

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

CASO 452-20-EP

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

SENTENCIA 452-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia emitida en un proceso de acción de protección. Se concluye que se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, puesto que la decisión judicial impugnada no realizó un análisis acerca de la real existencia de vulneración a derechos constitucionales, en virtud de los hechos del caso concreto.

1. Antecedentes procesales

1. El 04 de julio de 2019, Ingrid Noemí Suntaxi Ñacato (“**accionante**”) presentó acción de protección en contra del Instituto de Fomento al Talento Humano (“**IFTH**”) impugnando la terminación de su relación laboral, notificada mediante memorando IFTH-CZ02-2018-7497-M de 24 de agosto de 2018. Dentro de la acción propuesta, solicitó que se respete la temporalidad de su nombramiento provisional hasta que exista un ganador en el concurso para el cargo que ocupaba. La causa fue signada con el N° 17203-2019-05887.
2. Con sentencia de 14 de agosto de 2019, 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 demanda por considerar que no existió vulneración a derechos constitucionales.¹ La accionante interpuso recurso de apelación.
3. Mediante sentencia de 06 de febrero de 2020, la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Corte Provincial**”) resolvió negar el recurso de apelación y confirmó en todas sus partes la sentencia de primera instancia.²

¹ La Unidad Judicial determinó que “[...] la pretensión de la recurrente, corresponden (sic) a hechos o aspectos de mera legalidad, mismos, que deben ser tratados en la vía ordinaria pertinente [...] no se desprende que existe una violación de derechos constitucionales [...] pues el ordenamiento jurídico ha establecido para aquellas demandas [...] los mecanismos adecuados [...] la pretensión de los accionantes (sic) es un despropósito que desnaturaliza la esencia misma de la jurisdicción constitucional [...]”.

² La Corte Provincial consideró que “[...] en el presente caso, no existen derechos constitucionales vulnerados, la principal pretensión de la accionante [...] no es competencia de los jueces constitucionales, sino de los jueces ordinarios por tratarse de cuestiones de mera legalidad [...] Así, también lo indica la

4. El 20 de febrero de 2020, la accionante presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por Corte Provincial el 06 de febrero de 2020.
5. Por sorteo electrónico de 10 de marzo de 2020, le correspondió el conocimiento de la acción a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
6. Con auto de 09 de julio de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador³ admitió a trámite la demanda y solicitó informe de descargo a la Corte Provincial.
7. El 18 de abril de 2024, la jueza ponente avocó conocimiento de esta causa, corrió traslado a las partes procesales y dispuso nuevamente la remisión del informe de descargo a la Corte Provincial.⁴

2. Competencia

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

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la accionante

9. La accionante refiere que la decisión judicial impugnada vulnera sus derechos constitucionales al (i) trabajo (CRE, art. 33); (ii) a la protección a las madres, a los padres y a quienes sean jefas y jefes de familia en el ejercicio de sus obligaciones (art. 69 numeral 4); (iii) tutela judicial efectiva (art. 75); (iv) debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes y motivación (art. 76 numeral 1 y 7 literal I); y, (v) seguridad jurídica (art. 82).
10. En relación con la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, la accionante alega que los jueces de la Corte Provincial “no solo dejaron de hacer referencia a los temas neurálgicos [...] sino que además subsumieron

Jueza A quo a lo largo de su fallo, planteamiento jurídico que consta en la sentencia impugnada y que reúne los requisitos de motivación”.

³ Tribunal conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín.

⁴ El auto fue notificado el 22 de abril de 2024.

el análisis [...] a la premisa de que el acto [...] habría sido revisado en la esfera de la jurisdicción ordinaria”. Puntualiza, además, que existió “ausencia de una motivación válida y suficiente en los argumentos utilizados para resolver [...] pues es de connotación que la sentencia emitida es una copia textual de otra sentencia [...]”.

11. Expresa que la sentencia impugnada “carece de razonabilidad, lógica y comprensibilidad [...] en cuanto la misma utiliza argumentos de mera legalidad [...] pues debieron analizar si los actos impugnados [...] son o no violatorios de mis derechos constitucionales”.
12. Sostiene, también, que “los jueces constitucionales no realizan un análisis minucioso del caso, desprotegiendo [...] mis derechos a la tutela judicial efectiva, motivación y seguridad jurídica [...] en todo el fallo se dedican a realizar una copia textual de normativa constitucional sin ni siquiera realizar un análisis de porqué no es la vía adecuada y eficaz, y esto sin resolver el problema jurídico planteado [...]”. La accionante ahonda en que: “La sentencia no guarda un silogismo jurídico, además que solo se realiza un análisis superficial del caso en concreto, es más para llegar a la conclusión que llegan los jueces, que la acción es improcedente, ni si quieren (sic) resuelven el problema jurídico planteado”.
13. En referencia a la presunta afectación a la seguridad jurídica, la accionante señala que

