

Quito, D.M., 14 de noviembre de 2024

CASO 2215-19-EP

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

SENTENCIA 2215-19-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada contra la sentencia de 31 de mayo de 2019 emitida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Napo. Se concluye que la Sala Provincial no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por cuanto la sentencia cuenta con una motivación suficiente.

1. Antecedentes procesales

1. El 18 de diciembre de 2018, los señores Segundo Daniel Narvárez Montenegro y Rolando Mauricio Villacís Bedón (“actores”) presentaron, en conjunto, una acción de protección contra el Pleno del Consejo de la Judicatura (“CJ”) alegando que la destitución de sus funciones como juez y secretario¹ de la Unidad Judicial Penal de la Provincia del Napo-respectivamente- vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva, el debido proceso en las garantías de defensa, motivación y juez competente contemplados en los artículos 75 y 76 numeral 7 literales l) y k) de la Constitución del Ecuador. (Proceso 15281-2018-01076).²
2. El 21 de enero de 2019, la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Tena, provincia de Napo (“Unidad Judicial”) rechazó la acción de protección en virtud de que existiría otra vía idónea para la tramitación de sus pretensiones. Los actores apelaron.

¹ Al momento de la presentación de la acción de protección, Rolando Villacís Bedón ya no era secretario de la Unidad Judicial pues se encontraba ejerciendo el cargo de Notario de la provincia del Napo tras posesionarse el 5 de junio de 2016.

² Previo a esta acción de protección, los accionantes por separado, en el año 2016 plantearon demandas contencioso administrativas por los mismos hechos y contra la misma entidad demandada (procesos 17811-2016-00972 y 17811-2016-01089). De la revisión del sistema EXPEL, en el caso 17811-2016-00972 se verifica que el Tribunal Contencioso, en auto de 29 de abril de 2024, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 282 numeral 2 del COFJ y los artículos 115, 116, 117, y 273 del Código de Procedimiento Civil y 38, 39 y 40 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso ordenó el “archivo de la causa al aceptar la excepción de falta de legítimo contradictor, se emite sentencia inhibitoria por no contarse con la Directora o al Director General del Consejo de la Judicatura, legitimado pasivo en la causa.”. En el caso, 17811-2016-01089, la última actuación procesal es el 9 de febrero de 2024, auto en el cual el Tribunal Contencioso remite mediante oficio a esta Corte, las copias simples de la demanda presentada ante dicho Tribunal. En este caso no se ha dictado sentencia.

3. El 31 de mayo de 2019, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Napo (“**Sala Provincial**”) aceptó el recurso de apelación y declaró la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y la garantía del debido proceso consignado en el artículo 76 numeral 3 de la CRE. Dejó sin efecto la resolución MOT-1304-SNCD-2015-PM (2015-038) y ordenó retrotraer el proceso disciplinario administrativo seguido contra los servidores judiciales Rolando Mauricio Villacís Bedón, en calidad de Secretario, y Segundo Daniel Narváez Montenegro, en calidad de Juez de la Unidad Judicial Penal de Napo, “al momento en que se ha producido la violación del derecho, esto es previo a la Resolución, que en caso de haber lugar una sanción disciplinaria, se aplique la norma adecuada a cada uno de los servidores judiciales, en calidad de Secretario y Juez de la Unidad Judicial Penal de Napo Tena”. La entidad accionada interpuso recursos de ampliación y aclaración de la sentencia.
4. El 17 de junio de 2019, la Sala Provincial rechazó los recursos advirtiendo que la sentencia resolvió de forma suficiente los puntos controvertidos que fueron motivo del recurso de apelación y que el fallo es de fácil comprensión y cuenta con argumentación jurídica y criterios sólidos que fundamentan su decisión.
5. El 15 de julio de 2019, Santiago Peñaherrera Navas, en calidad de director nacional de asesoría jurídica del CJ (“**entidad accionante**”), presentó una acción extraordinaria de protección contra la sentencia de 31 de mayo de 2019 y el auto de 17 de junio de 2019 expedidos por la Sala Provincial.
6. Una vez posesionada la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, por sorteo electrónico realizado el 15 de agosto de 2019, le correspondió el conocimiento de la causa.
7. El 03 de octubre de 2019, el Tribunal³ de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda de acción extraordinaria de protección.
8. El 18 de diciembre de 2023, la jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso y solicitó informe de descargo a la autoridad judicial accionada.

2. Competencia

9. 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 Conformado por los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1 Argumentos del Consejo de la Judicatura

10. La entidad accionante alega que la sentencia impugnada vulneró los derechos constitucionales al debido proceso, en las garantías de la motivación y ser juzgado por un juez independiente, imparcial y competente, y el derecho a la seguridad jurídica consagrados en los artículos 76 numeral 7 literales k y l y 82 de la Constitución.
11. Para contextualizar la demanda, la entidad accionante describe los hechos que motivaron al Pleno del Consejo de la Judicatura para destituir a los servidores judiciales.⁴ Indica que los servidores judiciales interpusieron acciones contencioso-administrativas subjetivas o de plena jurisdicción⁵ en contra de la resolución sancionatoria del CJ que se tramitan en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito. Señala que tres años más tarde presentaron de manera conjunta una acción de protección impugnando el mismo acto administrativo pidiendo “la nulidad de la resolución de destitución dictada en su contra y el pago de las remuneraciones dejadas de percibir por cuanto a decir de ellos, en la resolución emitida se ha violentado su derecho constitucional a la defensa, así como la seguridad jurídica”.
12. Manifiesta que la sentencia impugnada carece de motivación ya que no es “clara, concreta y completa”. Señala que la sentencia impugnada “(..) no ha realizado la argumentación jurídica en la cual se sustente la resolución, no se han expuesto los fundamentos de hecho y de derecho, no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda ni se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho (...)”.
13. Alega que la decisión recurrida carece de motivación en el desarrollo del tercer problema jurídico porque carece de lógica, coherencia y causalidad entre presupuestos

⁴ La entidad accionada manifiesta que se siguió un proceso disciplinario (MOT-1034-SNCD-2015-PM) contra el juez Segundo Daniel Narváez Montenegro y el secretario Rolando Mauricio Villacís Bedón, ambos de la Unidad Judicial, por haber dejado caducar la prisión preventiva de un procesado dentro de un proceso penal por delito de violación hacia una menor de edad. Señala que fueron debidamente notificados con el expediente disciplinario en su contra para ejercer su derecho a la defensa. Indica que una vez agotada la sustanciación del sumario administrativo, el Director Provincial del Napo del Consejo de la Judicatura emitió el informe motivado y junto con el expediente puso en conocimiento de la autoridad correspondiente. El Pleno del Consejo de la Judicatura emitió resolución de 22 de febrero de 2016 mediante la cual destituyó a los servidores judiciales de su cargo por incurrir en lo previsto en el artículo 109 numeral 7 del COFJ.

