016 es un acto de simple administración “que no produce efectos jurídicos directos, que se emite [...] y que comporta una opinión interna, que no es la voluntad administrativa [...] razón por la que no precisa de notificación [...]”.
 - b) En añadidura la Sala Provincial incluye referencias doctrinarias así como decisiones del ex Tribunal Constitucional del Ecuador.
 - c) Concluye que el informe IM 174/010/2016 es un acto de simple administración que no requería ser notificado por ser preparatorio de la voluntad administrativa “[...] lo cual lleva a concluir que [...] conforme a la teoría de la actuación jurídica de la Administración Pública [...] no se desprende vulneración de derecho constitucional alguno como alega la accionante por no habersele notificado el acto de simple administración [...] situación que genera la improcedencia de la presente acción de protección [...]”.
- 39.** Así, sobre la base del contenido de la propia sentencia impugnada, este Organismo verifica que la Sala Provincial no esgrimió motivación alguna relativa a la existencia de la regla de precedente contenida en la sentencia 234-18-SEP-CC, alegada por la accionante durante el proceso. En contrario, la Sala Provincial se limitó a desarrollar argumentos sobre la teoría de la actuación jurídica de la administración pública para concluir que el Informe IM 174/010/2016 al ser -en su criterio- un acto de simple administración no necesitaba ser notificado. En ese sentido, se da por cumplido el segundo requisito.

40. Con relación al tercer requisito, esta Corte constata que la alegación sobre la existencia de la sentencia 234-18-SEP-CC es relevante, pues en base a aquélla, a través de la sentencia 2335-19-EP/23 se ha reconstruido una regla de precedente en sentido estricto bajo la siguiente estructura: i) Si el Consejo de la Judicatura omite notificar el informe motivado a la persona sumariada, y adopta la decisión de destituir a la persona sumariada con base en dicho informe [supuestos de hecho], ii) entonces se vulnera el derecho a la defensa [consecuencia jurídica].¹⁵
41. En tal sentido, al tratarse de un argumento relativo a la existencia de una regla de precedente dictada por esta Magistratura, la verificación de su aplicación pudo haber influido de manera relevante en el análisis de vulneración del derecho a la defensa. Por lo señalado, se observa el cumplimiento del tercer requisito.¹⁶
42. A la luz del análisis que antecede, esta Corte concluye que la Sala Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en la sentencia impugnada, al incurrir en un vicio de apariencia motivacional de incongruencia frente a las partes por omisión, al no haberse pronunciado sobre un cargo relevante planteado por la accionante y en consecuencia corresponde aceptar la presente acción.

6. Reparación

43. De conformidad con el artículo 18 de la LOGJCC, al declararse la vulneración de derechos constitucionales, procede ordenar la reparación integral del daño causado, con el objetivo de que siempre que sea posible, se restablezca a la víctima a la situación previa a la vulneración de sus derechos.¹⁷ Así, este Organismo ha señalado que como medida de reparación integral dentro de las acciones extraordinarias de protección, generalmente y ante la vulneración de derechos fundamentales, procede como medida efectiva de

¹⁵ CCE, sentencia 2335-19-EP/23, 15 de noviembre de 2023, párr. 34 y 35. En el mismo sentido, ver sentencia 619-20-EP/24, 23 de mayo de 2024, párr. 28; y, sentencia 1367-19-EP/24, 24 de enero de 2024, párr. 27.

¹⁶ Esta Corte considera adecuado recordar que conforme la jurisprudencia la aplicación de una regla de precedente implica la verificación de que se trate de un precedente en estricto sentido; y que además dicho precedente resulte aplicable al caso bajo análisis por compartir las mismas propiedades relevantes. CCE, sentencia 900-19-EP/23, 12 de octubre de 2023, párr. 27.

¹⁷ LOGJCC, “Art. 18.- Reparación integral. - En caso de declararse la vulneración de derechos se ordenará la reparación integral por el daño material e inmaterial. La reparación integral procurará que la persona o personas titulares del derecho violado gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación. La reparación podrá incluir, entre otras formas, la restitución del derecho, la compensación económica o patrimonial, la rehabilitación, la satisfacción, las garantías de que el hecho no se repita, la obligación de remitir a la autoridad competente para investigar y sancionar, las medidas de reconocimiento, las disculpas públicas, la prestación de servicios públicos, la atención de salud [...]”.

reparación, el reenvío de la causa a fin de que sea otro operador de justicia competente quien emita una nueva decisión judicial.¹⁸

44. En función de que el análisis efectuado en esta sentencia ha encontrado que la Sala Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, corresponde dejar sin efecto tal decisión y disponer el reenvío de la causa para que sea otra conformación de la Sala Provincial, quien conozca y resuelva el recurso de apelación interpuesto dentro de la acción de protección planteada por la accionante.

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 **1228-20-EP**.
2. **Declarar** que la sentencia de 8 de julio de 2020, expedida por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.
3. **Dejar** sin efecto la sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección signada con número 09318-2019-00708.
4. **Disponer** el reenvío del proceso para que, tras el sorteo respectivo, sea otra conformación de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, quien conozca el recurso de apelación interpuesto dentro de la acción de protección planteada, de conformidad con lo señalado en la presente sentencia.
5. Notifíquese y cúmplase. -

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹⁸ CCE, sentencia 843-14-EP/21, 14 de octubre de 2020, párr. 56.

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