[E]l análisis del Juez Constitucional no puede restringirse a la simple determinación de si las consecuencias derivadas de una acción u omisión de autoridad pública no judicial encuentran solución en las vías ordinarias judiciales o administrativas, sino analizar también si el caso reporta o no un problema de constitucionalidad [...] resulta violatorio el acto administrativo, al derecho a la seguridad, por motivos de razonabilidad, lógica; y proporcionalidad [...] Pese a la temporalidad del nombramiento provisional que me fue otorgado en aplicación del Art. 18 literal C del reglamento LOSEP [...] se me ceso (sic) en mis funciones sin que hasta la presente fecha existe un ganador [...] de concurso [...] lo que significa que en aplicación del Art. (sic) 105 inciso final del Reglamento a la LOSEP, no podían cesar mis funciones como se lo hizo, por cuanto existe normativa legal, previa, clara pública (sic) y que debió ser aplicada por las autoridades del ITFH.

14. Respecto del debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes, la accionante argumenta que:

No se ha garantizado el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes [...] LOSEP, art. 17.-literal b 3; Reglamento a la LOSEP art 18 literal c; artículo 105 inciso final (sic) las mismas que refieren que sobre el nombramiento provisional, su temporalidad y la forma en que se puede cesar un nombramiento provisional, normas que no han sido consideradas ni aplicadas por ITFH.

15. Frente al derecho al trabajo, la accionante arguye que su vulneración se produjo

“porque sin tomar en cuenta la normativa legal y constitucional, solo se me notificó con la remoción del nombramiento, dejándome sin empleo, sin poder llevar sustento a mi hogar, ni poder satisfacer las más básicas necesidades de mi hijo y mías”. En esa misma línea, la accionante transcribe el artículo 69 literal 4 de la CRE y señala que “[e]n mi caso no se ha considerado siquiera mi condición social”.

16. En relación a la vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva, la accionante cita la sentencia 102-13-SEP-CC y señala que “[...] no comprende únicamente la posibilidad de presentar una acción ante los jueces [...] sino que más bien comprende la posibilidad de obtener por parte de ellos resoluciones, motivadas, justas [...]”.⁵ A criterio de la accionante, los jueces constitucionales “se encuentran en la obligación de fundamentar adecuadamente sus decisiones, efectuando un análisis racional acerca de la vulneración de derechos alegada”. Siguiendo la misma línea, señala la sentencia impugnada “limita el acceso a la tutela judicial efectiva cuando deja de pronunciarse en el fondo sobre todos los puntos de debate”.
17. Tiene como pretensión que se declare la vulneración de derechos alegada y, por consiguiente, se deje sin efecto la decisión emitida por la Corte Provincial.

3.2. Argumentos de la Corte Provincial

18. Esta Corte deja constancia que, pese a que la autoridad jurisdiccional fue legalmente notificada con el auto de fecha 18 de abril de 2024,⁶ no presentó el informe de descargo solicitado.

4. Planteamiento de problemas jurídicos

19. 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 ésta dirige contra el acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.⁷
20. Además, una vez admitida a trámite una acción extraordinaria de protección, el Pleno es competente para conocer *en su integralidad* el fondo de las alegaciones de la demanda,⁸ sin perjuicio del análisis de admisibilidad realizado por la Sala de

⁵ Cabe señalar que con este argumento, la accionante se refiere a un auto que habría inadmitido un recurso de aclaración y ampliación. Sin embargo, de la revisión del expediente no se evidenció que dicha actuación judicial exista en el proceso.

⁶ Foja 15 del expediente constitucional: razón de notificación de auto con fecha 22 de abril de 2024.

⁷ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

⁸ En virtud de la Constitución (arts. 94, 429 y 437) y la LOGJCC (arts. 58 y 191, numeral 2, literal d).

Admisión, respecto a los requisitos tanto generales⁹ y como para los cargos individualizados.¹⁰ Por ello, para el planteamiento de los problemas jurídicos, se realizan las siguientes consideraciones:¹¹