⁵ La entidad señala que el doctor Rolando Mauricio Villacís Bedón, en su calidad de ex secretario lo hizo el 09 de mayo de 2016 dentro de la causa 17811-2016- 00972; y, de igual manera, el doctor Segundo Daniel Narváez Montenegro, en su calidad de ex juez, lo hizo el 20 de mayo de 2016 en la causa 17811-2016-01089. Los dos procesos contencioso-administrativos aún se encuentran en trámite.

de hecho y normas jurídicas aplicadas al caso. Cuestiona las razones que utilizó la Sala Provincial para fundamentar que la vía constitucional era la eficaz sobre la vía ordinaria así: i) respecto a que la “vía contenciosa tiene su proceso y va en diferentes instancias por ende toma su tiempo”, la entidad accionante señala que “el hecho de que un procedimiento judicial no tenga una instancia única no justifica que se deslegitime su aplicación y se considere improcedente (...); ii) sobre la afirmación de la Sala de que la justicia ordinaria “tome su tiempo”, la entidad manifiesta que es una “afirmación arbitraria por parte de los jueces, “pues es un tanto absurdo determinar que esa vía no es procedente u oportuna, ni adecuada, ni eficaz (...) cuando los accionantes esperaron aproximadamente 3 años para recurrir a la vía constitucional (...)”; iii) respecto de que “la resolución puede ser apelada a instancias superiores, lo que dilataría el proceso y traería como consecuencia la pérdida de tiempo y recursos”, la entidad accionante alega que en la vía contenciosa no cabe apelación solamente el recurso de casación, por lo que, quienes habrían ocasionado pérdida de tiempo y recursos son los accionantes al haber activado previamente la vía contenciosa.

- 14.** Manifiesta que el cuarto problema jurídico de la sentencia es “totalmente inmotivado” pues la Sala Provincial deslegitimó la aplicación del artículo 109 del numeral 7 del COFJ por el CJ:

dándole una “interpretación simple, sin mayor análisis, alejada de la realidad en relación a nuestro ordenamiento jurídico, pues los jueces han analizado el referido artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial de manera aislada en relación a los demás artículos del mismo cuerpo legal, contrario a lo realizado por los miembros de la Sala que han aislado sus incisos, literales o numerales, como si se tratase de normas únicas e independientes un numeral de otro, sin hacerlo desde un contexto general, lo cual ha traído como consecuencia una falta de armonía y motivación en su explicación.

- 15.** En ese marco, alega que “se observa claramente que la Sala en su sentencia señala que se debía aplicar una norma adecuada a cada uno de los servidores judiciales, pero la Sala no consideró que el artículo 110 del Código Orgánico de la Función Judicial reconoce circunstancias agravantes que en este caso en particular se suscitaron, por lo cual se aplicaron agravantes de la falta cometida por los ex servidores judiciales”.
- 16.** Sostiene que la Sala Provincial habría vulnerado el derecho a la seguridad jurídica, pues dio paso a una acción improcedente de conformidad con los requisitos establecidos en los artículos 40 y 42 de la LOGJCC y que se trató “de un asunto sometido al ámbito de la legalidad y no entró en la dimensión constitucional”. Señala que hay normas jurídicas previas, claras y públicas que establecen cuándo procede una acción de protección y cuándo es improcedente.

- 17.** Finalmente, señala que la Sala Provincial no era imparcial porque

(...) el doctor Jorge Antonio Valdivieso Guilcapi, uno de los tres jueces de la Sala Multicompetente que resolvió la causa y juez ponente, es cónyuge de la doctora Sofía Loren Tenemaza Vera, ex Jueza de la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Napo, quien fue destituida por el CJ y tiene DOS PROCESOS planteados en contra de la entidad (Sic)” y que estos procesos tienen directa relación con lo resuelto en la presente causa, al tratarse de servidores judiciales que impugnan una resolución mediante la cual se les destituyó de sus cargos por la presunta vulneración de derechos constitucionales, “circunstancia y pretensión idéntica que planteó la cónyuge del juez Jorge Antonio Valdivieso Guilcapi.

18. Solicita, que se deje sin efecto la sentencia impugnada y se declaren vulnerados los derechos alegados en su demanda.

3.2 Argumentos de la Sala Provincial

19. El 27 de diciembre de 2023, Álvaro Vivanco Gallardo y Jorge Valdivieso Guilcapi, en calidad de jueces provinciales de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Napo, remitieron a este Organismo informe de descargo.

(...) El tribunal de apelación efectuó el análisis del proceso constitucional para lo cual consideró que cuando el Consejo de la Judicatura declaró la DESTITUCIÓN (...) mencionando que han incurrido en la falta tipificada en el Art. 108.7 por haber dejado caducar la prisión preventiva, y por negligencia manifiesta sancionada con destitución en el Art. 109.7 del Código Orgánico de la Función Judicial, considerando este Tribunal que se sancionó con dos normas diferentes una misma falta, por lo que dicha sanción resulta violatoria al derecho constitucional a la seguridad jurídica y la garantía del debido proceso en el parámetro de la motivación consignados (...) ante cuyos antecedentes este Tribunal resolvió declarar la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica consignada en el Art. 82 y la garantía del debido proceso consignado en el Art. 76 numeral 3 de la de la Constitución de la República del Ecuador (...)

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

20. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante; es decir, de las acusaciones que dirige al acto procesal objeto de la acción, por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.⁶
21. Respecto de la motivación (párrafos 12, 13, 14 y 15 *supra*), la entidad accionante sostiene que la sentencia de la Sala Provincial carece de motivación en virtud de que

⁶ Existe una argumentación clara, cuando los cargos de la parte accionante reúnen, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (*tesis*), el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (*base fáctica*) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (*justificación jurídica*). CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párrs. 16 y 18.

en la resolución sobre los problemas jurídicos 3 y 4 de la sentencia⁷ no se habrían expuesto los fundamentos de hecho y derecho, no se enunciaron las normas ni su aplicación y pertinencia al caso y cuestiona las razones que utilizó la Sala Provincial para fundamentar que la vía constitucional era la eficaz sobre la vía ordinaria. Sobre la seguridad jurídica (párrafo 16 *supra*) alega que la Sala Provincial habría vulnerado este derecho al inobservar normas previas, claras y públicas de la LOGJCC sobre la procedencia de la acción de protección, puesto que, en su caso, los actores habrían activado procesos previos en la vía contenciosa administrativa impugnando el mismo acto administrativo y con las mismas pretensiones que en la vía constitucional.

22. En virtud de que los argumentos de la entidad accionante cuestionan la suficiencia de la motivación y se relacionan con la fundamentación de la Sala Provincial para determinar la eficacia de la vía constitucional por sobre la ordinaria, este Organismo para evitar una reiteración argumentativa al respecto, resolverá estos cargo a través del siguiente problema jurídico: **¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, por incurrir en una deficiencia motivacional de insuficiencia?**
23. Respecto de la presunta vulneración a la garantía de juez independiente, imparcial y competente (párrafo 17 *supra*), la entidad accionante no presenta argumentos completos; por lo que, ni aun realizando un esfuerzo razonable, esta Corte se ve en posibilidad de formular un problema jurídico al respecto.

5. Resolución del problema jurídico

5.1 Problema jurídico: **¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, por incurrir en una deficiencia motivacional de insuficiencia, al carecer de fundamentación normativa y fáctica?**

24. El literal l del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución prescribe que “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian los normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia a su aplicación a los antecedentes de hecho”. No obstante, es preciso enfatizar que “La garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales.”⁸ De modo que, al realizar su análisis, la Corte Constitucional se encuentra impedida de

⁷ Que se refieren a la identificación de la vía eficaz para la resolución del caso y si la sanción de destitución vulneró los derechos constitucionales de los servidores judiciales, actores del proceso de origen

⁸ CCE, sentencia 274-13-EP/19, 18 de octubre de 2019, párr. 47.

pronunciarse respecto a lo acertado o no del razonamiento expuesto por la autoridad emisora de una decisión.⁹

- 25.** Según la sentencia 1158-17-EP/21, que sistematiza la jurisprudencia reciente de esta Corte sobre la referida garantía, una decisión del poder público debe contener una motivación suficiente tanto en la fundamentación normativa, como en la fundamentación fáctica. Además, la motivación en materia de garantías jurisdiccionales incluye la exigencia de verificar la vulneración de derechos constitucionales, lo cual implica:

