



Quito, D. M., 18 de julio del 2018

**SENTENCIA N.º 259-18-SEP-CC**

**CASO N.º 1275-12-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El 30 de julio de 2012, el señor Vicente Rojas Alvear, en calidad de ex rector de la Universidad Autónoma de Quito, presentó demanda de acción extraordinaria de protección ante la Corte Constitucional en contra de la sentencia emitida el 2 de julio de 2012 por la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la acción de protección (recurso de apelación) N.º 17131-2012-0676.

El 23 de agosto de 2012, la Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que en referencia a la acción extraordinaria de protección N.º 1275-12-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción. Sin embargo, se deja constancia para los fines pertinentes que la causa tiene relación con el caso N.º 0715-12-JP.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional conformada por la jueza constitucional Nina Pacari Vega y los jueces constitucionales Manuel Viteri y Alfonso Luz Yunes, el 12 de septiembre de 2012, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1275-12-EP.

El 6 de noviembre de 2012, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea, los jueces de la Primera Corte Constitucional, integrada conforme lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria de jueves 3 de enero de 2013, correspondió el conocimiento de la causa N.º 1275-12-EP al juez constitucional Manuel Viteri Olvera.

Mediante providencia de 18 de marzo de 2013, el juez constitucional Manuel Viteri Olvera, avocó conocimiento de la causa N.º 1275-12-EP y dispuso que se notifique con el contenido de la demanda a los señores jueces de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha a fin que presenten un informe debidamente motivado de descargo sobre los argumentos que fundamenta la demanda, para lo cual, concedió el término de cinco días.

El 5 de noviembre de 2015, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional las juezas y juez constitucionales Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaíza y Francisco Butiñá Martínez, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República del Ecuador.

Mediante Resolución N.º 004-2016-CC del 8 de junio de 2016, adoptada por el Pleno del Organismo, se designó a la abogada Marien Segura Reascos, como jueza constitucional, en reemplazo del doctor Patricio Pazmiño Freire.

### **De la solicitud y sus argumentos**

El señor Vicente Rojas Alvear en su demanda señala que el Mandato Constituyente N.º 14 publicado en el Registro Oficial N.º 393 de 31 de junio de 2008, en su Disposición Transitoria Primera ordenó:

PRIMERA.- El Consejo Nacional de Educación Superior -CONESUP- obligatoriamente, en el plazo de un año, deberá determinar la situación académica y jurídica de todas las entidades educativas bajo su control en base al cumplimiento de sus disposiciones y de las normas que sobre educación superior, se encuentran vigentes en el país.





Será obligación que en el mismo período, el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación -CONEA, entregue al CONESUP y a la Función Legislativa, un informe técnico sobre el nivel de desempeño institucional de los establecimientos de educación superior, a fin de garantizar su calidad, propiciando su depuración y mejoramiento; según lo determinado en el artículo 91 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Los informes con los resultados finales del CONESUP y CONEA, deberán ser enviados para su conocimiento y, de ser el caso, para su resolución definitiva, a la Función Legislativa.

Destaca que posterior a la emisión del Mandato Constituyente N.º 14, en el Registro Oficial N.º 650 de 6 de agosto de 2009, se publicó la “Ley Orgánica Reformatoria de la Disposición Transitoria Primera del Mandato Constituyente N.º 14”, normativa que en su artículo 1 señaló:

Amplíese en noventa días, a partir de la terminación del plazo establecido en la Disposición Transitoria Primera del Mandato Constituyente No. 14, para que el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior del Ecuador -CONEA-, presente al Consejo Nacional de Educación Superior -CONESUP- y a la Función Legislativa, un informe técnico sobre el nivel de desempeño institucional de los establecimientos de educación superior, a fin de garantizar su calidad, propiciando su depuración y mejoramiento, según lo determinado en el Artículo 91 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Ahora bien, el señor Vicente Rojas Alvear refiere que mediante oficio circular N.º 018-PC-2009 de 23 de noviembre de 2009, en cumplimiento a lo dispuesto en el Mandato N.º 14 el doctor Arturo Villavicencio, presidente del CONEA presentó a la Asamblea Nacional el informe de Evaluación de Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador, en el cual categorizó a la Universidad Autónoma de Quito -UNAQ-, en la categoría “E”. Se recalca que dicho informe nunca fue aprobado por la Asamblea Nacional.

Concomitantemente, enfatiza que en el Suplemento del Registro Oficial N.º 298 de 12 de octubre de 2010, se promulgó la Ley Orgánica de Educación Superior, la cual en su Disposición Transitoria ordenó:

En cumplimiento al Mandato Constituyente número 14, las instituciones de educación superior que se ubicaron en la categoría E por el informe CONEA, deberán ser evaluadas dentro de los 18 meses posteriores a la promulgación de esta Ley.

Mientras se cumple este plazo, dichas universidades y escuelas politécnicas no podrán

ofertar nuevos programas académicos de grado ni realizar cursos de posgrado.

Las Universidades y Escuelas Politécnicas que no cumplieren los parámetros de calidad exigidos por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en esta evaluación, quedarán definitivamente suspendidas. Será obligación de la Asamblea Nacional expedir inmediatamente la Ley derogatoria de las leyes de creación de estas Universidades y Escuelas Politécnicas.

Se garantizan los derechos de los estudiantes de estas Universidades y Escuelas Politécnicas para que puedan continuar sus estudios regulares en otros centros de educación superior, rigiéndose por las normas propias de estas instituciones. Para el efecto, el Consejo de Educación Superior elaborará, coordinará y supervisará la ejecución de un plan de contingencia.

En esta línea, el señor Vicente Rojas Alvear sostiene que pese a los tiempos determinados para la realización de las evaluaciones de las instituciones de educación superior, las entidades obligadas a su cumplimiento no acataron los términos establecidos, llevando a cabo un proceso de evaluación en un tiempo record, siendo este violatorio, anómalo y anti técnico.

Sin perjuicio de lo anotado, destaca que el 11 de abril de 2012, el CEAACES sin ningún sustento legal inició un operativo policial para tomarse las instalaciones de la Universidad Autónoma de Quito, el mismo que se cumplió el 12 de abril de 2012, así en la fecha antes referida, se procedió a colocar sellos en la Universidad con la siguiente leyenda “Suspendida por falta de calidad académica”, esto producto de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones N.º 003-0013-25CEAACES y N.º RPC-SO-012-N.º067-2012 de 11 y 12 de abril de 2012, dictadas por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.

Ante la expedición de dichas resoluciones, producto de lo cual, fue suspendida la Universidad Autónoma de Quito, el señor Vicente Rojas Alvear presentó una acción de protección ante el Juzgado Décimo Tercero de lo Civil de Pichincha, en su demanda, el accionante afirmó que el CEAACES carecía de competencia para mediante resolución decretar la suspensión definitiva de las Universidades, y que en tal virtud, la resolución mediante la cual suspende definitivamente a la Universidad Autónoma de Quito, constituye un acto administrativo nulo de pleno derecho, al ser dictado careciendo de competencia administrativa, lo cual vulnera su derecho constitucional al debido proceso, en base a lo señalado en el Art. 76





literal I) de la Constitución de la República.

El 31 de mayo de 2012, la autoridad jurisdiccional dictó sentencia dentro de la acción de protección N.º 17313-2012-0639, en la cual se declaró improcedente la acción, por cuanto los actos administrativos impugnados por el accionante se encuentran sujetos al ejercicio de acción de impugnación ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

La referida sentencia fue apelada por el ingeniero Vicente Rojas Alvear ante la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha. El 2 de julio de 2012, la Sala resolvió el recurso de apelación, determinando que la reclamación del accionante gira alrededor de normas legales y reglamentarias; es decir, se trata de un asunto de mera legalidad, recalcando que tienen que resolverse por la vía respectiva, motivo por el cual, se desestimó el recurso planteado y se confirmó la sentencia venida en grado.

Ahora bien, el señor Vicente Rojas Alvear recalca que la decisión emitida por la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha vulnera su derecho constitucional al debido proceso y tutela judicial efectiva, en tanto se dictó una sentencia sin tomar en cuenta ninguno de sus argumentos de hecho y derecho.

### **Identificación de los derechos constitucionales presuntamente vulnerados**

Del contenido de la demanda de acción extraordinaria de protección presentada por el señor Vicente Rojas Alvear en contra de la sentencia dictada el 2 de julio de 2012, dentro de la acción de protección –recurso de apelación– N.º 17313-2012-0676 por la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, se desprende que el accionante alega que se ha vulnerado el derecho a la motivación y a la tutela judicial efectiva, previstos en los artículos 76 numeral 7 literal I) y 75 de la Constitución de la República del Ecuador.

### **Pretensión concreta**

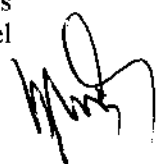
El accionante solicita textualmente en su demanda lo siguiente:

- a. Que por violar derechos constitucionales se deje sin efecto la sentencia de mayoría dictada por la Primera Sala de lo Laboral, Mercantil y Familia de la Corte Provincial de Pichincha, objeto de esta acción, dentro del proceso signado con el número 0676-2012 de 12 de julio del 2011, la misma que al momento se encuentra ejecutoriada.
- b. Que se ordene las medidas cautelares necesarias para remediar el daño que se nos ha ocasionado y evitar el perfeccionamiento de otros actos ilegales, esto es solicito que ustedes dispongan las medidas urgentes destinadas a hacer cesar de forma inmediata las consecuencias de la sentencia violatoria de derechos constitucionales dictada por la Primera Sala de lo Laboral, Mercantil y Familia de la Corte Provincial de Pichincha, objeto de esta acción, dentro del proceso signado con el número 592-2010-MBZ de julio del 2011.

### **Decisión judicial impugnada**

Sentencia de 2 de julio de 2012, dictada dentro del recurso de apelación –acción de protección– N.º 17131-2012-0676 por la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha:

**CUARTO.-** La acción de Protección según el Art. 88 de la Constitución de la República del Ecuador tiene por objeto “el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos y omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación”. **QUINTO.-** Es de conocimiento que los actos administrativos gozan de legitimidad, ejecutoriedad, validez y eficacia, presunción de legalidad que considera que toda decisión emanada del poder público está enmarcada en el respectivo ordenamiento jurídico, en consecuencia todo acto administrativo es válido hasta que la autoridad competente declare lo contrario, esto es anule o decida la ilegalidad de tal acto, por petición expresa del administrado, quien en uso de su facultad constitucional y legal puede recurrir en sede administrativa o jurisdiccional a impugnar las resoluciones públicas que vulneren sus derechos subjetivos o sus intereses legítimos. El Dr. Patricio Secaira Durango en su obra Curso Breve de Derecho Administrativo, en las páginas 237-238 indica que “Los recursos contencioso administrativos, en la vía jurisdiccional, son verdaderos frenos o límites al ejercicio arbitrario o abusivo del poder. De suerte que todos los actos administrativos que emanan de los órganos públicos pueden ser objeto de recurso contencioso administrativo;... El propósito de estos recursos no es otro que tutelar la legalidad de las decisiones del poder público. Es por tanto un derecho, un reconocimiento constitucional a los administrados a fin de que ellos tengan la posibilidad de que un órgano independiente, del Poder Jurisdiccional examine el asunto y emita sentencia definitiva sobre aquel”. Es por este motivo, que la acción de protección deja fuera de su alcance los casos en que existen recursos judiciales y administrativos que permitan a las personas obtener la protección del





derecho que considera vulnerado, así se establece en las siguientes normas constitucionales y legales: Art. 173 de la Constitución de la República del Ecuador: “Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial”; Art. 31 del Código Orgánico de la Función Judicial publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 544 de fecha 9 de Marzo del 2009: “Las resoluciones dictadas dentro de un procedimiento por otras autoridades e instituciones del Estado, distintas de las expedidas por quienes ejercen jurisdicción en que se reconozcan, declaren, establezcan, restrinjan o supriman derechos, no son decisiones jurisdiccionales; constituyen actos de la Administración Pública o Tributaria, impugnables en sede jurisdiccional”; Art. 217 *ibídem* “Corresponde a las juezas y jueces que integren las salas de lo Contencioso Administrativo: 4. Conocer y resolver las demandas que se propusieren contra actos, contratos o hechos administrativos en materia no tributaria, expedidos o producidos por las instituciones del Estado que conforman el sector público y que afecten intereses o derechos subjetivos de personas naturales o jurídicas;...”; Art. 69 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva “Todos los actos administrativos expedidos por los órganos y entidades sometidos a este Estatuto serán impugnables en sede administrativa o judicial./...”. **SEXTO.-** En la Opinión Consultiva 9 de la Corte Internacional de Derechos Humanos: Garantías Judiciales en estados de emergencia, que consta en la obra Derechos Humanos Corte Interamericana, Opiniones Consultivas Textos Completos y Comentarios, de los Compiladores Germán Vilar Campos y Calogero Pizzolo, Ediciones Jurídicas Cuyo, Mendoza, Argentina, Tomo II, relacionada con un planteamiento fáctico y normativo del Gobierno de la República Oriental del Uruguay y sometido a la Corte Interamericana de Derechos Humanos mediante solicitud de opinión consultiva, pp. 561 – 597, al referirse a la acción de amparo en el ámbito de la doctrina, al deliberar sobre los bloques garantista y subsidiario se expresa: “... pues una doctrina consolidada de esta Corte ha establecido que esta acción únicamente procede para la tutela inmediata de un derecho constitucional violado en forma manifiesta; es inadmisibile, en cambio, cuando el vicio que compromete garantías constitucionales no resulta con evidencia y la dilucidación del conflicto exige una mayor amplitud de debate y pruebas...”. La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el Registro Oficial Segundo Suplemento No. 52 de 22 de Octubre de 2009, en el Art. 42, contempla los casos en los que no procede la acción de protección, entre otros: “4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz”; a su vez el Art. 40 *ibídem*, determina que, entre los requisitos para presentar la acción de protección es necesario “3. Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado”. **SÉPTIMO.-** De la lectura de la demanda de acción protección se concluye que las resoluciones atacadas y que se pretenden sean declaradas nulas son actos administrativos emanados de entidades que pertenecen a la Administración Pública; por lo mismo a la Función Ejecutiva; como son el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior CEAACES y el Consejo de Educación Superior CES. Corresponde entonces dilucidar si la acción que nos ocupa es un asunto que está sometido al ámbito de mera legalidad o entra en la dimensión de lo constitucional, y tenemos a) El Mandato Constituyente 14 dictado por la Asamblea Constituyente publicado en el Registro Oficial de 21 de julio del 2008 dispuso al Consejo Nacional De Educación Superior Ex CONESUP “determinar la

situación jurídica y académica de las instituciones de Educación Superior”, objetivo que fue cumplido mediante informe emitido por la institución mencionada y entregado a la Asamblea Nacional. b) El 12 de octubre del 2010 se publicó la Ley Orgánica de Educación Superior en el Registro Oficial No. 298, en su disposición Transitoria Tercera dispuso que: “En cumplimiento al Mandato Constituyente número 14, las instituciones de educación superior que se ubicaron en la categoría E por el informe CONEA, deberán ser evaluadas dentro de los 18 meses posteriores a la promulgación de esta Ley. Mientras se cumple este plazo, dichas universidades y escuelas politécnicas no podrán ofertar nuevos programas académicos de grado ni realizar cursos de posgrado. Las Universidades y Escuelas Politécnicas que no cumplieren los parámetros de calidad exigidos por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en esta evaluación, quedarán definitivamente suspendidas. Será obligación de la Asamblea Nacional expedir inmediatamente la Ley derogatoria de las leyes de creación de estas Universidades y Escuelas Politécnicas. Se garantizan los derechos de los estudiantes de estas Universidades y Escuelas Politécnicas para que puedan continuar sus estudios regulares en otros centros de educación superior, rigiéndose por las normas propias de estas instituciones. Para el efecto, el Consejo de Educación Superior elaborará, coordinará y supervisará la ejecución de un plan de contingencia.”; por lo que lo actuado por el CEAACES y el CES al expedir las resoluciones atacadas, es aplicar el Mandato Constituyente 14, disposiciones contempladas en la Ley de Educación Superior y otros instrumentos legales inherentes a la materia, por lo que fácilmente se llega a la conclusión de que no se trata de vulneración de derechos constitucionales sino asuntos de mera legalidad por más que el accionante se esfuerza por conectar sus pretensiones con el supuesto menoscabo de principios constitucionales sin lograrlo, ya que a la luz de lo expresado no se encuentra tal vulneración, ni se ha violado el debido proceso; pues el accionante ha podido ejercer su derecho a la legítima defensa y lo que las instituciones involucradas en las resoluciones administrativas impugnadas han hecho, es actuar dentro de sus competencias que les confiere la Constitución, la Ley Orgánica de Educación Superior y otros instrumentos legales afines. En este punto del análisis bien vale apoyarnos en el criterio del Dr. Pablo Alarcón Peña, expuesto en el libro Teoría y Práctica de la Justicia Constitucional pag.586, “Así es evidente, que los derechos de origen legal, ordinarios o reales, no encuentran protección vía acción de protección, pues para ellos se encuentran previstos en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, los mecanismos adecuados e inherentes a la justicia ordinaria. Efectuar una interpretación contraria y permitir la protección de dichos derechos ante la justicia constitucional, vulneraría directamente el principio de interpretación sistemática, toda vez que la justicia constitucional terminaría por remplazar a la justicia ordinaria y se consagraría el litigio ordinario en sede constitucional” (las negrillas y el subrayado son de la Sala). Pretender sacarle del ámbito de mera legalidad el asunto de esta acción de protección; para llevarlo a la categoría de garantía constitucional es un despropósito que desnaturaliza la esencia de esta acción. **OCTAVO.-** En suma, lo que se observa es que la reclamación que hace el accionante de una parte gira alrededor de normas legales y reglamentarias; es decir de mera legalidad y por otra, se trata de actos administrativos que tienen que resolverse por la vía respectiva. Por lo tanto no se observa que se haya menoscabado los derechos que el considera violentados, y por cuanto los derechos que pudieran ser vulnerados por el acto administrativo, se encuentran consagrados y regulados por normas de carácter constitucional y legal que contienen vías administrativa y judicial para el







reconocimiento de esos derechos, el accionante debe sujetar su actuación procesal a las disposiciones constitucionales y legales transcritas; Por lo expuesto, y al no encontrar violación de ningún derecho constitucional; la Sala, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LEYES DE LA REPÚBLICA, desestima el Recurso de Apelación interpuesto por el Dr. VICENTE ROJAS ALVEAR, y en los términos de esta Resolución, confirma la sentencia venida en grado. Conforme a lo dispuesto en el Art. 85 numeral 5 de la Constitución de la República, ejecutoriada que sea esta sentencia, se remitirá a la Corte Constitucional copia certificada de la misma, para los fines previstos en la indicada norma. NOTIFIQUESE.-

### **De la contestación a la demanda y sus argumentos**

#### **Procuraduría General del Estado<sup>1</sup>**

El 26 de marzo de 2013, ingresó a la Corte Constitucional un escrito por parte del abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, por medio del cual, señaló casilla constitucional.

#### **Doctora Katerine Muñoz Subía y doctores Oscar Chamorro Gonzáles y Julio Arrieta Escobar, jueces de la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha<sup>2</sup>**

El 28 de marzo de 2013, ingresó a la Corte Constitucional un escrito por parte de la doctora Katerine Muñoz Subía y doctores Oscar Chamorro Gonzáles y Julio Arrieta Escobar, jueces de la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, quienes refieren que el acto administrativo atacado mediante acción extraordinaria de protección es susceptible de impugnación ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo. En este sentido, la Sala llegó a la conclusión que la acción presentada por el señor Vicente Rojas Alvear no se trataba de vulneración de derechos constitucionales sino de asuntos de mera legalidad, por más que el accionante se esforzó por conectar sus pretensiones con el supuesto menoscabo de derechos y principios constitucionales.

<sup>1</sup> Foja 23 del expediente constitucional N.º 1275-12-EP.

<sup>2</sup> Foja 26 a 27 del expediente constitucional N.º 1275-12-EP.

Con estas consideraciones, los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha destacan que en la sentencia recurrida se precisaron los fundamentos, se interpretó y se aplicó estrictamente las normas constitucionales y legales producto de lo cual, la sentencia expedida el 2 de julio de 2012, dentro del recurso de apelación N.º 17131-2012-0676 se encuentra motivada, en este sentido, las alegaciones del señor Vicente Rojas Alvear carecen de fundamento constitucional y legal.

## **II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

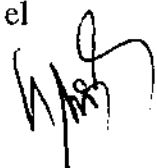
### **Competencia de la Corte Constitucional**

El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, según las atribuciones establecidas en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 191, numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y artículo 3, numeral 8, literal c) y 45 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección.

Conforme ya lo ha expresado la Corte Constitucional en varias de sus sentencias, la acción extraordinaria de protección procede en contra de sentencias, autos en firme o ejecutoriados y resoluciones judiciales que pongan fin al proceso, y en esencia, la Corte Constitucional por medio de esta acción se pronunciará respecto a la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso.

### **Naturaleza de la acción extraordinaria de protección**

La acción extraordinaria de protección establecida en el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador, constituye una garantía jurisdiccional creada por el constituyente para proteger los derechos constitucionales de las personas en contra de cualquier vulneración que se produzca mediante actos jurisdiccionales. Así, esta acción nace y existe para garantizar y defender el





respeto de los derechos constitucionales y el debido proceso. Por consiguiente, tiene como fin proteger, precautelar, tutelar y amparar los derechos de las personas que, por acción u omisión, sean violados o afectados en las decisiones judiciales.

En este sentido, de acuerdo con el artículo 437 de la Constitución de la República la acción extraordinaria de protección procede únicamente cuando se trate de sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriados, en los que el accionante demuestre que en el juzgamiento se ha violado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución.

Cabe señalar también que la acción extraordinaria de protección es un mecanismo que busca garantizar la supremacía de la Constitución frente a acciones y omisiones, en este caso de los jueces. Así, la incorporación del control de constitucionalidad también de las decisiones judiciales permite garantizar que, al igual que cualquier decisión de autoridad pública, éstas se encuentren conformes al texto de la Constitución y ante todo respeten los derechos de las partes procesales.

### **Análisis constitucional**

#### **Argumentación del problema jurídico**

Como ha sido anotado en la presente sentencia, el señor Vicente Rojas Alvear identifica una serie de derechos y principios constitucionales que habrían sido vulnerados. No obstante, de los hechos relatados y argumentos presentados en la demanda de acción extraordinaria de protección, esta Corte Constitucional identifica elementos que corresponden principalmente al derecho a la motivación, en tanto según afirma, la sentencia dictada por los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha carece de argumentación.

Por tal razón, la Corte Constitucional sistematizará el análisis del caso a partir de la formulación del siguiente problema jurídico:

**La sentencia de 2 de julio de 2012, dictada dentro de la acción de protección –recurso de apelación– N.º 17131-2012-0676 por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, ¿vulneró el derecho a la motivación, prescrito en el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución de la República?**

Previo a resolver el problema jurídico planteado, corresponde puntualizar el contenido del derecho a la motivación, para acto seguido realizar el respectivo análisis referente a la vulneración o no del mencionado derecho en la emisión de la sentencia de 2 de julio de 2012, por parte de la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

El artículo 76 de la Constitución de la República, consagra el derecho al debido proceso, por el cual se establece que “... en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas...”. De este modo, el debido proceso constituye el conjunto de garantías sustantivas y procesales tendientes a proteger a las partes dentro de un proceso administrativo o judicial con el fin de evitar arbitrariedades por parte de los operadores de justicia, que beneficien a una parte en detrimento de la otra.

En igual sentido, el artículo 4 numeral 9 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional consagra a la motivación como un principio procesal de la justicia constitucional por el cual “La jueza o juez tiene la obligación de fundamentar adecuadamente sus decisiones a partir de las reglas y principios que rigen la argumentación jurídica. En particular, tiene la obligación de pronunciarse sobre los argumentos y razones relevantes expuestas durante el proceso por las partes y los demás intervinientes en el proceso...”.

Una decisión adecuadamente fundamentada, será aquella en la que se identifiquen las normas y principios jurídicos adoptados en la resolución de la causa, además de la explicación de su pertinencia dentro del caso concreto; de tal modo que facilite el entendimiento y permita entrever “... la prolijidad en la utilización de la lógica y la argumentación jurídica y que den cuenta a las partes





y al auditorio social en general, de que la decisión adoptada ha sido precedida por un verdadero ejercicio intelectual... ”<sup>3</sup>.

En términos generales, la Corte Constitucional se ha referido a la motivación como un derecho integral, ya que a través de la motivación se puede determinar los fundamentos de la decisión:

... como una de las principales garantías del derecho constitucional del debido proceso, no debe tomarse como requisito formal, sino como una obligación de los operadores de justicia al momento de tutelar los derechos de las personas, ya que esta constituye en la explicación coherente, lógica y clara de las ideas, acompañada de los razonamientos realizados por los jueces y juezas, respecto a los hechos del caso concreto en relación con las normas jurídicas aplicables a este<sup>4</sup>.

En el mismo sentido, se estableció mediante la sentencia N.º 087-16-SEP-CC, caso N.º 0965-10-EP, que:

El objeto substancial de la motivación de las sentencias es determinar las razones por las cuales se acepta o se niega las pretensiones de las partes procesales, para de esta manera garantizar a los justiciables una sentencia o resolución que no sea producto de la arbitrariedad, sino que en ella conste una interpretación y aplicación de normas del ordenamiento jurídico con sujeción a los preceptos y principios constitucionales...

Es claro que, la motivación es un derecho constitucional que debe permitir a los ciudadanos conocer de manera clara los fundamentos que llevan a determinada autoridad pública a tomar una decisión en el ámbito de sus competencias. Esta garantía, de acuerdo a lo expresado por la Corte Constitucional para el período de transición, y reafirmado por esta Corte, se encuentra compuesta por tres requisitos para que pueda considerarse adecuada, de acuerdo con lo expuesto en varias sentencias, entre las que se encuentra la N.º 020-13-SEP-CC, en el caso N.º 0563-12-EP. Estos requisitos son la razonabilidad, la lógica y la comprensibilidad. La Corte expuso los mismos, de la siguiente manera:

Para que determinada resolución se halle correctamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga las razones que el Derecho le ofrece para adoptarla. **Dicha exposición debe hacérsela de manera razonable, lógica y comprensibile**, así como mostrar cómo los enunciados normativos se adecúan a los deseos de solucionar los conflictos presentados. Una decisión razonable es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión lógica, por su lado, implica

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 076-13-SEP-CC, caso N.º 1242-10-EP.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 092-13-SEP-CC, caso N.º 0538-13-EP.

coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre ésta y la decisión. Una decisión comprensible, por último, debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto<sup>5</sup>.

Dicho lo anterior, el análisis constitucional en el caso concreto, se centrará en comprobar si la decisión impugnada cumplió o no, con los criterios constitucionales de razonabilidad, lógica y comprensibilidad.

### **Razonabilidad**

Según lo señalado oportunamente, la razonabilidad implica la identificación expresa de las fuentes de derecho en las que las autoridades que ejercen el poder público radican su competencia, fundamentan sus razonamientos, afirmaciones y decisión, en tanto dichas fuentes guardan relación con la naturaleza y objeto de la acción o recurso en el contexto del cual la resolución en cuestión sea emitida.

La sentencia *in examine* se encuentra estructurada por ocho considerandos, en los que se prescribe –respectivamente– lo concerniente a: jurisdicción y competencia; determinación de partes procesales; determinación de la acción de protección; normativa respecto a los actos administrativos; finalidad y objeto de la acción de protección; normativa respecto a los actos administrativos; análisis de las resoluciones atacadas; y, resolución.

Así, en el primer considerando, se determina que la sala es competente para conocer y resolver el recurso de apelación N.º 17131-2012-0676, para lo cual se cita el artículo 86 numeral 3 inciso segundo<sup>6</sup> de la Constitución de la República y artículos 4 numeral 8<sup>7</sup> y 24<sup>8</sup> de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

---

<sup>5</sup>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 020-13-SEP-CC, caso N.º 0563-12-EP, citando a la Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 227-12-SEP-CC, caso N.º 1212-11-EP.

<sup>6</sup> Art. 86.- Las garantías jurisdiccionales se regirán, en general, por las siguientes disposiciones: Las sentencias de primera instancia podrán ser apeladas ante la corte provincial. Los procesos judiciales sólo finalizarán con la ejecución integral de la sentencia o resolución.

<sup>7</sup> Art. 4.- Principios procesales.- La justicia constitucional se sustenta en los siguientes principios procesales: 8. Doble instancia.- Los procesos constitucionales tienen dos instancias, salvo norma expresa en contrario.

<sup>8</sup> Art. 24.- Apelación.- Las partes podrán apelar en la misma audiencia o hasta tres días hábiles después de haber sido notificadas por escrito. La apelación será conocida por la Corte Provincial; si hubiere más de



En el considerando segundo, la autoridad jurisdiccional determina quién es el accionante de la causa y quiénes son los accionados; en tanto que en el considerando tercero, se detallan los actos administrativos que presuntamente han vulnerado los derechos constitucionales del señor Vicente Rojas Alvear.

En el considerando cuarto, la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha delimita la finalidad de la acción de protección, para lo cual cita el artículo 88<sup>9</sup> de la Constitución de la República; esto para en el considerando quinto hacer referencia a la normativa que rige a los actos administrativos en la legislación ecuatoriana, destacando normativa específica tal como el artículo 173<sup>10</sup> de la Constitución; artículos 31<sup>11</sup> y 217 numeral 4<sup>12</sup> del Código Orgánico de la Función Judicial y artículo 69<sup>13</sup> del

---

una sala, se radicará por sorteo. La interposición del recurso no suspende la ejecución de la sentencia, cuando el apelante fuere la persona o entidad accionada.

Cuando hubiere más de una sala, la competencia se radicará por sorteo. La Corte Provincial avocará conocimiento y resolverá por el mérito del expediente en el término de ocho días. De considerarlo necesario, la jueza o juez podrá ordenar la práctica de elementos probatorios y convocar a audiencia, que deberá realizarse dentro de los siguientes ocho días hábiles; en estos casos, el término se suspende y corre a partir de la audiencia.

<sup>9</sup> Art. 88.- La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.

<sup>10</sup> Art. 173.- Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial.

<sup>11</sup> Art. 31.- **PRINCIPIO DE IMPUGNABILIDAD EN SEDE JUDICIAL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.**- Las resoluciones dictadas dentro de un procedimiento por otras autoridades e instituciones del Estado, distintas de las expedidas por quienes ejercen jurisdicción, en que se reconozcan, declaren, establezcan, restrinjan o supriman derechos, no son decisiones jurisdiccionales; constituyen actos de la Administración Pública o Tributaria, impugnables en sede jurisdiccional.

<sup>12</sup> Art. 217.- **ATRIBUCIONES Y DEBERES.**- Corresponde a las juezas y jueces que integren las salas de lo contencioso administrativo: 4. Conocer y resolver las demandas que se propusieren contra actos, contratos o hechos administrativos en materia no tributaria, expedidos o producidos por las instituciones del Estado que conforman el sector público y que afecten intereses o derechos subjetivos de personas naturales o jurídicas; inclusive las resoluciones de la Contraloría General del Estado, así como de las demás instituciones de control que establezcan responsabilidades en gestión económica en las instituciones sometidas al control o juzgamiento de tales entidades de control. Igualmente conocerán de las impugnaciones a actos administrativos de los concesionarios de los servicios públicos y de todas las controversias relativas a los contratos suscritos por los particulares con las instituciones del Estado;

<sup>13</sup> Art. 68.- **LEGITIMIDAD Y EJECUTORIEDAD.**- Los actos administrativos se presumen legítimos y deben cumplirse desde que se dicten y de ser el caso, se notifiquen, salvo los casos de suspensión previstos en este estatuto.

Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva. En el considerando sexto, la autoridad jurisdiccional cita el artículo 40 numeral 3<sup>14</sup> y 42 numeral 4<sup>15</sup> de la ya citada Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Finalmente, en los considerandos séptimo y octavo, la Sala resuelve desestimar el recurso de apelación y confirmar la sentencia venida en grado.

En el escenario descrito, se aprecia que la sentencia de Apelación se ha fundamentado en normas pertinentes y plenamente aplicables para la resolución de una acción de protección -recurso de apelación-, para lo cual, se ha considerado normativa constitucional e infraconstitucional, la cual sirvió de base para la argumentación y finalmente para determinar que no existía una vulneración a derechos constitucionales, sino que el tema versaba sobre asuntos de mera legalidad, para lo cual la legislación preveía las vías correspondientes.

En razón de lo anotado, esta Corte Constitucional evidencia que la sentencia dictada el 2 de julio de 2012, por la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, se sustenta en disposiciones jurídicas que regulan lo atinente a la competencia para conocer y resolver el recurso de apelación de una acción de protección y están adecuadamente relacionadas con el asunto sometido a conocimiento de la autoridad jurisdiccional, por lo que se advierte el cumplimiento del parámetro de la razonabilidad.

### **Lógica**

De conformidad con lo señalado en párrafos precedentes, la lógica implica la existencia de la debida coherencia entre las premisas expuestas por el operador de justicia y la conclusión a la que arriba; así como entre ésta y la decisión que adopta. Adicionalmente, se refiere al cumplimiento del mínimo requerido de

---

<sup>14</sup> Art. 40.- Requisitos.- La acción de protección se podrá presentar cuando concurren los siguientes requisitos:

3. Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado.

<sup>15</sup> Art. 42.- Imprudencia 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.







carga argumentativa que el derecho exige para la decisión particular de la que se trate.

En este sentido, en el presente parámetro, se analizará la estructuración del razonamiento de los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha en la sentencia de 2 de julio de 2012, para lo cual, se detallarán los argumentos y razones jurídicas que sirvieron de sustento a la autoridad jurisdiccional para arribar a la conclusión final, esto es, para desestimar el recurso de apelación presentado por el señor Vicente Rojas Alvear.

Como primera premisa, se identifica que los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha para dilucidar el fondo de la controversia estimaron pertinente examinar los actos previos a la expedición de los actos administrativos que el accionante alude que han vulnerado sus derechos, así:

a) El Mandato Constituyente 14 dictado por la Asamblea Constituyente publicado en el Registro Oficial de 21 de julio del 2008 dispuso al Consejo Nacional De Educación Superior Ex CONESUP “determinar la situación jurídica y académica de las instituciones de Educación Superior”, objetivo que fue cumplido mediante informe emitido por la institución mencionada y entregado a la Asamblea Nacional. b) El 12 de octubre del 2010 se publicó la Ley Orgánica de Educación Superior en el Registro Oficial No. 298, en su disposición Transitoria Tercera dispuso que: “En cumplimiento al Mandato Constituyente número 14, las instituciones de educación superior que se ubicaron en la categoría E por el informe CONEA, deberán ser evaluadas dentro de los 18 meses posteriores a la promulgación de esta Ley. Mientras se cumple este plazo, dichas universidades y escuelas politécnicas no podrán ofertar nuevos programas académicos de grado ni realizar cursos de posgrado. Las Universidades y Escuelas Politécnicas que no cumplieren los parámetros de calidad exigidos por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en esta evaluación, quedarán definitivamente suspendidas. Será obligación de la Asamblea Nacional expedir inmediatamente la Ley derogatoria de las leyes de creación de estas Universidades y Escuelas Politécnicas. Se garantizan los derechos de los estudiantes de estas Universidades y Escuelas Politécnicas para que puedan continuar sus estudios regulares en otros centros de educación superior, rigiéndose por las normas propias de estas instituciones. Para el efecto, el Consejo de Educación Superior elaborará, coordinará y supervisará la ejecución de un plan de contingencia”...

Considerando lo dispuesto en el Mandato Constituyente 14 dictado por la Asamblea Constituyente y en la Disposición Transitoria Tercera de la Ley

Orgánica de Educación Superior, los jueces de la Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha determinaron que las actuaciones del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y del Consejo de Educación Superior, al expedir las Resoluciones N.º 003-0013-25CEAACES y N.º RPC-SO-012-No.067-2012 de 11 y 12 de abril de 2012, se basaron y estuvieron sujetas a lo dispuesto tanto en el Mandato Constituyente como en la ley, en tanto dichos cuerpos normativos facultaban a los referidos Consejos a realizar un proceso de evaluación a las instituciones de educación superior que –previamente– habían obtenido categoría “E”, en este sentido, la norma preveía que en caso que las instituciones cuenten con informes desfavorables respecto al desempeño institucional, el proceso finalizaría con la suspensión definitiva de las mismas.

De ahí que se desprende que el proceso al cual fue sometida la Universidad Autónoma de Quito, fue previamente determinado por el Mandato Constituyente 14 dictado por la Asamblea Constituyente y en la Disposición Transitoria Tercera de la Ley Orgánica de Educación Superior, procedimiento que fue llevado a cabo por los entes rectores para el efecto, esto es, el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y el Consejo de Educación Superior.

Sobre esta base, como segunda premisa, la autoridad jurisdiccional determina que “... no se trata de vulneración de derechos constitucionales sino asuntos de mera legalidad...”, en tanto no ha existido vulneración de derechos, así como tampoco se ha inobservado el debido proceso, la Sala es enfática en recalcar que:

... el accionante ha podido ejercer su derecho a la legítima defensa y lo que las instituciones involucradas en las resoluciones administrativas impugnadas han hecho, es actuar dentro de sus competencias que les confiere la Constitución, la Ley Orgánica de Educación Superior y otros instrumentos legales afines. Pretender sacarle del ámbito de mera legalidad el asunto de esta acción de protección; para llevarlo a la categoría de garantía constitucional es un despropósito que desnaturaliza la esencia de esta acción.

Esto para finalmente concluir que la reclamación del accionante de una parte gira alrededor de normas legales y reglamentarias; es decir de mera legalidad y por otra, se trata de actos administrativos que tienen que resolverse por la vía





respectiva. Por lo tanto, se determina que no se observa menoscabo a ningún derecho constitucional.

Con los argumentos analizados en detalle, se pone en evidencia las razones jurídicas que sirvieron de base para el razonamiento judicial y que desembocan en la conclusión a la que arribó la Sala y que comportó que la acción de protección no era la vía idónea dado que esta se refiere exclusivamente a asuntos de naturaleza constitucional. De ahí que, siendo que las premisas, se encuentran vinculadas coherentemente, con argumentos estructurados de forma congruente entre ellos y respecto de ellos con la conclusión, y que en el marco de una garantía jurisdiccional de acción de protección se analizó conforme el objetivo de dicha garantía la existencia o no de vulneraciones a derechos constitucionales. Todo lo cual, permite determinar que la sentencia dictada el 2 de julio de 2012, por la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha dentro de la acción de protección –recurso de apelación– N.º 17131-2012-0676 cumple con el segundo parámetro necesario para la adecuada motivación como elemento integrante del debido proceso.

### **Comprensibilidad**

En lo que respecta a la comprensibilidad, cabe señalar que este elemento hace referencia al uso de un lenguaje claro por parte de los jueces, a la construcción de una redacción concreta, inteligible, que incluya las cuestiones de hecho y de derecho planteadas y el razonamiento seguido para adoptar determinada decisión, a fin de garantizar a las partes procesales y al conglomerado social, una comprensión efectiva del contenido de las decisiones judiciales.

En materia constitucional, el requisito de comprensibilidad se encuentra desarrollado en el artículo 4 numeral 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional bajo el nombre de “comprensión efectiva” y señala que con la finalidad de acercar la comprensión efectiva de sus resoluciones a la ciudadanía, la jueza o juez deberá redactar sus sentencias de forma clara, concreta, inteligible, asequible y sintética, incluyendo las cuestiones de hecho y derecho planteadas y el razonamiento seguido para tomar la decisión que adopte.

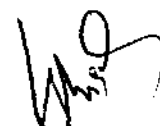
Conforme lo analizado en líneas anteriores, la existencia de los parámetros de razonabilidad y lógica evidenciada en la sentencia dictada el 2 de julio de 2012, dentro de la acción de protección –recurso de apelación– N.º 17131-2012-0676, genera que esta sea de fácil comprensión, pues las ideas y argumentos jurídicos para desestimar el recurso de apelación interpuesto por el señor Vicente Rojas Alvear, son expuestas de una manera que permite comprender, de manera efectiva, las razones jurídicas de la Sala.

En función del análisis desarrollado, el Pleno de este Organismo concluye que la sentencia de 2 de julio de 2012, dictada dentro de la acción de protección –recurso de apelación– N.º 17131-2012-0676 por la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía básica de la motivación, prescrito en el artículo 76 numeral 7 letra I) de la Constitución de la República del Ecuador, en tanto del análisis realizado en los párrafos precedentes se advirtió que la referida sentencia cumplió con los parámetros de la razonabilidad, lógica y comprensibilidad.

### **Consideraciones adicionales**

Conforme se analizó en párrafos anteriores, la sentencia expedida el 2 de julio de 2012, por la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha dentro del recurso de apelación N.º 17131-2012-0676, no vulneró el derecho a la motivación; no obstante, el principal argumento de la Sala para desestimar el recurso presentado por el señor Vicente Rojas Alvear fue que el accionante pretendió desnaturalizar la acción de protección, en tanto el asunto sobre el que versaba la *litis*, correspondía al ámbito administrativo.

En este sentido, procede a esta Corte Constitucional determinar si efectivamente el requerimiento del señor Vicente Alvar Rojas era procedente en la vía constitucional o si por el contrario se trataba de un asunto meramente legal, el cual podía ser resuelto por otra vía, tal como señaló la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.





La Constitución de la República, en su artículo 88, establece que:

La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.

De modo complementario, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en su artículo 39 prescribe que el objeto de la acción de protección es:

... el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos, que no estén amparados por las acciones de hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, por incumplimiento, extraordinaria de protección y extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena.

Así, la acción de protección es la garantía idónea y eficaz que procede cuando el juez efectivamente verifica una real vulneración a derechos constitucionales, es decir, cuando no existe otra vía para la tutela de estos derechos que no sean las garantías jurisdiccionales. Sin perjuicio de lo anotado, no todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente tienen cabida para el debate en la esfera constitucional ya que para conflictos en materia de legalidad existen las vías idóneas y eficaces dentro de la jurisdicción ordinaria.

De ahí, que el juez constitucional cuando en la sustanciación de una garantía jurisdiccional establezca que no existe vulneración de derechos constitucionales, sino únicamente posibles controversias de índole infraconstitucional puede señalar la existencia de otras vías. Esto toda vez que, el razonamiento que desarrolla la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que la acción de protección procede cuando no exista otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado.

Ahora bien, en la sentencia de 2 de julio de 2012, los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, destacaron que:

... el accionante ha podido ejercer su derecho a la legítima defensa y lo que las instituciones involucradas en las resoluciones administrativas impugnadas han hecho, es actuar dentro de sus competencias que les confiere la Constitución, la Ley Orgánica de Educación Superior y otros instrumentos legales afines. Pretender sacarle del ámbito de mera legalidad el asunto de esta acción de protección; para llevarlo a la categoría de garantía constitucional es un despropósito que desnaturaliza la esencia de esta acción.

En este sentido, se colige que el accionante no acudió previamente a la vía ordinaria, sino directamente a la vía constitucional, de ahí que la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha resuelve desestimar el recurso de apelación y confirmar la sentencia venida en grado –sentencia que negó la acción de protección por improcedente–, de ahí, que el señor Vicente Rojas Alvear ha aludido en su demanda de acción extraordinaria de protección que, la autoridad jurisdiccional al desestimar su recuso ha cometido un error, en tanto se vulneraron sus derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Como se refirió anteriormente, la acción de protección no constituye un mecanismo de superposición o reemplazo de las instancias judiciales ordinarias, pues ello ocasionaría el desconocimiento de la estructura jurisdiccional estatal establecida por la Constitución. En tal sentido, para garantizar la seguridad jurídica y el debido proceso se debe considerar siempre que según el artículo 76 numeral 3 de la Constitución solo se podrá juzgar a una persona ante el juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio para cada procedimiento; y además, de acuerdo al artículo 169 *ibídem*, el sistema procesal constituye un medio para la realización de la justicia y por tanto, las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficiencia, inmediación, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso. En consecuencia, la acción de protección no sustituye los demás medios judiciales, pues en dicho caso, la justicia constitucional pasaría a asumir potestades que no le corresponden, afectando la seguridad jurídica de los ciudadanos y desvirtuando la estructura jurisdiccional del Estado y desconociendo la garantía institucional que representa la Función Judicial.





Una vez analizado el caso *sub judice*, se observa que los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en su sentencia, llevaron a cabo un análisis de los hechos del caso y de la normativa que regula la materia. Así, de forma motivada –como se analizó en párrafos anteriores–, la sala llega a la conclusión de que el accionante mediante su acción de protección, pretende que el juez constitucional resuelva un conflicto que no entra en la esfera de lo constitucional, destacando que el asunto materia del litigio versa sobre cuestiones de mera legalidad, las cuales pueden ser tramitadas en la vía contenciosa administrativa, en tanto se tratan de actos administrativos dictados por autoridad competente.

Se advierte entonces, que en el caso objeto del presente análisis, no existe vulneración a derechos constitucionales, pues como bien señalaron los jueces de Apelación, el caso denota un conflicto infraconstitucional debido a que se refiere a la aplicación del Mandato Constituyente 14 dictado por la Asamblea Constituyente y la Disposición Transitoria Tercera de la Ley Orgánica de Educación Superior, sobre la base de los cuales, se dictaron las Resoluciones N.º 003-0013-25CEAACES y N.º RPC-SO-012-No.067-2012 de 11 y 12 de abril de 2012, por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, actos administrativos que fueron demandados en la acción de protección.

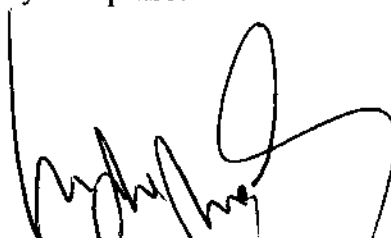
Como ya ha quedado establecido, la naturaleza de las garantías jurisdiccionales determina la tutela y protección de derechos constitucionales y del debido proceso; en este sentido, los conflictos que pudieren generarse respecto a la aplicación errónea o mala interpretación de las disposiciones normativas infraconstitucionales no pueden ser objeto del análisis por parte de la justicia constitucional vía garantías jurisdiccionales de los derechos, puesto que para ello, existen los intérpretes normativos competentes.

### **III. 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, expide la siguiente

## SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.
2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

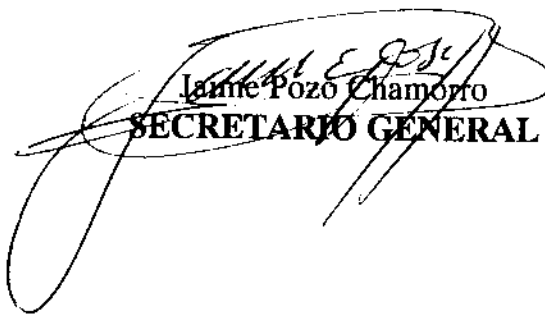


Alfredo Ruiz Guzmán  
**PRESIDENTE**



Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Bufiña Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaíza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, en sesión del 18 de julio del 2018. Lo certifico.



Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**





**CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR**

**CASO Nro. 1275-12-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 09 de agosto del dos mil dieciocho.- Lo certifico.

  
**Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General**

**JPCh/jdn**