21. Esta Corte ha concluido que, una forma de identificar si a partir de un determinado cargo, en una demanda de acción extraordinaria de protección, cabe establecer un problema jurídico sobre la potencial violación de un derecho fundamental, es la constatación de que aquel contenga una argumentación mínimamente clara y completa, es decir, que reúna, al menos, los siguientes tres elementos: (i) la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (*tesis*); (ii) el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (*base fáctica*); y, (iii) la demostración sobre la manera concreta en la cual, por qué y cómo, la acción u omisión vulnera, en forma directa e inmediata, el derecho fundamental (*justificación jurídica*).¹²
22. En el caso concreto, respecto a una presunta vulneración del derecho al trabajo y la protección de las madres y jefas de familia en el ejercicio de sus obligaciones, se evidencia que la alegación de la accionante se dirige a cuestionar la desvinculación realizada por el IFTH, en relación con su realidad familiar y las consecuencias que genera para ella y su hijo. Por lo tanto, aun cuando se identifica una tesis y base fáctica, realizando un esfuerzo razonable,¹³ esta Corte evidencia que el cargo presentado resulta incompleto al carecer de una justificación jurídica que de muestra de cómo la acción u omisión judicial impugnada vulnera los derechos fundamentales alegados, razón por la cual se descarta su análisis.
23. En referencia a la presunta afectación a la seguridad jurídica (párrafo 13 *ut supra*), la accionante centra su argumento en la falta de aplicación del artículo 105 inciso final del Reglamento a la LOSEP por parte del IFTH, cuestionando por ello la validez del acto administrativo con el que fue desvinculada. De ello, realizando un esfuerzo razonable,¹⁴ se evidencia una tesis, pero no presenta una base fáctica respecto de la sentencia impugnada ni una justificación jurídica de la forma en que la actuación u omisión de la Corte Provincial habría incurrido en la afectación al derecho alegado. Lo mismo ocurre en los cargos presentados referentes al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes (párrafo 14 *ut supra*), dado que la accionante insiste en la falta de aplicación de la “LOSEP art. 17.-literal b 3;

⁹ Contenidos en los artículos 58, 59, 60 y 61 de la LOGJCC.

¹⁰ Establecidos en el artículo 62 de la LOGJCC.

¹¹ CCE, sentencias 1057-19-EP/24, 21 de marzo de 2024, párr. 21; 3246-19-EP/23, 6 de diciembre de 2023, párr. 25; 282-19-EP/24, 7 de marzo de 2024, párr. 25.

¹² CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párrs. 18 y 21.

¹³ *Ibid.* párr. 21.

¹⁴ *Ibid.* párr. 21.

Reglamento a la LOSEP art 18 literal c; artículo 105 inciso final” por parte del IFTH. Por lo que, al no ser argumentos completos, no se realizará análisis al respecto.

24. Ahora, frente a los cargos relacionados con la garantía de motivación y derecho a la tutela judicial efectiva (párrafos 10, 11, 12 y 16 *ut supra*), la accionante arguye que la sentencia impugnada no se habría referido a los temas “neurálgicos” de la litis y que la sentencia no analizó la vulneración de los derechos alegados, demostrando ser claros y completos. Esta Corte ha determinado que cuando se argumente la violación de la tutela efectiva a partir de cualquiera de las garantías del debido proceso, el juez o jueza podrá direccionar el análisis a la garantía que corresponda del debido proceso, por eficiencia y economía procesal, para evitar la reiteración argumental.¹⁵ En tal virtud, se resolverá este cargo a través del siguiente problema jurídico: *¿La sentencia emitida por la Corte Provincial, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de la accionante, por insuficiencia motivacional, por cuanto la sala accionada no se pronunció sobre la alegada vulneración de derechos constitucionales?*

5. Resolución de problemas jurídicos

5.1. *¿La sentencia emitida por la Corte Provincial, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de la accionante, por insuficiencia motivacional, por cuanto la sala accionada no se pronunció sobre la alegada vulneración de derechos constitucionales?*

25. La accionante asegura que los jueces de la Corte Provincial en su sentencia “[...] debieron analizar si los actos impugnados [...] son o no violatorios de mis derechos constitucionales”. Alega que las proposiciones de la sentencia impugnada fueron de “mera legalidad”.
26. Con relación a la motivación, el artículo 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución, en su parte pertinente, establece: “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”. La Corte ha manifestado, anteriormente, que el debido proceso en la garantía de la motivación se vulnera cuando la argumentación de una decisión judicial es inexistente, insuficiente o aparente.¹⁶
27. En esta línea, la Corte ha reiterado que para que una decisión judicial cuente con suficiencia en la motivación esta debe contener: (i) una fundamentación fáctica y (ii)

¹⁵ CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 122.

¹⁶ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 66.

una fundamentación normativa suficientes.¹⁷ Además, (iii) en procesos de garantías jurisdiccionales y, particularmente, en la acción de protección, el estándar requiere que los jueces, por regla general, realicen un análisis sobre la real vulneración de los derechos constitucionales que se alegan como transgredidos en contraste con la ocurrencia de los hechos del caso.¹⁸ Además, para la resolución sobre la improcedencia de una acción de protección, esta Corte ha establecido jurisprudencialmente que la autoridad judicial tiene la obligación de, primero, realizar un análisis acerca de la real existencia de vulneración a derechos constitucionales y, únicamente cuando se descarte tal transgresión, encontrándose conflictos de índole infraconstitucional, debe determinar la vía judicial adecuada y eficaz para la solución del asunto controvertido.¹⁹

28. En el caso en concreto, se verifica que, en el recurso de apelación, la accionante alegó la vulneración de los siguientes derechos:

28.1. A la seguridad jurídica, dado que la accionante “[...] tenía la certeza y convicción, que su nombramiento provisional iba a culminar una vez que exista el ganador del concurso de méritos y oposición [...] la no aplicación de normativa, previa clara y publica (sic) respecto al cese de funciones viola el derecho a la seguridad jurídica de la accionante”. Puntualiza que la jueza a quo “[...] no puede restringirse a la simple determinación de si las consecuencias derivadas de una acción u omisión de autoridad pública no judicial encuentran solución en las vías ordinarias o administrativas, sino analizar también si el caso reporta o no un problema de constitucionalidad”.

28.2. Al debido proceso en la garantía de motivación puesto que la sentencia de primera instancia “[...] carece de razonabilidad, lógica y comprensibilidad [...] no analiza el caso en concreto y los hechos facticos (sic) que vulneran los derechos [...] no se observa una valoración de los problemas jurídicos planteados por la accionante”.

29. De un examen a la sentencia impugnada, se evidencia que la Corte Provincial en el acápite primero establece su competencia, en el acápite segundo declara la validez procesal, en el acápite tercero compila los hechos alegados como antecedentes por la parte accionante y accionada. Finalmente, en el acápite cuarto denominado “Análisis de Tribunal de Alzada: (i) identifica el acto que habría vulnerado los derechos constitucionales de la accionante; (ii) cita el artículo 39 de la LOGJCC, así como extractos de la sentencia 001-10-PJO y 0016-13-SEP-CC, junto con normativa

¹⁷ *Ibíd.*, párr. 61.

¹⁸ *Ibíd.*, párrs. 103.1 y 103.2.

¹⁹ CCE, sentencias 001-16-PJO-CC, 22 de marzo de 2016, pp. 23-24; 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28; 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 103-103.1.

infraconstitucional, y concluye, sin más, que:

en el presente caso, *no existen derechos constitucionales vulnerados* [...] la pretensión de la accionante es que se deje sin efecto el acto administrativo Nro. IFTH-CZ02-2018-7497-M de fecha 24 de agosto de 2018, mediante el cual le notifican con la terminación de la relación laboral con el Instituto de Fomento al Talento Humano, asunto que no es de competencia de los jueces constitucionales, sino de los jueces ordinarios por tratarse de cuestiones de mera legalidad [...] desnaturaliza la acción de protección, al pretender que se resuelva por los canales constitucionales asuntos que le corresponde a la jurisdicción ordinaria, que ha establecido el trámite respectivo [...] la pretensión de la accionante, tiende a que los Jueces Constitucionales, resuelvan un conflicto que no entra en la esfera constitucional [...] por lo que [...] ADMINISTRANDO JUSTICIA [...] niega el recurso de apelación [...] confirmando en todas sus partes la sentencia dictada por la Jueza A – quo (sic; énfasis agregado)”.

30. De modo que, no se evidencia que la Corte Provincial haya efectuado un análisis real sobre la vulneración de los derechos constitucionales que fueron alegados como transgredidos por el ahora accionante, puesto que enfoca su razonamiento en la falta de pertinencia, a su criterio, de la acción de protección frente a los hechos que dieron origen al proceso, sin explicar en ninguna parte de la sentencia, porque no existiría vulneración de derechos constitucionales.
31. Por lo expuesto, este Organismo Constitucional determina que la Corte Provincial **no** realizó el análisis que exige el estándar de suficiencia para una acción de protección, acerca de una real existencia de vulneración a derechos constitucionales. Consecuentemente, se verifica una vulneración al derecho al debido proceso de la accionante en la garantía de motivación.
32. Ahora bien, a fin de reparar el derecho vulnerado esta Corte estima que se debe dejar sin efecto la sentencia impugnada y reenviar el proceso para que un nuevo tribunal de la Corte Provincial emita una nueva sentencia de apelación. Para ello, como ya lo ha hecho previamente, esta Corte considera importante precisar que la nueva judicatura deberá tener en cuenta que no puede, respecto del análisis de procedencia de la vía constitucional, rechazar, sin más, 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, a 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”.²⁰

²⁰ CCE, sentencia 1451-20-EP/24, 16 de mayo de 2024, párr. 22.

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. **Acceptar** parcialmente la acción extraordinaria de protección **452-20-EP**.
2. **Declarar** la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación de Ingrid Noemí Suntaxi Ñacato, en la sentencia del 06 de febrero de 2020, emitida por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.
3. **Dejar sin efecto** la sentencia del 06 de febrero de 2020 emitida por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha y retrotraer el proceso hasta el momento anterior a su emisión para que, previo sorteo, una nueva conformación de la Sala resuelva el recurso de apelación presentado por Ingrid Noemí Suntaxi Ñacato.
4. 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)