[...] iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infra constitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.¹⁰

- 26.** Sin embargo, el deber de análisis de la vulneración de los derechos constitucionales no es absoluto. De hecho, la Corte Constitucional ha planteado varias excepciones a dicha exigencia. Particularmente, en el caso 2901-19-EP, estableció que el análisis sobre vulneración de derechos constitucionales no es exigible cuando se ha propuesto “una acción ordinaria y, seguidamente, [...] una constitucional con fundamento en los mismos hechos, cargos y pretensiones (con independencia de la forma en la que se expresaron en ambas vías, pero que esencialmente son los mismos)”¹¹ En tal sentido, este Organismo señaló:

49. Por las razones expuestas, cuando los sujetos procesales aceptaron la existencia de un mecanismo idóneo y eficaz en la justicia ordinaria y, posteriormente, acuden a la justicia constitucional a la luz de los mismos hechos, argumentos y pretensiones, dichas alegaciones deberán rechazarse por ser improcedentes para la jurisdicción constitucional, conforme al artículo 42 numeral 4 de la LOGJCC. Esto porque se trata a la acción de protección como un mecanismo subsidiario, como un recurso adicional a la justicia ordinaria y se provoca la superposición de instancias judiciales, por lo que, estas conductas ocasionarían la eventual desnaturalización de la acción de protección [no se reproduce nota al pie del original]

- 27.** Así, la Corte Constitucional estableció la improcedencia de la acción de protección en los casos mencionados, exigiendo para ello únicamente un examen racional y razonable respecto de si la impugnación del acto en la vía ordinaria se hizo sobre la base de las mismas alegaciones, cargos y pretensiones, independientemente de su forma.

⁹ Ver, por ejemplo: CCE, sentencia 298-17-EP/22, del 20 de abril de 2022, párr. 43.

¹⁰ CCE, sentencias 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28; y 185-17-EP/22, 22 de junio de 2022, párr.39.

¹¹ CCE, sentencias 2901-19-EP/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 43 y 3246-19-EP/23 06 de diciembre de 2023, párr. 35.

28. En este caso, de la revisión del expediente constitucional y de la demanda de acción extraordinaria de protección se observa que la entidad precisa los números de procesos iniciados por los accionantes ante la vía contenciosa administrativa en 2016 previo a la presentación de la demanda constitucional. En ese sentido, corresponde dilucidar si se activó la vía ordinaria y la vía constitucional a la luz de los mismos hechos, cargos, pretensiones, con independencia de la forma en la que fueron expresados en las dos vías.
29. A continuación, como ha realizado la Corte en casos previos, se expondrá una tabla comparativa que permitirá contrastar los hechos, cargos y pretensiones presentadas por los accionantes dentro de la demanda presentada ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito en los procesos signados con los números 17811201601089 y 17811201600972.

Tabla 1: Verificación del precedente 2901-19-EP/23 (duplicidad de vía) respecto a la impugnación de la Resolución de 22 de febrero de 2016 dentro del expediente disciplinario MOT-1304-SNCD-2015-PM (2015-038)

	Acción de protección (15281-2018-01076)	Acción subjetiva (17811-2016- 00972) Rolando Mauricio Villacís Bedón¹²	Acción subjetiva (17811-2016- 01089) Segundo Daniel Narváez Montenegro¹³
Argumento 1 Falta de notificación del informe motivado	El informe motivado no les fue debidamente notificado y no se les permitió exponer sus argumentos de defensa.		
Argumento 2 CJ no podía calificar su conducta como manifiesta negligencia o dolo	El CJ siguió un procedimiento ilegal e inconstitucional puesto que nunca hubo un pronunciamiento de un juez superior calificando su conducta como “manifiesta negligencia o dolo”.		

¹² En la demanda de AP indicó que firmó el contrato de secretario de la Unidad Judicial de Napo el 16 de agosto de 2012-29 de mayo de 2015. El 01 de junio de 2015 recibió el nombramiento de Secretario Titular de la Unidad Judicial por ganar concurso de méritos, cargo que ocupó hasta el 5 de junio de 2016 y se posesionó como Notario de la provincial del Napo hasta el 27 de febrero de 2016 que fue eliminado de las bases de datos del sistema informático del Consejo de la Judicatura.

¹³ Juez de garantías penales de Napo desde el 2013.

<p>Argumento 3</p> <p>Derechos vulnerados</p>	<p>Tutela judicial efectiva porque el sumario habría vulnerado el debido proceso.</p> <p>Debido proceso porque: i) no hubo calificación de los hechos como manifiesta negligencia o error inexcusable por parte de un juez; ii) no se observó el trámite propio del trámite administrativo; iii) no existió motivación de la resolución de destitución pues no se habrían aplicado las normas y principios de la CRE y el COFJ</p> <p>Defensa: no existió notificación del informe motivado ni se evacuó la prueba anunciada.</p>		
<p>Argumento 4</p> <p>La sanción prevista para dejar caducar la prisión preventiva es la suspensión.</p> <p>Se aplicó una sanción distinta a la prevista en la ley para su conducta.</p> <p>Se vulneraron los principios de tipicidad, legalidad, in dubio pro reo y proporcionalidad de la sanción.</p>	<p>El sumario inició con la falta tipificada en el artículo 108 numeral 7 COFJ. Sin embargo, el CJ decidió sancionarlo con el artículo 109 numeral 7 del COFJ que conlleva la destitución en el cargo (por actuar con manifiesta negligencia).</p> <p>Al ser destituidos, se habrían impuesto una sanción ilegal haciendo una interpretación incorrecta de la norma sancionadora vulnerando los principios de in dubio pro reo y de proporcionalidad.</p> <p>Se vulneró la tipicidad ya que el artículo 109 establece sujetos específicos (servidores judiciales como son el</p>	<p>El Pleno del CJ determinó que existió manifiesta negligencia y que se cometió la falta prevista en el artículo 108 numeral 7 del COFJ y lo previsto en el artículo 77 numeral 9 de la CRE, sin embargo, aplicó la sanción más gravosa (destitución Art. 109 del COFJ)</p> <p>La sanción impuesta es ilegal pues debió aplicarse la sanción del Art.108.7 del COFJ. Indica que no se logró probar en el sumario su dolo o negligencia.</p> <p>El artículo aplicado (destitución) no prevé la sanción para los secretarios judiciales solo taxativamente para “juez, fiscal, y defensor público”. Se habría aplicado una sanción de</p>	<p>El CJ le intentó sancionar por dos faltas disciplinarias: 1) haber dejado caducar la prisión preventiva; 2) actuar con manifiesta negligencia. Indica que se le aplicó la sanción más gravosa (Art. 109.7 del COFJ): destitución.</p> <p>El CJ acogió parcialmente el informe motivado y se aplicó lo previsto en el artículo 77 numeral 9 de la CRE. La</p>

	Juez, Fiscal y Defensor Público) no secretario.	manera ilegal, vulnerando el “in dubio pro reo y la proporcionalidad de la pena”. El CJ dio paso a la concurrencia de infracciones, lo que no correspondía, pues debieron aplicarle la sanción prevista en el artículo 108.7 del COFJ	Constitución no tipifica la sanción, determina la conducta como infracción y que es gravísima, pero no establece la sanción o la pena sino la ley.
Pretensiones	1) Declarar vulnerados los derechos alegados 2) Se solicita medida cautelar para suspender los efectos de la resolución de destitución en virtud de que no permitir la reintegración a su cargo afecta gravemente sus derechos y los de estabilidad. 3) Reintegro al cargo que ejercía previa la destitución.	1) Declarar la nulidad de la resolución emitida el 22 de febrero de 2016. 2) La restitución a su cargo de Notario del cual fue destituido como acción colateral a la resolución impugnada. 3) El resarcimiento de daños y perjuicios y se cancele los haberes dejados de percibir más los intereses legales.	1) Declarar la nulidad de la resolución emitida el 22 de febrero de 2016. 2) La restitución al cargo de juez de la Unidad Judicial. 3) El resarcimiento de daños y perjuicios y se cancele haberes dejados de percibir más los intereses legales.

- 30.** Después de haber cotejado los hechos, cargos y pretensiones de las demandas presentadas ante la justicia ordinaria y la constitucional, se puede extraer que sus propiedades relevantes son similares respecto de 3 argumentos: i) la sanción prevista en la ley para dejar caducar la prisión preventiva es la suspensión no la destitución ii) se les aplicó una sanción más gravosa frente a la conducta tipificada en la ley; y iii) en el proceso sumario se vulneraron los principios de tipicidad, legalidad, in dubio pro reo y proporcionalidad de la sanción y su conducta no fue calificada como manifiesta negligencia o dolo por un juez superior. También se observa que solo en la vía constitucional los accionantes alegaron la falta de notificación del informe motivado y, con ello, la vulneración del derecho a la defensa. Por lo que, respecto a los tres cargos mencionados resulta aplicable el precedente establecido en la sentencia 2901-19-EP/23, mediante el cual la Sala Provincial no estaba en la obligación de verificar si existió o no vulneración de derechos para cumplir con el estándar mínimo de motivación.
- 31.** A pesar de esto, como se evidenciará a continuación, la Sala analizó la existencia de vulneración de los derechos constitucionales y para ello formuló 4 problemas jurídicos

en su fallo.¹⁴ En primer lugar, la Sala Provincial estableció que el juez de primer nivel no analizó la violación alegada respecto de que se habría aplicado una sanción más grave (destitución) para la falta de dejar caducar la prisión preventiva que sería sancionada con la suspensión según el artículo 108 numeral 7 del COFJ; por lo que, declaró inmotivado el fallo de primera instancia.

32. Posteriormente, respecto del cargo relativo a la falta de notificación del informe motivado -que no fue alegado en la vía administrativa- lo resolvió a través de su segundo problema jurídico. Para el efecto, la Sala Provincial citó el artículo 76 numeral 7 de la CRE literal a) determinó que los accionantes tenían conocimiento del informe motivado, ya que en torno a los razonamientos de dicho informe formularon alegatos ante el Consejo de la Judicatura y solicitaron que no se acepte el informe motivado y se confirme su inocencia. En virtud de aquello, la Sala consideró que no existía violación al debido proceso en la garantía de defensa.
33. Adicionalmente, la Sala Provincial recalcó que el artículo 40 del Reglamento para el Ejercicio de Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura no prevé la notificación del contenido del informe y dicho Reglamento no ha sido declarado inconstitucional al momento de su emisión. Así, señaló que, a pesar de que los accionantes solicitaron la aplicación de la sentencia 234-18-SEP-CC, “esta decisión de la Corte Constitucional rige desde el 27 de junio de 2018, fecha de la expedición de la sentencia constitucional ya referida, por lo que, la misma no puede ser retroactiva y que como analogía lo establece el Art. 7 del Código Civil en garantía de la seguridad jurídica (...)”. Concluyó que la sentencia citada por los accionantes, “es vinculante para casos futuros, consecuentemente siendo que la notificación del informe no es un procedimiento contemplado en el Art. 40 del Reglamento para el ejercicio de la potestad disciplinaria Consejo de la Judicatura (sic), no viola procedimiento alguno”.
34. Posteriormente, para resolver el tercer problema jurídico respecto de la eficacia de la vía constitucional la Sala Provincial: **i)** citó el contenido del artículo 41 de la LOGJCC¹⁵ y extractos de la sentencia 085-12-SEP-CC para reafirmar que tratándose de actos u omisiones a los que se impute vulneración de derechos constitucionales la

¹⁴ **1)** ¿La negativa de atender la prueba anunciada dentro del sumario administrativo por considerarla improcedente, les privó el derecho a presentar prueba y contradecir las presentadas en su contra?; **2)** ¿La falta de notificación a los accionantes con el Informe Motivado, emitido por el Director Provincial del Consejo de la Judicatura de Napo, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento?; **3)** ¿Esta vía constitucional es adecuada y eficaz para conocer lo que es materia de demanda de la accionante, considerando que se han presentado demandas ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Quito; y **4)** ¿La normatividad jurídica aplicada para la destitución viola el derecho a la seguridad jurídica y la garantía de la motivación?

¹⁵ El Art. 41 de la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional señala las circunstancias de improcedencia de la acción de protección, puntualizando que es improcedente cuando: 4) el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz.

vía contencioso administrativa y la vía ordinaria devienen ineficaces y **ii)** determinó que los actores reclaman la violación de un derecho por parte del CJ, por lo que, la acción de protección era procedente de conformidad con el artículo 42 de la LOGJCC.

- 35.** Respecto del cuarto problema jurídico, sobre la supuesta deslegitimación de la norma aplicada por el CJ para la sanción de los servidores la Sala Provincial: **i)** citó extractos de las sentencias 367-17-SEP-CC caso 0505-12-EP, 065-13-SEP-CC caso 1144-10-EP y 001-16-PJO-CC; **ii)** citó el contenido de los artículos 113 y 114 del COFJ;¹⁶ **iii)** sistematizó los principales hechos y actos realizados dentro del trámite sumario; **iv)** determinó que la resolución del CJ es inmotivada pues no existe la debida explicación en la adecuación de aplicar el artículo 109 numeral 7 a un servidor (secretario judicial) que no tiene las cualidades de juez, fiscal o defensor público violando el Art. 76 numeral 1 de la CRE; **v)** indicó que la caducidad de la prisión preventiva involucra una conducta culposa y debió aplicarse el Art. 108 numeral 7 del COFJ; y **vi)** señaló que el CJ subsumió erradamente la misma conducta en dos tipos disciplinarios y si bien la CRE prevé que provocar la caducidad de la prisión preventiva debe ser sancionada, y que eso no debe ser interpretado como destitución, sino que debe aplicarse la sanción prevista en la ley.
- 36.** Bajo esos razonamientos, la Sala Provincial **i)** declaró la vulneración del derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso; **ii)** aceptó la acción de protección; **iii)** dejó sin efecto la sentencia de primera instancia y la resolución MOT-1304-SNCD-2015-PM; **iv)** retrotrajo el proceso disciplinario administrativo hasta el momento en que produjo la violación del derecho, esto es previo a la Resolución; y **v)** determinó que en caso de haber lugar a una sanción disciplinaria, se aplique la norma adecuada a cada uno de los servidores judiciales, en calidad de secretario y juez de la Unidad Judicial Penal de Napo Tena.
- 37.** De lo revisado, entonces, esta Corte concluye que, sin que corresponda pronunciarse sobre la corrección o incorrección de la sentencia dictada por la Sala Provincial,¹⁷ esta cumplió con los estándares de motivación suficiente, pues enunció las normas en que se funda su decisión, explicó la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho del caso y declaró la vulneración de derechos constitucionales luego de un análisis pormenorizado de cada uno de ellos. En consecuencia, se descarta la vulneración al debido proceso en la garantía de motivación.

¹⁶ "La acción disciplinaria se ejercerá de oficio, o por queja o denuncia (...); el Art. 114, *Ibidem*: expresa: "Los sumarios disciplinarios se iniciarán de oficio por la Directora o el Director Provincial, o por la Unidad que el Consejo de la Judicatura establezca de manera general, cuando llegare a su conocimiento información confiable de que el servidor de la Función Judicial ha incurrido en una presunta infracción disciplinaria sancionada por este Código"

¹⁷ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 28.

6. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **2215-19-EP**.
2. **Disponer** la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Teresa Nuques Martínez (voto concurrente), Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín (voto concurrente); y, dos votos salvados de los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Alí Lozada Prado, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 14 de noviembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 2215-19-EP/24

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con respeto hacia los argumentos presentados por la jueza ponente y por los demás jueces y juezas que votaron a favor de la sentencia 2215-19-EP/24, aprobada en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 14 de noviembre de 2024, formulo el presente voto concurrente con el fin de expresar las razones por las que, estando de acuerdo con la decisión, disiento de la argumentación contenida en la sentencia.
2. Concuero con la decisión de la sentencia 2215-19-EP/24 que desestimó la acción extraordinaria de protección presentada por el Consejo de la Judicatura en contra de la sentencia emitida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Napo (“Sala”). En efecto, considero que la respuesta al único problema jurídico planteado es adecuada ya que la sentencia impugnada, como se explica en la sentencia 2215-19-EP/24, no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación porque cuenta con una fundamentación normativa fáctica y normativa suficiente. Sin embargo, considero necesario formular el presente voto concurrente ya que disiento con parte del análisis propuesto al momento de analizar la motivación de la sentencia impugnada.
3. La sentencia 2215-19-EP/24 claramente expone que la sentencia impugnada sí cuenta con una fundamentación fáctica y normativa suficiente y, especialmente, con un análisis sobre las vulneraciones de derechos alegadas por la parte accionante del proceso de origen. Sin embargo, el análisis de motivación también incluye consideraciones extensas acerca de la aplicación, en el caso concreto, de lo que la Corte Constitucional estableció en la sentencia 2901-19-EP/23. De acuerdo con la sentencia 2901-19-EP/23, el análisis sobre vulneraciones de derechos constitucionales no se le puede exigir a los jueces constitucionales cuando la parte accionante ha propuesto “una acción ordinaria y, seguidamente, [...] una constitucional con fundamento en los mismos hechos, cargos y pretensiones (con independencia de la forma en la ambas vías, pero que esencialmente son los mismos)”.¹
4. Luego de analizar las coincidencias entre las acciones planteadas en la vía constitucional y contencioso-administrativa, la sentencia 2215-19-EP/24 concluye que

¹ CCE, sentencias 2901-19-EP/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 43 y 3246-19-EP/23 06 de diciembre de 2023, párr. 35.

3 cargos similares fueron propuestos en ambas vías y que un cargo (sobre la posible vulneración del derecho a la defensa por la falta de notificación del informe motivado previo a la destitución del accionante) fue planteado únicamente en la acción de protección. Con este razonamiento, en la sentencia 2215-19-EP/24 se concluye que la Sala “no estaba en la obligación de verificar si existió o no vulneración de derechos para cumplir con el estándar mínimo de motivación” respecto de los 3 cargos que también fueron planteados en la vía contencioso-administrativa.

5. Con base en lo anterior, al verificar que la sentencia impugnada no incurrió en insuficiencia motivacional, considero que no era necesario ni pertinente analizar si la Sala estaba en la obligación, o no, de analizar las vulneraciones de derechos alegadas, frente a determinados cargos, aplicando la sentencia 2901-19-EP/23. Esto, por cuanto el análisis sobre las vulneraciones de derechos alegadas existe y cumple con el estándar mínimo de motivación exigido por la Constitución y desarrollado en la sentencia 1158-17-EP/21 en el marco de una acción de protección.
6. He considerado necesario realizar este voto ya que considero que el análisis de la sentencia 2215-19-EP/24, en cuanto al estándar de motivación exigible a la Sala, podría crear confusiones en los jueces y juezas constitucionales. Si la Corte, como en la sentencia 2215-19-EP/24, empieza a aplicar de manera automática criterios de excepción a la motivación, a pesar de que la sentencia impugnada sí está motivada, de alguna manera desconoce la labor jurisdiccional que las autoridades judiciales realizaron para verificar la inexistencia de vulneración de derechos. Aun cuando la Corte puede reconocer excepciones o umbrales en la garantía de motivación, la Corte no puede enviar el mensaje de que los jueces no deben cumplir su rol de motivar adecuadamente las sentencias. El rol de la Corte Constitucional es el de verificar la suficiencia motivacional (que incluye la verificación de un profundo análisis de vulneración de derechos). Solo cuando no exista tal análisis, la Corte debe identificar si la judicatura no estaba en la obligación de realizarlo, por aplicarse algún criterio de excepción (como aquel previsto en la sentencia 2901-19-EP/23).
7. En este sentido, estimo que lo más saludable en el marco del análisis de una acción extraordinaria de protección es que la Corte Constitucional verifique si existió una fundamentación suficiente de la motivación de la sentencia y, solo cuando tal análisis no exista, revisar si la sentencia 2901-19-EP/23 es aplicable. Este enfoque asegura el respeto al precedente de la sentencia 001-16-PJO-CC sobre la obligación de realizar un profundo análisis de derechos. También evita la complejidad innecesaria en la interpretación y aplicación de las reglas jurisprudenciales por parte de los operadores de justicia. Esto, dado que la justicia constitucional debería ser una vía rápida, sencilla y eficaz para la tutela de los derechos y, por tanto, no debe convertirse en un escenario en el que la aplicación de las reglas y sus excepciones, delineadas a través de

jurisprudencia de esta Corte, complejicen innecesariamente el análisis de las acciones de protección.

8. Como Corte Constitucional, debemos desarrollar jurisprudencia conducente a guiar las decisiones de la justicia constitucional, sin generar barreras interpretativas que complejicen el análisis que las juezas y jueces deban realizar cuando conocen una acción de protección. A mi criterio, sentencias como la 2215-19-EP/24, al aplicar la sentencia 2901-19-EP/23 a pesar de que la sentencia impugnada sí estaba motivada, no facilitan ese propósito. Por estas razones, me he permitido formular este voto concurrente.

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 2215-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 21 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 17:03; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 2215-19-EP/24

VOTO CONCURRENTENTE

Jueza constitucional Teresa Nuques Martínez

1. El 14 de noviembre de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la sentencia **2215-19-EP/24** (“**sentencia de mayoría**” o “**voto de mayoría**”), en la que se desestimó la acción extraordinaria de protección presentada por el Consejo de la Judicatura (“**CJ**” o “**entidad accionante**”) en contra de la sentencia dictada el 31 de mayo de 2019 (“**sentencia impugnada**”) por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Napo (“**Sala Provincial**”), dentro de un proceso de acción de protección que fue seguido por dos personas que habían sido destituidas de sus cargos de juez y secretario de la Unidad Judicial Penal de la Provincia del Napo.¹
2. La suscrita jueza constitucional concuerda con lo decidido por la mayoría de este Organismo, en cuanto a que no existió vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, y, en consecuencia, corresponde desestimar la acción extraordinaria de protección. No obstante, con fundamento en los artículos 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con la finalidad de formular algunas consideraciones respecto de la aplicación de la regla de precedente contenida en la sentencia 2901-19-EP/23, se formula el presente voto concurrente.
3. En primer lugar, cabe resaltar que el voto de mayoría, al analizar la motivación de la sentencia impugnada, aplica la sentencia 2901-19-EP/23 de forma pertinente. Esto, en cuanto señala que la Sala Provincial “no estaba en la obligación de verificar si existió o no vulneración de derechos”. Así, es claro que el análisis sobre vulneración de derechos constitucionales **no es exigible** cuando se ha propuesto “una acción ordinaria y, seguidamente, [...] una constitucional con fundamento en los mismos hechos, cargos y pretensiones [...]”.² De esta manera, la obligación de analizar la real vulneración de derechos no es absoluta, sino que puede estar sujeta a ciertas excepciones que han sido abordadas principalmente por la jurisprudencia de este Organismo.
4. En tal virtud, la sentencia de mayoría visibiliza una forma de comprensión amplia de la regla de precedente contenida en la sentencia 2901-19-EP/23, en la que se estableció:

¹ El proceso fue signado con el número 15281-2018-01076.

² CCE, sentencia 2901-19-EP/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 43.

[...] cuando los sujetos procesales aceptaron la existencia de un mecanismo idóneo y eficaz en la justicia ordinaria y, posteriormente, acuden a la justicia constitucional a la luz de los mismos hechos, argumentos y pretensiones, dichas alegaciones deberán rechazarse por ser improcedentes para la jurisdicción constitucional, conforme al artículo 42 numeral 4 de la LOGJCC. [...] para lo cual los jueces que conocen garantías jurisdiccionales deben efectuar un examen racional y razonable en el que identifiquen si, en el fondo, ya se impugnó previamente en la vía ordinaria el mismo acto, con las mismas alegaciones, cargos y pretensiones con independencia de la forma en la que estos se encuentran expresados o redactados en cualquiera de las dos vías para aplicar la excepción contenida en este precedente.³

5. Ahora bien, quien suscribe cree necesario enfatizar –como lo hizo en su momento en el voto concurrente de la sentencia 2901-19-EP/23– que la regla de precedente contenida en dicho fallo debe entenderse en un sentido integral en lo que respecta al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. Así, en aquella ocasión claramente se señaló:

Es menester considerar que, incluso, en el caso de incurrir en esta excepción, los operadores de justicia deben mantener un análisis que observe cuidadosamente el deber de motivar suficientemente su decisión. Pues, el que un caso se adecúe a los presupuestos de la excepción planteada no habilita a las judicaturas a realizar un análisis superficial de las controversias que están bajo su conocimiento.⁴

6. De tal forma, se ha enfatizado anteriormente que dentro de las obligaciones del accionar judicial que se desprenden de este tipo de casos se encuentra la de motivar suficientemente las decisiones, evitando análisis laxos aún cuando la regla de precedente de la sentencia 2901-19-EP/23 haya expuesto que no es exigible el análisis de real vulneración de derechos. Por lo tanto, y sin desconocer el objeto que persiguen las distintas vías judiciales, “es relevante enfatizar el deber de las y los jueces de motivar sus decisiones, más aún cuando aquellas se fundamentan en una excepción”.⁵
7. Ahora bien, en el caso actual y de conformidad con el precedente establecido, la Sala accionada no estaba directamente obligada a verificar la vulneración de derechos fundamentales al resolver la acción de protección. Sin embargo, la sentencia de mayoría repara que los jueces de la Sala sí efectuaron un análisis sobre las vulneraciones de derechos alegadas, por lo cual la motivación fue suficiente. Así, la mayoría de este Organismo advirtió que los accionantes del proceso de origen presentaron los mismos hechos, cargos y pretensiones ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, en los procesos signados con los números 17811201601089 y 17811201600972, y en la

³ CCE, sentencia 2901-19-EP/23, 27 de septiembre de 2023, párrs. 49 y 50.

⁴ CCE, voto concurrente de la sentencia 2901-19-EP/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 5

⁵ CCE, voto concurrente de la sentencia 2901-19-EP/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 17

acción de protección signada con el número 15281-2018-01076. Por lo tanto, al verificar que los procesos iniciados por los accionantes de origen en la vía ordinaria compartían idénticas propiedades relevantes con la acción de protección, el voto de mayoría señaló que se configuran los supuestos para que opere la regla de precedente prevista en la sentencia 2901-19-EP/23. Además, se estableció que:

[...] esta Corte concluye que, sin que corresponda pronunciarse sobre la corrección o incorrección de la sentencia dictada por la Sala Provincial, esta cumplió con los estándares de **motivación suficiente**, pues enunció las normas en que se funda su decisión, explicó la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho del caso y declaró la vulneración de derechos constitucionales luego de un análisis pormenorizado de cada uno de ellos. En consecuencia, se descarta la vulneración al debido proceso en la garantía de motivación⁶ (énfasis agregado).

8. Es oportuno precisar que si bien, en aplicación de la regla de precedente, los jueces podían declarar la improcedencia de la acción de protección al verificar la duplicidad de acciones en la vía constitucional y en la vía ordinaria, no es menos cierto que las autoridades jurisdiccionales no pueden evadir su obligación de motivar suficientemente sus decisiones. Esto, en vista de que la comprensión integral de la regla de precedente permite entender que, aún cuando no existe la obligación del análisis de real vulneración de derechos, las autoridades judiciales tampoco están impedidas de hacerlo. Lo dicho supone una amplia comprensión del deber de motivación que tienen los jueces frente a la naturaleza de una garantía jurisdiccional.
9. Por lo tanto, lo señalado en la sentencia 2901-19-EP/23 no exime a las autoridades jurisdiccionales de motivar sus decisiones conforme a lo previsto en el artículo 76, numeral 7 literal l de la CRE y a los parámetros desarrollados por la jurisprudencia de este Organismo.
10. Visto así, para los casos que contemplan supuestos como el analizado en la sentencia de mayoría, la motivación exige a los operadores de justicia que conocen garantías jurisdiccionales realizar un análisis racional sobre los casos sometidos a su conocimiento, que no se limite a un examen laxo para concluir que en una causa se presentan los mismos hechos, cargos y pretensiones presentados también en la vía ordinaria, o, a una simple verificación de propiedades relevantes entre ambas causas. De este modo, las juezas y jueces están igualmente obligados a satisfacer un estándar de motivación que refleje un ejercicio racional y razonable en el que se expresen suficientemente sus razones y argumentos para resolver la causa sometida a su conocimiento.

⁶ CCE, sentencia 2215-19-EP/24, voto de mayoría, párr. 36.

11. Con las precisiones efectuadas, la suscrita jueza constitucional coincide en desestimar la acción extraordinaria de protección, por cuanto los jueces de la Sala motivaron suficientemente la decisión impugnada.

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 2215-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 26 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 10:08; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 2215-19-EP/24

VOTO CONCURRENTENTE

Jueza constitucional Carmen Corral Ponce

1. Coincido con la decisión adoptada en la sentencia 2215-19-EP/24 de desestimar la presente acción extraordinaria de protección, porque en el fallo emitido en la acción de protección planteada por los accionantes en contra del Consejo de la Judicatura (“CJ”) se cumplió con los estándares de motivación suficiente, “pues enunció las normas en que se funda su decisión, explicó la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho del caso y declaró la vulneración de derechos constitucionales luego de un análisis pormenorizado de cada uno de ellos” (párrafo 36).
2. No obstante, respecto al señalamiento del voto de mayoría de que “[...] el caso 2901-19-EP, estableció que el análisis sobre vulneración de derechos constitucionales no es exigible cuando se ha propuesto ‘una acción ordinaria y, seguidamente [...] una constitucional con fundamento en los mismos hechos, cargos y pretensiones’ [...]” (párrafo 25) ; dejándose constancia que el CJ “precisa los números de procesos iniciados por los accionantes ante la vía contenciosa administrativa en 2016 previo a la presentación de la demanda constitucional”; y, habiéndose procedido a “dilucidar si se activó la vía ordinaria y la vía constitucional a la luz de los mismos hechos, cargos, pretensiones, con independencia de la forma en la que fueron expresados en las dos vías” (párrafo 27), me permito puntualizar lo siguiente.
3. Si bien en la sentencia 2901-19-EP/23, se refiere a la improcedencia de la denominada “duplicidad de vía”, cuando el actor acude inicialmente a la justicia ordinaria y posteriormente a la justicia constitucional, alegando los mismos cargos, hechos y pretensiones; lo primordial para establecer dicha duplicidad consiste en que en la vía legal ordinaria se haya en efecto atendido el asunto, y sin embargo de ello el accionante -a pesar de la respuesta otorgada- insiste en que se discuta nuevamente en la vía de la garantía jurisdiccional de la acción de protección.
4. Conforme lo expuesto en los párrafos 28 y 29 de la sentencia de mayoría, se compararon las acciones contencioso-administrativas subjetivas 17811-2016-00972, planteada por Rolando Mauricio Villacís Bedón; y, 17811-2016-01089 presentada por Segundo Daniel Narváez Montenegro, con la acción de protección signada con número 15281-2018-01076 propuesta por ambos, para lo que, se presentó un cuadro comparativo, y se concluyó que:

[...] 29. Después de haber cotejado los hechos, cargos y pretensiones de las demandas presentadas ante la justicia ordinaria y la constitucional, se puede extraer que sus propiedades relevantes son similares respecto de 3 argumentos: i) la sanción prevista en la ley para dejar caducar la prisión preventiva es la suspensión no la destitución ii) se les aplicó una sanción más gravosa frente a la conducta tipificada en la ley; y iii) en el proceso sumario se vulneraron los principios de tipicidad, legalidad, in dubio pro reo y proporcionalidad de la sanción y su conducta no fue calificada como manifiesta negligencia o dolo por un juez superior [...] respecto a los tres cargos mencionados resulta aplicable el precedente establecido en la sentencia 2901-19-EP/23, mediante el cual la Sala Provincial no estaba en la obligación de verificar si existió o no vulneración de derechos para cumplir con el estándar mínimo de motivación.

30. A pesar de esto, como se evidenciará a continuación, la Sala analizó la existencia de vulneración de los derechos constitucionales y para ello formuló 4 problemas jurídicos en su fallo [...].

5. No comparto que el Tribunal Contencioso Administrativo (“TCDA”), haya atendido el asunto de forma previa a la acción de protección, puesto que en la primera acción subjetiva no se otorgó una respuesta al respecto, pues se procedió al archivo de la causa al aceptar la excepción de falta de legítimo contradictor;¹ mientras que, en el segundo recurso subjetivo no se observa que se haya dictado sentencia.²
6. Siendo así, en mi criterio no se podría concluir que respecto a los cargos indicados es posible aplicar la sentencia 2901-19-EP/23, cuando en las acciones contencioso-administrativas subjetivas presentadas no se ha dado respuesta a los mismos cargos, hechos y pretensiones de los legitimados activos en cada una de las causas.

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

¹ En el Sistema Automatizado de Trámite Judicial Ecuatoriano (SATJE) consta que en la causa 17811-2016-00972 se dictó el fallo de 22 de marzo del 2024 por el que “se acepta la excepción de falta de legítimo contradictor, se emite sentencia inhibitoria, por no contarse con la Directora o Director General del Consejo de la Judicatura”; y, el auto de 29 de abril de 2024 que indica “Según la razón de la Secretaria que antecede, en la que se lee ‘...siento por tal que, la sentencia dictada el día viernes 22 de marzo del 2024, a las 09h30, dentro del juicio Nro. 17811-2016- 00972, se encuentra ejecutoriada...’ [...] al no haber asuntos pendientes que resolver, este Tribunal dispone el ARCHIVO”.

² En el SATJE consta que en el proceso 17811-2016-01089 como última providencia la de 09 de febrero de 2024 que señala: “Agréguese al expediente el Oficio No. CC-JKA-2024-002 de 09 de febrero de 2024 remitido por la Corte Constitucional del Ecuador. En lo principal, cúmplase [...] y remítase al CASO 2215-19-EP, a través de Secretaría del Tribunal, las copias simples de la demanda presentada en el proceso contencioso 17811-2016-01089 (actor Segundo Daniel Narváez Montenegro)”; y, el oficio respectivo.

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 2215-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 28 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 21:38; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 2215-19-EP/24

VOTO SALVADO

Juez constitucional Alí Lozada Prado

1. Respetuoso del voto de mayoría, disiento con la decisión que desestimó la demanda de acción extraordinaria de protección dentro del caso 2215-19-EP. Las razones de mi discrepancia, que se expusieron en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional, se sintetizan a continuación.
2. El presente caso se inició con la presentación de una demanda de acción extraordinaria de protección por parte del Consejo de la Judicatura en contra de la sentencia de apelación de una acción de protección y de la negativa de su aclaración y ampliación. La sentencia impugnada declaró que la resolución MOT-1304-SNCD-2015-PM, que destituyó a Daniel Narváez Montenegro y Rolando Mauricio Villacís Bedón, vulneró sus derechos constitucionales, por lo que ordenó retrotraer el proceso disciplinario administrativo seguido en su contra hasta antes de la destitución.
3. El voto de mayoría desestimó la acción extraordinaria de protección por considerar que la sentencia impugnada no vulneró el derecho del Consejo de la Judicatura al debido proceso en la garantía de la motivación.
4. Tengo dos discrepancias con el voto de mayoría. En primer lugar, considero que algunos de los cargos del Consejo de la Judicatura debieron examinarse en relación con una presunta vulneración de la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes (art. 76.1 de la Constitución) y no de la garantía de la motivación (art. 76.7.1.), ambas, garantías del derecho al debido proceso. En efecto, como se sintetiza en la sección 3.1 del voto de mayoría, el Consejo de la Judicatura cuestionó que se haya activado la vía constitucional luego de impugnarse el mismo acto en dos procesos ante la justicia contenciosa administrativa. Dado que esta *incorrección* procesal no tiene relación con la *(in)suficiencia* de las razones -la motivación- que se esgrimieron para justificar la decisión, no cabía analizarla como una posible vulneración de la garantía de la motivación. Más bien, esa supuesta incorrección judicial cuestiona el juicio de procedencia adoptado en la decisión impugnada y, por tanto, alude a una presunta vulneración de la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes: una incorrección en el contexto del proceso de origen que no alude a la materia de mérito de aquel, es decir, no se refiere a las presuntas vulneraciones de derechos y sus eventuales reparaciones, sino al trámite de la acción de protección.

5. En segundo lugar, considero que se efectivamente se vulneró la mencionada garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes respecto de las pretensiones de Segundo Daniel Narváez Montenegro porque la sentencia impugnada fundamentó su decisión en un cargo que previamente fue esgrimido y estaba pendiente de resolución ante la jurisdicción contencioso administrativa, y que, por lo tanto, no podía ser examinado en la acción de protección. Específicamente, dicho cargo se refería a que la sanción prevista en la ley por dejar caducar la prisión preventiva era la suspensión, no la destitución.¹ Por lo que, de acuerdo con el art. 42.4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se debió declarar la improcedencia de la acción de protección respecto de Segundo Daniel Narváez Montenegro. Al no hacerlo, se transgredió una regla de trámite que tuvo una indudable repercusión en el derecho al debido proceso, porque el resultado del juicio fue exactamente el inverso al que correspondía: en lugar de declarar la improcedencia de la acción, se aceptó la misma. Es decir, la sentencia impugnada aceptó la acción de protección de Segundo Daniel Narváez Montenegro basándose en un argumento que era improcedente.
6. Cabe aclarar que, en mi opinión, dicha vulneración no se produjo respecto de Rolando Mauricio Villacís Bedón pues, si bien también presentó una demanda contencioso administrativa, esta fue archivada por haberse aceptado la excepción de falta de legítimo contradictor, es decir, el proceso no prosperó.² Por lo tanto, en este supuesto sí que se podían examinar las alegadas vulneraciones de derechos fundamentales.
7. En conclusión, por las razones expuestas, considero que lo procedente era aceptar la acción extraordinaria de protección y declarar la vulneración al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes, pero exclusivamente en relación con Segundo Daniel Narváez Montenegro.

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

¹ Al respecto, ver el cuadro comparativo constante en el párr. 28 del voto de mayoría.

² Ver, la nota al pie de página número 1 del voto de mayoría.

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Alí Lozada Prado, anunciado en la sentencia de la causa 2215-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 27 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 11:03; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 2215-19-EP/24

VOTO SALVADO

Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. En sesión ordinaria de 14 de noviembre de 2024, la mayoría del Pleno de la Corte Constitucional desestimó la demanda presentada dentro del caso 2215-19-EP (“**decisión de la mayoría**”). Con respeto a la decisión de la mayoría, formulo el presente voto salvado por disentir con el análisis del fallo, ya que **(i)** no se pronunció sobre todos los cargos propuestos por la entidad accionante y porque **(ii)** inobservó la posible transgresión a la seguridad jurídica, así como del precedente emitido por este Organismo en la sentencia 2006-18-EP/24.

1. Sobre la falta de respuesta a los cargos de la entidad accionante

2. El Consejo de la Judicatura alegó que se vulneró su derecho a la seguridad jurídica, ya que la Sala de la Corte Provincial aceptó una acción improcedente, de conformidad con los artículos 40 y 42 de la LOGJCC. En tal sentido, resaltó que el caso versó sobre “un asunto sometido al ámbito de la legalidad y no entró en la dimensión constitucional”. La entidad accionante insistió en que la legislación posee normas claras, previas y públicas sobre la procedencia de la acción de protección y que estas fueron desatendidas por la judicatura accionada.
3. Ahora bien, para identificar un argumento claro y completo que permita formular un problema jurídico se debe verificar que este tenga **(i)** una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho constitucional cuya vulneración se acusa; **(ii)** una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión de la autoridad judicial que como consecuencia vulneró algún derecho; y, **(iii)** una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho en forma “directa e inmediata”.¹
4. A partir de lo expuesto y tras una lectura del argumento del Consejo de la Judicatura (párrafo 2 *supra*), se constata que cumple con los criterios de claridad y completitud necesarios para la formulación de un problema jurídico. En este sentido, se identifica el derecho presuntamente vulnerado, siendo este la seguridad jurídica; la actuación del operador judicial que habría generado la transgresión al derecho, consistente en conocer una acción de protección que resultaba improcedente, de acuerdo a las normas procesales; y, finalmente, se presenta una justificación jurídica. Sobre esto último, el

¹ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

Consejo de la Judicatura señala que se desatendieron normas claras, previas y públicas, evidenciando que el caso no estaba vinculado a un tema de naturaleza constitucional. Por lo tanto, era menester examinar el cargo propuesto por la entidad accionante.

5. La sentencia de mayoría sí identificó el argumento relativo a la vulneración a la seguridad jurídica.² Sin embargo, descartó su análisis y decidió *reconducirlo* con fundamento en que:

[...] Sobre la seguridad jurídica (párrafo 16 *supra*) alega que la Sala Provincial habría vulnerado este derecho al inobservar normas previas, claras y públicas de la LOGJCC sobre la procedencia de la acción de protección, puesto que, en su caso, los actores habrían activado procesos previos en la vía contenciosa administrativa impugnando el mismo acto administrativo y con las mismas pretensiones que en la vía constitucional.

En virtud de que los argumentos de la entidad accionante cuestionan la suficiencia de la motivación y se relacionan con la fundamentación de la Sala Provincial para determinar la eficacia de la vía constitucional por sobre la ordinaria, este Organismo para evitar una reiteración argumentativa al respecto, resolverá estos cargo a través del siguiente problema jurídico: **¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, por incurrir en una deficiencia motivacional de insuficiencia?** (Énfasis consta en el original)

6. Discrepo del análisis realizado por la mayoría del Pleno de la Corte, ya que es evidente que la alegación sobre la seguridad jurídica no es compatible con un análisis de la garantía de motivación. Estos dos cargos son independientes entre sí y carecen de relación. En este contexto, el Organismo no puede *reconducir* los argumentos presentados por los accionantes bajo el pretexto de “evitar una reiteración”, especialmente cuando las alegaciones son claras, completas, autónomas y no guardan relación entre sí como ocurre en este caso. El planteamiento del Consejo de la Judicatura sobre la improcedencia de la acción carece de relación con el argumento sobre la suficiencia de la motivación, lo que evidencia que este cargo no recibió una respuesta, a pesar de haber sido admitido para su sustanciación.

2. Sobre la posible transgresión a la seguridad jurídica y el precedente contenido en la sentencia 2006-18-EP/24

7. Con base en lo expuesto *supra*, considero que el problema jurídico sobre la seguridad jurídica debería haberse formulado de manera que permitiera evaluar si la acción de protección resultaba improcedente. Para ello, se observa que el origen del caso radica

² El párrafo 16 de la sentencia de mayoría precisa “[el Consejo de la Judicatura] [s]ostiene que la Sala Provincial habría vulnerado el derecho a la seguridad jurídica, pues dio paso a una acción improcedente de conformidad con los requisitos establecidos en los artículos 40 y 42 de la LOGJCC y que se trató “de un asunto sometido al ámbito de la legalidad y no entró en la dimensión constitucional”. Señala que hay normas jurídicas previas, claras y públicas que establecen cuándo procede una acción de protección y cuándo es improcedente”.

en el reclamo presentado por los señores Segundo Daniel Narvárez Montenegro y Rolando Mauricio Villacís Bedón, quienes fueron desvinculados de la Función Judicial. En este contexto, resulta evidente que el conflicto se enmarca en una disputa entre el Estado y dos de sus exservidores.

8. La sentencia **2006-18-EP/24**³ estableció una excepción al estándar de motivación, al determinar que casos como el *in examine* -un tema laboral de servidores públicos- podrán ser conocidos en la vía constitucional únicamente cuando se comprometa notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor o que requieran una respuesta urgente por las circunstancias que lo rodeen. En todos los demás supuestos, la acción de protección será improcedente. El razonamiento de dicha sentencia, así como la del fallo 556-20-EP/24⁴ (que la ratifica y aclara) son aplicables en este caso. La judicatura accionada no verificó si es que la acción de protección era la vía idónea y eficaz para impugnar los actos administrativos que resolvieron las desvinculaciones de los accionantes; es decir, si se cumplieron las causales taxativas para que proceda la acción de protección. Por lo tanto, los jueces accionados vulneraron el derecho a la seguridad jurídica del Consejo de la Jurídica al inobservar el artículo 42.4 de la LOGJCC,⁵ de conformidad con lo establecido en la sentencia 2006-18-EP/24. En consecuencia, procedía aceptar parcialmente la acción extraordinaria de protección y se debió ordenar la reparación correspondiente.
9. En virtud de las consideraciones *supra*, formulo el siguiente voto salvado por disentir del análisis y de la decisión adoptada por la mayoría de la Corte.

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

³ CCE, sentencia 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024.

⁴ CCE, sentencia 556-20-EP/24, 13 de junio de 2024.

⁵ LOGJCC. Art. 42.- “Improcedencia de la acción.- La acción de protección de derechos no procede: [...] 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz [...]”.

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Enrique Herrera Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 2215-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 28 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 09:26; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL