



Quito, D.M. 15 de enero de 2020.

**Caso No. 1679-12-EP**

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

**Sentencia**

**Tema:** La presente sentencia analiza la decisión judicial adoptada en el marco de una acción de protección planteada por Juan Elías Criollo en contra de una resolución de visto bueno emitida por el Inspector del Trabajo del Guayas y concluye que se vulneró el derecho al debido proceso en las garantías del derecho a la defensa y de motivar las decisiones judiciales. Asimismo, la presente sentencia desarrolla estándares respecto a la procedencia de una acción de protección planteada contra una resolución de visto bueno.

**I. Antecedentes Procesales**

1. El 09 de diciembre de 2010, Juan Elías Criollo Pallazhco planteó una acción de protección contra la resolución dictada el 05 de noviembre del 2010 por el Inspector de Trabajo del Guayas, Hans Robles García, dentro del trámite de visto bueno No. 4198-2010, iniciado por su empleadora, la Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT EP (en adelante, "CNT").
2. En su demanda, el actor alegó que dicha resolución carecía de motivación y era violatoria a sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica y al trabajo y vulneraba los tratados internacionales de los cuales el Estado ecuatoriano es signatario. Solicitó que se deje sin efecto la resolución antes aludida mediante la cual fue cesado de sus funciones habituales de Técnico de Operaciones de CNT<sup>1</sup>.
3. El 02 de febrero de 2011, el Juzgado Sexto de Niñez y Adolescencia del Guayas emitió sentencia en la cual declaró sin lugar la demanda presentada al considerar que la vía judicial ordinaria era el mecanismo procedente y eficaz para la pretensión del accionante<sup>2</sup>. El actor interpuso recurso de apelación, el cual fue conocido por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas<sup>3</sup>.
4. Mediante sentencia de 22 de noviembre de 2011, dicho Tribunal revocó la sentencia subida en grado y declaró con lugar la acción de protección propuesta por el señor Juan Elías Criollo Pallazhco, disponiendo el reintegro del accionante su puesto de trabajo dentro del término de 72 horas<sup>4</sup>. El accionante, la parte demandada y la Procuraduría General del Estado presentaron solicitudes de aclaración y ampliación, las cuales fueron negadas mediante auto de 09 de marzo de 2012, notificado a las partes el 15 de marzo del mismo año<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Fs. 7-10, expediente Juzgado Sexto de la Niñez y Adolescencia de Guayaquil.

<sup>2</sup> Fs. 339-346, expediente Juzgado Sexto de la Niñez y Adolescencia de Guayaquil.

<sup>3</sup> Fs. 347, expediente Juzgado Sexto de la Niñez y Adolescencia de Guayaquil.

<sup>4</sup> Fs. 193-195, expediente Corte Provincial de Justicia del Guayas.

<sup>5</sup> Fs. 207, expediente Corte Provincial de Justicia del Guayas.

**Sentencia No. 1679-12-EP/20**  
**Jueza constitucional ponente: Daniela Salazar Marín**

5. El 13 de abril de 2012, César Regalado Iglesias, en su calidad de gerente general de CNT, presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 22 de noviembre de 2011 y del auto de 09 de marzo de 2012 que negó los pedidos de aclaración y ampliación.
6. El 21 de mayo de 2012, Juan Elías Criollo Pallazhco, como tercero interesado en la presente acción, ingresó un escrito respondiendo a los argumentos plasmados por CNT en su demanda.
7. Mediante auto de 27 de marzo de 2013, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por el juez constitucional Fabián Marcelo Jaramillo Villa y las juezas constitucionales María del Carmen Maldonado Sánchez y Tatiana Ordeñana Sierra, resolvió admitir a trámite la acción extraordinaria de protección.
8. El 24 de julio de 2013, Manuel Viteri Olvera, en calidad de juez constitucional sustanciador, avocó conocimiento de la presente causa y dispuso que se ponga en conocimiento de las partes la recepción del proceso.
9. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 19 de marzo de 2019 el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo para la sustanciación de la presente causa, que correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, quien avocó conocimiento del proceso mediante auto de 16 de mayo de 2019.
10. No deja de llamar la atención de esta Corte que la demanda haya sido presentada el 13 de abril de 2012 y la causa sorteada al juez sustanciador en el año 2013, sin que la acción extraordinaria de protección haya sido atendida. Esta Corte Constitucional observa la falta de celeridad de los anteriores jueces de la Corte Constitucional, al avocar conocimiento de la presente causa en el año 2013 y no haberla resuelto hasta el presente año.

## II. Competencia

11. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 de la Constitución y 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, "LOGJCC").

## III. Alegaciones de las partes

### a. De la parte accionante

12. La decisión impugnada es la emitida por los Jueces de la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas el 22 de noviembre de 2011, que, en lo principal, resuelve revocar la sentencia de primera instancia y declarar con lugar la demanda presentada por Juan Elías Criollo Pallazhco, disponiendo su reintegro a su puesto de trabajo dentro del término de 72 horas.
13. Según el accionante, la sentencia impugnada viola los derechos de su representada a la tutela judicial efectiva, al debido proceso y a la seguridad jurídica al "*pronunciarse sobre un asunto de mera legalidad que no es materia de estudio de una acción de protección*". Asimismo, alega que la sentencia se fundamenta en lo que considera una "*prejudicialidad*", en los siguientes términos:



*...a criterio de la Sala debió existir un pronunciamiento previo sobre el grado de participación del actor en un delito para que mi representada pudiera solicitar un visto bueno. La solicitud de visto bueno impugnada por esta equivocada e improcedente vía no fue fundamentada en la acusación del cometimiento o participación de un delito sino en las causales previstas en el artículo 172 del Código de Trabajo.*

14. Según el accionante, la Constitución en los artículos 313 y 314 constituye a las telecomunicaciones como “un sector estratégico de especial interés social”, esto implica que “el interés social y el bien común que busca el sector estratégico de las telecomunicaciones siempre deben prevalecer sobre el interés de los particulares”.
15. Continuando con su argumentación, el accionante sostiene que presentar una acción de visto bueno no constituye en absoluto ninguna vulneración de derechos consagrados en la Constitución de la República sobre el derecho al trabajo. Agrega que, al contrario, dicha acción se tomó “en aras de cumplir efectivamente con los principios y derechos que se consagran en los artículos 313, 314 y 315 de la Constitución”.
16. El accionante alega además que se juzgó a su representada con un juez que no era competente para el caso. Sostiene que “la Corte Constitucional ya ha establecido la competencia privativa de los jueces de trabajo para conocer las controversias entre una empresa pública (CNT EP) y sus colaboradores” y que, dado que son los jueces de trabajo los competentes para conocer controversias laborales entre CNT y sus empleados, en el caso del señor Juan Elías Criollo, “son estos los únicos que pueden pronunciarse sobre la impugnación al a resolución de un visto bueno que busca pretensiones concretas como el reintegro al trabajo y el pago de remuneraciones, por lo tanto al haberse declarado con lugar la acción de protección propuesta por el actor se ha vulnerado la seguridad jurídica, la tutela efectiva y el debido proceso” (sic).
17. En este sentido, afirma que se incumplió con lo determinado en el numeral 3 del artículo 40 de la LOGJCC que establece que 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”. Como consecuencia de aquello, el accionante afirma que, en el caso concreto, “los jueces han irrespetado las normas procesales existentes y consecuentemente han vulnerado el principio de justicia y la confianza a los procedimientos jurídicos eficaces en vigencia”.
18. El accionante considera además que la sentencia vulnera el derecho de su representada al debido proceso en la garantía de motivación, por cuanto considera que “el fallo y el auto recurridos no indican motivadamente cuál sería el fundamento para omitir la observancia de las expresas disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de Servicio Público, la Ley Orgánica de Empresas Públicas y la Sentencia expedida por la Corte Constitucional”.
19. Asimismo, el accionante afirma que la sentencia no se encuentra motivada por las siguientes razones:

*En la relación patrono-trabajador (CNT –Juan Criollo) se encuentra incluida la posibilidad, que, en cualquier tiempo, alguna de las partes resuelva finalizar la relación laboral al amparo de sus propios intereses y el derecho de la libertad de contratación. Mientras se cumplan los presupuestos de la Ley (como el visto bueno) no existe entonces ninguna violación al derecho constitucional al trabajo que no es un derecho absoluto. El*

*DSM*  
*3*

*empleador no está obligado a mantener a sus trabajadores bajo su dependencia a perpetuidad. Carece entonces de motivación y fundamento lo resuelto por los jueces de la Segunda Sala lo que vulnera a todas luces la seguridad jurídica.*

20. Finalmente, respecto a supuestas vulneraciones del derecho a la defensa, el accionante alega que la acción de protección fue interpuesta exclusivamente en contra del inspector general de trabajo, Hans Robles García, y no contra su representada, CNT. Por ello, sostiene que CNT no fue notificada con la acción al no ser parte procesal y, por ende, *“ha tenido que comparecer en calidad de tercera interesada ahora directamente perjudicada por el fallo expedido por la Segunda Sala de lo Civil”*.
21. Con base en los argumentos reproducidos, el accionante pretende que se acepte su acción y en sentencia se declare lo siguiente:

*...solicito se sirvan declarar la violación de los derechos constitucionales de la empresa pública que represento en el fallo de dictado por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas el 22 de noviembre de 2011 a las 09h00 notificada el 30 de noviembre de 2011 y el auto dictado el 9 de marzo de 2012 a las 15h58 notificado el 15 de marzo del presente año (sic).*

**b. De los accionados**

22. Mediante auto de 24 de julio de 2013, el entonces juez sustanciador de la causa, Manuel Viteri Olvera, solicitó a los jueces de la Segunda Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas que en el plazo de 10 días presenten un informe debidamente motivado de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda. No consta en el expediente que los jueces accionados hayan enviado a la Corte dicho informe de descargo.

**c. De los terceros interesados**

23. Mediante escrito presentado el 21 de mayo de 2012, compareció Juan Elías Criollo Pallazhco como tercero interesado al ser quien interpuso la acción de protección de la cual se origina la presente acción extraordinaria de protección y presentó argumentos tendientes a demostrar que no ha existido vulneración de derechos en la sentencia impugnada.
24. En lo principal, alega que el accionante no cuenta con legitimación activa para presentar una acción extraordinaria de protección en relación a la sentencia dictada por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas de 22 de noviembre de 2011, por cuanto no participó en el proceso como parte procesal sino como tercero. Sostiene además que la acción se presentó fuera del término establecido en el artículo 60 de la LOGJCC y que no cumplía con los requisitos de admisibilidad establecidos en los artículos 61 y 62 del mismo cuerpo normativo.
25. Respecto del fondo de la controversia, alega que la argumentación del accionante respecto a violaciones a su derecho a la defensa es falsa por cuanto sostiene que *“dentro del proceso constan las Audiencias en que se presentaron como parte, sin serlo (...) habiendo sido escuchados en todas las Audiencias junto con las abogadas del Ministerio de Relaciones Laborales y de la Procuraduría General del Estado (...) ellos esgrimieron tesis individuales y de apoyo al accionado”*.



26. Siguiendo con su argumentación, sostiene que CNT no aportó ninguna prueba en el proceso que pueda demostrar que incumplió con sus obligaciones laborales y que el accionante está confundiendo la naturaleza de la acción de protección, pues a su criterio, la misma tiene el carácter de alternativa y no de residual.

#### IV. Determinación del problema jurídico

27. De la revisión de la demanda presentada por el accionante, se deducen tres alegaciones centrales respecto a la supuesta vulneración de derechos: (1) que se vulneró el derecho a la defensa de su representada al no haber sido demandado CNT, pero perjudicado directamente con la decisión; (2) que se ha vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de su representada por cuanto la decisión judicial impugnada no está adecuadamente motivada y, (3) que se vulneró los derechos de CNT a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de juez competente al haberse emitido una sentencia dentro de una acción de protección en donde únicamente se ventilaban cuestiones de legalidad y se trataba de una controversia entre una empresa pública y sus colaboradores.
28. Por ende, esta Corte procederá a analizar las alegaciones planteadas por el accionante agrupándolas en tres problemas jurídicos a resolver:
1. ¿Se violó el derecho de CNT al debido proceso en la garantía de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento durante el proceso de acción de protección que concluyó con la sentencia de 22 de noviembre de 2011, emitida por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas?
  2. ¿La sentencia de 22 de noviembre de 2011, emitida por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, vulneró el derecho de CNT al debido proceso en la garantía de la motivación?
  3. ¿La sentencia de 22 de noviembre de 2011, emitida por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, al no considerar la existencia de otro mecanismo judicial, violó los derechos de CNT a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de juez competente y a la seguridad jurídica?

#### V. Resolución de los problemas jurídicos

**¿Se violó el derecho de CNT al debido proceso en la garantía de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento durante el proceso de acción de protección que concluyó con la sentencia de 22 de noviembre de 2011, emitida por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas?**

29. En su parte pertinente, el artículo 76 de la Constitución establece lo siguiente:

*Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...)*

*7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:*  
*a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento. (...)*

*[Handwritten signature]*  
*[Handwritten initials]*

30. El accionante afirma que el derecho a la defensa de CNT fue vulnerado por cuanto la acción de protección fue interpuesta exclusivamente en contra del inspector de trabajo, Hans Robles García, y no contra su representada, CNT. Por ello, sostiene que CNT no fue notificada con la acción al no ser parte procesal y, por ende, *“ha tenido que comparecer en calidad de tercera interesada ahora directamente perjudicada por el fallo expedido por la Segunda Sala de lo Civil”*.
31. Al respecto, analizado el proceso se observa que, en su acción de protección, el trabajador demandó únicamente al Inspector de Trabajo Hans Robles García. Sin embargo, las pretensiones de su demanda no iban dirigidas únicamente al acto emitido por el inspector de trabajo, sino que además el accionante solicitó lo siguiente: *“Al reconocerse en sentencia la violación de mis derechos constitucionales se dispondrá a la Corporación nacional de Telecomunicaciones CNT EP, el pago de los haberes laborales que he dejado de percibir desde el 06 de octubre del presente año hasta la fecha en la cual se lleve a cabo la audiencia pública y se dicte sentencia. Igualmente, el pago de los demás haberes que se encuentran pendientes e impagos hasta la presente fecha”* (énfasis añadido). Al demandarse prestaciones que solo pueden ser cumplidas por CNT, se concluye que efectivamente ésta debió ser parte de dicho proceso, por lo que el trabajador debió demandar también a CNT.
32. Al no haber demandado a CNT, el juez de primera instancia no estaba obligado a citar o notificarle dentro del proceso, por lo que, en sí misma, la falta de citación o notificación no implicaría una vulneración al derecho a la defensa por parte del juez. Sin embargo, al no ser parte procesal ni poder presentar sus argumentos y pruebas y contradecir las presentadas en su contra, tanto el juez de primera instancia como los jueces que emitieron la sentencia impugnada, estaban impedidos de atender las pretensiones relacionadas a CNT o establecer obligaciones dirigidas a la Corporación, en la medida en que, al no ser parte del proceso, ésta no podía ejercer su derecho a la defensa.
33. En aplicación del análisis precedente, se observa que la sentencia impugnada aceptó la acción de protección por considerar que la aceptación del visto bueno no había sido adecuadamente motivada. Por ello, lo que correspondía es que se disponga que el proceso se retrotraiga hasta antes de la emisión del acto inmotivado. Sin embargo, en lugar de retrotraer el proceso ante el Inspector de Trabajo hasta el momento anterior de la emisión del acto, la Sala optó por ordenar como reparación el reintegro del trabajador a su puesto de trabajo en el término de 72 horas. Esto implica que la decisión fue más allá de lo adecuado para reparar la supuesta falta de motivación del acto y se dio de baja todo el proceso administrativo ante el inspector del Trabajo, disponiendo directamente el reintegro a su puesto de trabajo, lo cual solo podía ser cumplido por CNT, por lo que la sentencia impuso una obligación a quien no era parte del proceso y no pudo ejercer su defensa en el mismo. Además, al ordenar el reintegro y no únicamente retrotraer el proceso administrativo hasta la emisión del acto que consideró inmotivado, la sentencia dio por terminado el trámite de visto bueno, negando a CNT la posibilidad de volver a solicitar la separación del trabajador, por cuanto de acuerdo a la letra *b* del artículo 636 del Código de Trabajo, la acción para solicitar el visto bueno se encontraba prescrita<sup>6</sup>.
34. Por ende, se concluye que la sentencia afectó de manera directa a CNT impidiendo que CNT vuelva a solicitar el visto bueno en contra del trabajador por los mismos hechos, por lo que es necesario considerar si CNT pudo ejercer su derecho a la defensa en el proceso. Respecto a la

<sup>6</sup> Código de Trabajo, art. 636: *“Prescripciones especiales.- Prescriben en un mes estas acciones: (...) b) La de los empleadores para despedir o dar por terminado el contrato con el trabajador (...)”*.



participación de CNT dentro del proceso, se observa que no fue notificada y por ende no participó en la audiencia realizada en primera instancia y del expediente no consta que se haya realizado audiencia en segunda instancia. CNT compareció por primera vez al proceso en primera instancia a fojas 335, cuando ya se había llevado a cabo la audiencia, solicitando ser tenida en cuenta como tercero interesado en el mismo. En la sentencia de primera instancia se incorporó su escrito, se le reconoció como tercero interesado y se le notificó esta sentencia. En segunda instancia, CNT comparece a fojas 71 y 150 donde vuelve a señalar casillero para ser notificada en el proceso. Mediante auto de 09 de junio de 2011, se ordena que se siga notificando a CNT y se llama la atención al secretario por no haberle notificado las actuaciones anteriores.

35. De lo anterior se observa que CNT no tuvo la oportunidad adecuada para presentar pruebas y contradecir los argumentos y pretensiones planteadas por el accionante en su demanda y presentar sus propias pruebas y argumentos, principalmente por no haber participado en la audiencia pública, momento procesal idóneo para ejercer su derecho a la defensa. Vulneración que no fue reparada en segunda instancia al no haberse celebrado audiencia pública en esa etapa del juicio. En definitiva, la sentencia aceptó una pretensión del accionante que iba dirigida a CNT sin que CNT sea parte del proceso y, lo que es más, le impuso la obligación de reintegrar al trabajador a su puesto de trabajo sin que CNT haya podido ejercer su defensa adecuadamente, lo que se agrava por el hecho de que, como quedó manifestado, CNT no tenía la posibilidad de volver a solicitar la separación del trabajador, por cuanto la acción para solicitar el visto bueno se encontraba prescrita.
36. Por lo expuesto, esta Corte concluye que la sentencia de 22 de noviembre de 2011, emitida por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, vulneró el derecho a la defensa de CNT en la garantía de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.

**¿La sentencia de 22 de noviembre de 2011, emitida por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, vulnera el derecho de CNT al debido proceso en la garantía de motivación?**

37. El derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales es una garantía de las partes procesales frente a la arbitrariedad judicial y garantiza que las resoluciones no se encuentren justificadas en el mero capricho de los jueces, sino en hechos debidamente demostrados dentro del proceso y en las normas que proporciona el ordenamiento jurídico. Por ello, se encuentra reconocido en la Constitución como una garantía del debido proceso en el artículo 76, número 7, letra l.
38. Respecto a una supuesta falta de motivación de la sentencia, el accionante ha planteado dos cargos principales. En primer lugar, afirma que la misma no indica motivadamente cuál sería el fundamento para no aplicar “la Ley Orgánica de Servicio Público, la Ley Orgánica de Empresas Públicas y la Sentencia expedida por la Corte Constitucional”. Y, en segundo lugar, afirma que la sentencia “carece de motivación y fundamento” por cuanto:

*...En la relación patrono-trabajador (CNT-Juan Criollo) se encuentra incluida la posibilidad, que, en cualquier tiempo, alguna de las partes resuelva finalizar la relación laboral al amparo de sus propios intereses y el derecho de la libertad de contratación. Mientras se cumplan los presupuestos de la Ley (como el visto bueno) no existe entonces ninguna violación al derecho constitucional al trabajo que no es un derecho absoluto. El*

*empleador no está obligado a mantener a sus trabajadores bajo su dependencia a perpetuidad. Carece entonces de motivación y fundamento lo resuelto por los jueces de la Segunda Sala lo que vulnera a todas luces la seguridad jurídica.*

39. Respecto al primer cargo planteado por el accionante, se observa que la sentencia llegó a la conclusión de que existieron vulneraciones a los derechos del actor por cuanto el acto no se encontraba adecuadamente motivado y vulneró su derecho al trabajo. Si los jueces concluyeron que existió vulneración de derechos, la jurisprudencia de la Corte Constitucional a la fecha de la resolución ya era clara en afirmar que su obligación era declararlos y no limitarse a señalar la existencia de otras vías ordinarias. Así, en la sentencia N°. 0016-13-SEP-CC, se afirmó lo siguiente:

*...la acción de protección es la garantía idónea y eficaz que procede cuando el juez efectivamente verifica una real vulneración a derechos constitucionales, con lo cual, no existe otra vía para la tutela de estos derechos que no sean las garantías jurisdiccionales. (...) El juez constitucional cuando de la sustanciación de garantía jurisdiccional establezca que no existe vulneración de derechos constitucionales, sino únicamente posibles controversias de índole infraconstitucional puede señalar la existencia de otras vías<sup>7</sup>.*

40. Como ya se mencionó en párrafos precedentes, los jueces de la Sala tenían la obligación de justificar y argumentar si se verificó o no la existencia de una violación constitucional. Sólo luego de ese ejercicio y en caso de no encontrar vulneraciones de índole constitucional, podían haber establecido la vía ordinaria que consideraban adecuada y eficaz para satisfacer la pretensión del accionante<sup>8</sup>. Por lo tanto, en virtud de los precedentes emitidos por la Corte Constitucional los jueces no estaban en la obligación de justificar las razones por las cuales no aplicaron las disposiciones legales que acusa el accionante, sino que, por el contrario, al llegar a la conclusión de que existió vulneración de derechos debían declararlos en sentencia. Solo en el caso de que hubieran llegado a la conclusión de que no existió vulneración de derechos, entonces podían indicar las vías ordinarias a las cuales podía dirigirse el actor.
41. A pesar de lo anterior, el fundamento del accionante para sostener el primer cargo bajo análisis es que los jueces debían realizar el ejercicio contrario, es decir, a pesar de identificar violaciones a derechos constitucionales, debían argumentar por qué no aplicaban las disposiciones de la Ley Orgánica de Servicio Público y de la Ley Orgánica de Empresas Públicas. Como se puede observar, la obligación de los jueces constitucionales es justamente la opuesta a lo afirmado por el accionante. Por lo que se desecha el primer cargo del accionante al no ser conducente para demostrar una falta de motivación de la sentencia.
42. En cuanto al segundo cargo planteado por el accionante respecto a una supuesta falta de motivación de la sentencia, se observa que el mismo está dirigido en su totalidad a atacar asuntos que no fueron materia del litigio del cual derivó la sentencia. En dicho proceso, el actor alegó que la resolución de visto bueno no se encontraba motivado y vulneraba sus derechos constitucionales. El proceso no guarda relación alguna con la posibilidad que tiene todo empleador de dar por terminada la relación laboral que mantiene con sus trabajadores en la forma determinada por la

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 0016-13-SEP-CC de 16 de mayo de 2013 (caso N°. 1000-12-EP), pág. 18.

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 0016-13-SEP-CC de 16 de mayo de 2013 (caso N°. 1000-12-EP), pág. 18; Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 175-15-SEP-CC de 27 de mayo de 2015 (caso N°. 1865-12-EP), pág. 13.





ley. Por lo que se desecha el segundo cargo planteado por el accionante, en la medida en que no tiene relación con la sentencia que impugna.

43. A pesar de que los argumentos del accionante no son específicos respecto de la alegada falta de motivación de la sentencia impugnada, toda vez que el accionante alega de manera general que *"Carece (...) de motivación y fundamento lo resuelto por los jueces de la Segunda Sala"*, la Corte procederá a realizar un análisis integral de la sentencia, por cuanto observa que la misma tiene falencias que merecen ser analizadas para determinar si la misma respetó el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. En este sentido, en su parte pertinente, el artículo 76 de la Constitución establece que, en las decisiones judiciales, *"...no habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho"*. Por su parte, el artículo 4, número 9, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece la obligación de los jueces constitucionales de *"fundamentar adecuadamente sus decisiones a partir de las reglas y principios que rigen la argumentación jurídica. En particular, tiene[n] la obligación de pronunciarse sobre los argumentos y razones relevantes expuestas durante el proceso por las partes y los demás intervinientes en el proceso"*.
44. La motivación corresponde a la obligación de las autoridades públicas de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones. No obstante, es necesario diferenciar la obligación de motivación que tienen las autoridades públicas, de la motivación como garantía constitucional que permite a esta Corte declarar una vulneración del derecho a la motivación. La motivación como garantía constitucional no establece modelos ni exige altos estándares de argumentación jurídica; al contrario, contiene únicamente parámetros mínimos que deben ser cumplidos. En ese sentido, esta Corte ha señalado ya que una violación del artículo 76 numeral 7 literal 1 de la Constitución ocurre ante dos posibles escenarios: (i) la inexistencia de motivación, siendo esta una ausencia completa de argumentación de la decisión; y (ii) la insuficiencia de motivación, cuando se incumplen criterios que nacen de la propia Constitución al punto que no permiten su comprensión efectiva<sup>9</sup>.
45. Revisada integralmente la sentencia emitida el 22 de noviembre de 2011 por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, se observa que la misma se compone de cuatro puntos principales. En el primero, la Sala fija su competencia y en el segundo enuncia los antecedentes procesales previos a emitir la sentencia. La totalidad del análisis desarrollado por la Sala para concluir que han existido vulneraciones de derechos se reduce a los puntos tres y cuatro.
46. En el punto tres, la Sala encuentra que el auto impugnado acepta la solicitud de visto bueno basado en los numerales 2 y 5 del artículo 172 del Código de Trabajo. Al respecto, la Sala menciona que respecto a los hechos que dieron origen a la solicitud de visto bueno, *"también se inició un procedimiento indagatorio a cargo de la Fiscalía del Guayas (...) sin que exista en todo caso auto de llamamiento a juicio o sentencia condenatoria en contra del accionante"*.
47. Después de dicha afirmación, la sentencia no presenta una conclusión a este punto, sino que se limita a continuar la argumentación en el punto cuarto respecto a vulneraciones al derecho al trabajo. Por lo señalado, el punto tres de la sentencia no permite al lector entender las razones por las cuales se realiza dicho análisis y no se provee una conclusión lógica respecto a la incidencia

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1320-13-EP/19, párr. 41.

9 *DSM*

que tendría para el análisis de la motivación del visto bueno la existencia de una investigación penal previa sobre el mismo asunto.

48. Se podría argumentar que, en el presente caso, la intención de los jueces es afirmar que sin que se haya declarado la responsabilidad penal del trabajador, no se podía aceptar una solicitud de visto bueno por los mismos hechos. Sin embargo, de ser esta la intención, del fallo analizado no se evidencian tales argumentos. Asimismo, si esa fue intención de la Sala, no se explica por qué sería relevante para la aplicación de las causales del visto bueno del artículo 173 del Código del Trabajo, la existencia o no de dicho proceso penal previo. Si la Sala consideró que ese fue el origen de la vulneración de derechos del trabajador, estaba en la obligación de motivar este punto adecuadamente, al ser indispensable para la decisión arribada. Dado que no es posible comprender las razones por las cuales se emite el fallo, la sentencia en cuestión no explica en ningún momento la pertinencia del análisis realizado respecto a la existencia de la investigación penal en curso, lo cual impide que se cumplan los objetivos de la obligación de motivarla, esto es, que se comprendan las razones por las cuales el juzgador llega a determinada decisión.
49. En el punto cuarto de la sentencia analizada, la Sala identificó otras violaciones de derechos en los siguientes términos:

*CUARTO.- Al respecto, corresponde a este Tribunal acotar que el artículo 33 de la Constitución de la República, considera al trabajo como "...un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de economía..." y por el cual el Estado se ha comprometido a garantizar a "...las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado..."; tal es el principio básico sobre el cual se asienta la legislación laboral. Es evidente entonces, que de los hechos narrados y que sirven de fundamento a la demanda que da origen a este expediente, se desprende que existe una violación de derechos constitucionales; más aún cuando los fundamentos de hecho en los que se basó la resolución emitida dentro del trámite de Visto Bueno, eran objeto de una indagación previa, y dentro de la cual como anteriormente se ha dicho no se ha declarado como responsable de su cometimiento, ya sea en el grado de autor, cómplice o encubridor al demandante Juan Elías Criollo Pallazhco, careciendo la resolución de la autoridad provincial de una motivación exacta a las aplicaciones legales pertinentes, del supuesto hecho que sustentó el visto bueno, puesto que el mismo no enuncian las normas o principios jurídicos en la que se funda tal resolución o acto administrativo, irrespetando el ordenamiento jurídico ecuatoriano, el derecho a la defensa y colocándolo en estado de indefensión ante el aludido acto arbitrario por parte de la Autoridad provincial de la Inspectoría de Trabajo. De allí la procedencia de la presente acción constitucional, por cumplir los presupuestos exigidos en el art. 88 de la Constitución de la República vigente (...). Por lo dicho, esta Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, **"ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LEYES DE LA REPÚBLICA"**, revoca la resolución subida en grado y declara con lugar la demanda presentada por Juan Elías Criollo Pallazhco, disponiendo su reintegro a su puesto de trabajo dentro del término de 72 horas.*

50. La Sala hace referencia al artículo 33 de la Constitución e inmediatamente después concluye que es "evidente entonces, que de los hechos narrados (...) se desprende que existe una violación de



*derechos constitucionales*". De la lectura de la sentencia esto no resulta en absoluto evidente, no hay análisis alguno que demuestre la forma en la cual el inspector de trabajo habría vulnerado los derechos del accionante. Después de dicha afirmación, se señala que, al no existir determinación de responsabilidad penal en contra del trabajador, la resolución de visto bueno carece de motivación y deja en indefensión al trabajador, sin establecer la forma en la cual la existencia de la investigación penal incidía de alguna forma en la resolución de visto bueno o dejaba en indefensión al trabajador.

51. Por lo expuesto, se observa que la argumentación del fallo no permite conocer cuáles fueron los hechos, motivos y normas en que se basó la autoridad para tomar su decisión, por lo que ésta no satisface la obligación de enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión y de explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, como exige el artículo 76, número 7, literal *l* de la Constitución. La sentencia en cuestión tampoco evidencia que hayan sido debidamente tomados en cuenta los alegatos de las partes y no existe referencia alguna a los argumentos planteados por el demandado y por los demás intervinientes en el proceso, incumpliendo además la obligación de pronunciarse sobre los argumentos y razones relevantes expuestas durante el proceso por las partes, establecida en el artículo 4.9 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

52. En definitiva, la sentencia de 22 de noviembre de 2011, emitida por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, vulneró el derecho de CNT al debido proceso en la garantía de motivar las decisiones judiciales.

**¿La sentencia de 22 de noviembre de 2011, emitida por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, al no considerar la existencia de otro mecanismo judicial, violó los derechos de CNT a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de juez competente y a la seguridad jurídica?**

53. En el presente caso el accionante ha sostenido que su representada fue juzgada por un juez que no era competente para su caso por resolver a través de una acción de protección asuntos de mera legalidad. Alega que, a su juicio, esto constituyó una vulneración a los derechos de su representada a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de ser juzgado por el juez competente y a la seguridad jurídica.

54. En este sentido, el accionante sostiene que la Corte Constitucional ya ha establecido "*la competencia privativa de los jueces de trabajo para conocer las controversias entre una empresa pública (CNT EP) y sus colaboradores*" y por ende afirma que, dado que son los jueces de trabajo los competentes para conocer controversias laborales entre CNT y sus empleados, "*son estos los únicos que pueden pronunciarse sobre la impugnación al a resolución de un visto bueno que busca pretensiones concretas como el reintegro al trabajo y pago de remuneraciones, por lo tanto, al haberse declarado con lugar la acción de protección propuesta por el actor se ha vulnerado la seguridad jurídica, la tutela efectiva y el debido proceso*" (sic).

55. Por lo anterior, afirma que se incumplió con lo determinado en el numeral 3 del artículo 40 de la LOGJCC que establece que la acción de protección es procedente ante la "*Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado*", por cuanto considera que para la impugnación de un visto bueno existe una vía adecuada determinada por el artículo 183 inciso segundo del Código de Trabajo. En este sentido, el accionante afirma que "*la Constitución y la Ley consagran normas específicas para este tipo de conflicto y era deber de*

**Sentencia No. 1679-12-EP/20**  
**Jueza constitucional ponente: Daniela Salazar Marín**

*todos los Jueces de la Sala garantizar la tutela efectiva, el debido proceso y la seguridad jurídica”.*

56. Como se puede observar, los argumentos del accionante en relación a estos tres derechos giran en torno a la misma cuestión central: ¿los jueces constitucionales pueden resolver una acción de protección presentada en contra de una resolución de visto bueno? Por lo tanto, previo a pronunciarse respecto a la alegada vulneración de derechos, esta Corte procederá a resolver la cuestión planteada.
57. Para ello, es preciso iniciar recordando que Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia. La consecuencia principal de esta determinación se refiere a que el Estado encuentra su fundamento en el respeto y tutela de los derechos constitucionales, considerados normas directamente aplicables por y ante cualquier servidora o servidor público<sup>10</sup>, lo que implica el sometimiento de toda autoridad, función, ley, o acto a la Constitución de la República así como la obligación de los jueces de administrar justicia con sujeción a la Constitución, a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a la ley<sup>11</sup>. Por lo tanto, los jueces y juezas encargados de la administración de justicia ordinaria también cumplen un rol fundamental como mecanismo de garantía jurisdiccional de los derechos de todas las personas<sup>12</sup>.
58. Así, si bien la acción de protección constituye la garantía más idónea para la protección de los derechos fundamentales<sup>13</sup>, ésta no constituye un mecanismo de superposición o reemplazo de las instancias judiciales ordinarias, pues ello ocasionaría el desconocimiento de la estructura jurisdiccional establecida por la Constitución. En este sentido, la acción de protección no sustituye a todos los demás medios judiciales de impugnación pues de hacerlo, la justicia constitucional pasaría a asumir potestades que no le corresponden, desvirtuando la estructura jurisdiccional del Estado y desconociendo la garantía institucional que representa la Función Judicial<sup>14</sup>.
59. A juicio de esta Corte, la acción de protección se desnaturaliza tanto cuando se la utiliza para el planteo de cualquier *litis*, como cuando se la rechaza de manera automática, argumentando la existencia de otras vías judiciales para el caso. Por lo cual, la respuesta a la pregunta planteada no puede ser una afirmación absoluta respecto a si procede o no la presentación de una acción de protección en contra de una resolución de visto bueno. Por el contrario, ante cada caso particular, lo necesario es considerar si para la impugnación del acto específico (resolución de visto bueno) existe una vía ordinaria adecuada y eficaz y si la existencia de esta vía con esas características impide la presentación de acciones de protección en contra de este tipo de actos.
60. Establecer que la acción de protección no procede de forma absoluta cuando un acto es impugnado en sede judicial, implicaría convertir la acción de protección en ineficaz e ilusoria, al punto que el artículo 88 de la Constitución que regula esta garantía se tornaría inaplicable. Por ello, en la sentencia 001-16-PJO-CC, la Corte Constitucional estableció que:

<sup>10</sup> Constitución, art. 11, número 3.

<sup>11</sup> Constitución, art. 172.

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 003-13-SIN-CC, casos No. 043-11-IN y 045-11-IN acumulados.

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 016-13-SEP-CC de 16 de mayo de 2013, caso No. 1000-12-EP.

<sup>14</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 041-13-SEP-CC, caso No. 0470-12-EP.



*...Las juezas y jueces constitucionales que conozcan de una acción de protección, deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. Las juezas o jueces constitucionales únicamente, cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales y lo señalen motivadamente en su sentencia, sobre la base de los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido.*

61. Esta sentencia establece el marco general para la resolución de una acción de protección e impide que se pueda negar esta garantía limitándose a afirmar que el acto es impugnabile en sede judicial. Ahora bien, más allá de que todo acto administrativo es impugnabile en sede judicial – generalmente ante los tribunales de lo contencioso administrativo–, en el ordenamiento jurídico ecuatoriano existen mecanismos de impugnación judicial específicos que han sido concebidos y diseñados para analizar las pretensiones derivadas de la impugnación de un tipo de acto administrativo en particular y, por ende, son idóneos y efectivos para resarcir violaciones de derechos generados por dichos actos. En estos casos, cuando efectivamente se ha diseñado un mecanismo adecuado y eficaz, por regla general, la justicia constitucional debe dar deferencia a la justicia ordinaria, para evitar la superposición de una frente a la otra. Este criterio es particularmente aplicable a casos como el presente en los que se impugna una resolución de visto bueno en sede constitucional, existiendo para esta impugnación una vía ordinaria idónea y efectiva, como se expone a continuación.
62. En el presente caso, José Elías Criollo Pallazhco presentó una acción de protección atacando el acto administrativo a través del cual se aceptó la solicitud de visto bueno de su empleadora CNT. El trabajador demandó al inspector de trabajo alegando que había vulnerado sus derechos al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica, al aceptar la solicitud de visto bueno planteada por CNT. Sin embargo, su argumentación y pretensión iban dirigidas a atacar las razones por las cuales el inspector consideró que se habían configurado las causales de separación solicitadas por CNT y contenidas en el artículo 172 del Código de Trabajo. De ahí que es claro que la controversia tenía una naturaleza eminentemente laboral entre una empresa pública y uno de sus trabajadores.
63. En virtud del artículo 238 del Código Orgánico de la Función Judicial y de los artículos 29 y 32 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, las controversias laborales que se generen en las relaciones contractuales entre empresas públicas y sus servidores públicos de carrera tienen que ventilarse ante los jueces de trabajo. En el caso en concreto, en relación a la resolución que otorga el visto bueno, el artículo 183 del Código de Trabajo prevé que esta pueda impugnarse ante el juez de trabajo, donde la resolución tendrá el valor de informe que se lo apreciará con criterio judicial, en relación con las pruebas rendidas en el juicio<sup>15</sup>.
64. Es decir, la resolución de visto bueno cuenta con una vía expresa de impugnación ante la justicia laboral, que es idónea para determinar si el inspector de trabajo aplicó adecuadamente el procedimiento respectivo contemplado en los artículos 621 y siguientes del Código de Trabajo y si se han cumplido o no las causales de separación solicitadas por el empleador, contenidas en el artículo 172 del mismo Código. Como regla general, esta vía debe considerarse adecuada y eficaz

<sup>15</sup> La competencia de los jueces laborales para conocer este tipo de controversias ya ha sido determinada por esta Corte, entre otras, en las sentencias 007-11-SCN-CC y 175-16-SEP-CC.

12/13  
DSM

para proteger derechos laborales por cuanto el proceso laboral ordinario se basa en principios y reglas orientadas a proteger al trabajador y equilibrar la situación de desventaja en la que se encuentra frente a su empleador<sup>16</sup>, de ahí que es idóneo para reparar la vulneración de derechos laborales y es efectivo al tener la capacidad de generar el resultado para el cual ha sido concebido<sup>17</sup>.

65. Adicionalmente, en vista de que la mayoría de los conflictos laborales requieren probar una serie de hechos –usualmente relacionados a la fecha de inicio o final de la relación laboral, la duración de dicha relación, la remuneración que percibía el trabajador, las circunstancias en la cual fue separada una persona, si se configuraron o no las causales de terminación de la relación de trabajo por visto bueno y otras–, estos procesos pueden requerir un mayor espacio de práctica y contradicción de la prueba de aquel permitido en el trámite de la acción de protección<sup>18</sup>. Esto implica que cuando las alegaciones planteadas en un caso concreto requieren de la producción de gran cantidad de prueba y de la determinación de varios hechos, el diseño procesal del juicio laboral ordinario será un medio procesal más adecuado para la tutela del derecho supuestamente vulnerado en la medida en que presta facilidades para mayor debate, contradicción y práctica de pruebas.
66. Por lo anterior, discusiones de índole estrictamente laboral, tales como el pago de remuneraciones adeudadas u otro tipo de haberes laborales, la verificación de las causales de procedencia del visto bueno u otras alegaciones respecto a la terminación de la relación laboral como despido intempestivo y, en general, conflictos cuya pretensión sea el reconocimiento de haberes laborales, cuentan con una vía adecuada y eficaz ante la justicia ordinaria<sup>19</sup>. Así, como regla general, la acción de protección no puede sustituir a la vía laboral ordinaria respecto de la impugnación de una resolución de visto bueno y, en estos casos, los jueces constitucionales deben dirigir al accionante a la vía adecuada y eficaz para resolver su pretensión.
67. Sin embargo, como ya se mencionó, este no puede ser un criterio absoluto por cuanto implicaría la completa desnaturalización de la acción de protección como la garantía más idónea para la tutela de derechos constitucionales. Así, pueden existir situaciones fácticas excepcionales en las

<sup>16</sup> Entre otros, véase los principios contenidos en el artículo 326 de la Constitución y en los arts. 4, 5, 7 del Código de Trabajo, así como las reglas especiales del COGEP aplicables a conflictos laborales.

<sup>17</sup> Al respecto, *vid.* Corte IDH. *Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil*. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149, párr. 192; Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214, párr. 139; Corte IDH. *Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de octubre de 2015. Serie C No. 305. Párr. 241.

<sup>18</sup> Al respecto, el Art. 16 de la LOGJCC regula la prueba en las garantías jurisdiccionales e indica que, en virtud de la celeridad y rapidez del proceso constitucional, la recepción de la prueba se realizará únicamente en audiencia y se podrán ordenar pruebas por parte del juez, pero para que se practiquen se señalará un término no mayor a 8 días, que excepcionalmente podrá extenderse de manera justificada por su complejidad. Por lo tanto, no existe amplitud para solicitar la gama de pruebas a que se tiene derecho en el proceso ordinario, ya que sólo se dispone de la que ya está actuada y a discreción del juez la que éste crea pertinente para su mejor óptica del conflicto.

<sup>19</sup> Respecto a la procedencia de la acción de protección para determinaciones patrimoniales por despido intempestivo, está Corte en la sentencia n° 026-13-SEP-CC, caso n°. 1429-11-EP, manifestó lo siguiente: “la acción de protección no es la vía adecuada para solicitar exclusivamente el pago o reliquidación de indemnizaciones por despido intempestivo, pues aquello implicaría la yuxtaposición de la justicia constitucional por sobre la ordinaria”.



cuales la vía ordinaria pierda su carácter de adecuada y eficaz y, en estos casos, será la vía constitucional la más idónea y efectiva para la protección de derechos constitucionales.

68. En primer lugar, como ya se mencionó, la vía laboral ordinaria es adecuada para la reparación de derechos laborales ya que ha sido diseñada específicamente para salvaguardar los derechos del trabajador y equiparar su situación a la de su empleador. Sin embargo, pueden existir controversias que tienen en su origen un conflicto laboral en el cual se ha emitido una resolución de visto bueno, pero las actuaciones en contra de los trabajadores han afectado otro tipo de derechos. Esto ocurriría en casos tales como situaciones de discriminación, esclavitud o trabajo forzado, afectaciones al derecho a la integridad personal de los trabajadores y, en general, cuando los hechos demuestren que las actuaciones de los empleadores han afectado otros derechos más allá de los derechos laborales de los accionantes. Es decir, cuando las pretensiones escapen de la mera determinación de haberes patrimoniales.
69. En segundo lugar, pueden existir situaciones fácticas excepcionales que conviertan a la vía laboral ordinaria en ineficaz. Así, la urgencia o necesidad emergente de atender una situación particular podrían determinar la ineficacia de la vía ordinaria para la tutela de un derecho.
70. Adicionalmente, se debe considerar que, si el juez o jueza al analizar el caso considera que efectivamente se requiere la intervención de la justicia constitucional, entonces tiene la obligación de justificar motivadamente por qué consideró que la vía ordinaria no era la adecuada y eficaz para proteger los derechos demandados.
71. Al aplicar los parámetros precedentes al presente caso, se observa que el análisis realizado por las autoridades judiciales que emitieron la sentencia impugnada no constituyó un examen adecuado de vulneración de derechos constitucionales, por cuanto a pesar de que la conclusión fue que el acto no estaba motivado, el análisis no estuvo dirigido a evaluar la motivación del mismo sino a verificar si se habían cumplido las causales del artículo 172 del Código de Trabajo solicitadas por CNT para la procedencia del visto bueno, ejercicio para el cual son perfectamente viables los mecanismos judiciales ordinarios diseñados para ello.
72. Establecido lo anterior, es necesario resolver si la actuación de las autoridades que adoptaron la decisión impugnada implicó una vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de juez competente y a la seguridad jurídica, alegados por CNT.
73. En cuanto a la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía del juez competente, esta Corte considera que, en atención a los artículos 88 de la Constitución y 58 de la LOGJCC y al análisis precedente, los jueces constitucionales sí son competentes para conocer actos emitidos por autoridades públicas no judiciales en las cuales se alegue la vulneración de derechos constitucionales. En este sentido, esta Corte ha afirmado lo siguiente:

*La cuestión consistente en dilucidar si el asunto puesto en conocimiento de los jueces constitucionales es efectivamente una vulneración de derechos o no, no está relacionada con la competencia en razón de la materia. Ello porque, cuando el legitimado activo alega la vulneración de sus derechos, el juez competente para resolver si tal vulneración existió o no siempre será el juez constitucional. Esto no quiere decir necesariamente que dichas*

15/12/2012  
DAN

**Sentencia No. 1679-12-EP/20**  
**Jueza constitucional ponente: Daniela Salazar Marín**

*vulneraciones efectivamente existan en todos los casos puestos en su conocimiento, pues ese es precisamente el objeto del pronunciamiento en sentencia de acción de protección<sup>20</sup>.*

74. De hecho, en virtud de los artículos 7 y 167 de la LOGJCC, es competente para conocer y resolver una acción de protección cualquier juez de primera instancia del lugar en donde se origina el acto; mientras que la Corte Provincial es el órgano competente para conocer la apelación, de acuerdo a los artículos 86, número 3 de la Constitución y 168 número 1 de la LOGJCC. En el presente caso, el acto al cual se le imputaba la vulneración de derechos constitucionales se emitió en Guayaquil, después del sorteo de ley, la acción de protección fue conocida y resuelta en primera instancia por el Juzgado Sexto de Niñez y Adolescencia del Guayas y el recurso de apelación fue conocido por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, por lo que se observa que fue conocida por los órganos competentes para ello tanto en primera como en segunda instancia. Se concluye entonces que la actuación de los jueces no vulneró el derecho de CNT al debido proceso en la garantía de ser juzgado por el juez competente para la controversia.
75. Respecto a las alegadas vulneraciones al derecho a la tutela judicial efectiva, esta Corte ha sostenido consistentemente que dicho derecho se compone de tres elementos fundamentales, a saber: (1) el acceso a la administración de justicia; (2) la observancia de la debida diligencia; y, (3) la ejecución de la decisión. Como parte de la tutela judicial efectiva, se reconoce a las partes el derecho a obtener una solución al conflicto, esto es una sentencia que resuelva sobre el fondo de la controversia de manera motivada<sup>21</sup>.
76. A juicio de esta Corte, el que se haya resuelto una acción de protección planteada contra una resolución de visto bueno, no implica una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en cuanto no vulnera ninguno de los elementos que componen este derecho.
77. Como se señaló en los párrafos 41-43 *supra*, si los jueces de la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas llegaron a la conclusión de que en dicho caso se habían vulnerado derechos constitucionales, la jurisprudencia de la Corte Constitucional a la fecha de emisión de la sentencia, obligaba a los jueces a declararlo así en sentencia y no a inhibirse de conocer la cuestión al existir un mecanismo de impugnación en vía ordinaria. Los jueces de la Sala tenían la obligación de justificar y argumentar si se verificó o no la existencia de una violación constitucional. Sólo luego de ese ejercicio y en caso de no encontrar vulneraciones de índole constitucional, podían haber establecido la vía ordinaria que consideraban adecuada y eficaz para satisfacer la pretensión del accionante<sup>22</sup>.
78. Finalmente, respecto a las alegadas vulneraciones del derecho a la seguridad jurídica, si bien es cierto que en sentencias anteriores esta Corte ha identificado una vulneración a este derecho por una supuesta desnaturalización de la acción de protección a través de la cual se conoció una resolución de visto bueno<sup>23</sup>, del análisis realizado en la presente sentencia (párrs. 60-69 *supra*), resulta claro para esta Corte que sí existen supuestos excepcionales donde resulta procedente esta garantía contra este tipo de actos. Por ello, es necesario analizar si tal como se ha sostenido en las

<sup>20</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1754-13-EP/19 de 19 de noviembre de 2019, párr. 32.

<sup>21</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1943-12-EP/19 de 25 de septiembre de 2019, párr. 45.

<sup>22</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 0016-13-SEP-CC; caso No. 1000-12-EP, 16-may-2013, p. 18; Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 175-15-SEP-CC, caso N.º. 1865-12-EP, 27-may-2015, p. 13.

<sup>23</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 391-16-SEP-CC de 14 de diciembre de 2016, caso N.º 0451-12-EP; Sentencia N.º 175-16-SEP-CC de 1 de junio de 2016, caso N.º 1507-12-EP.





sentencias mencionadas, la procedencia de una acción de protección en contra de una resolución de visto bueno constituye en sí misma una vulneración al derecho a la seguridad jurídica.

79. Esta Corte ha manifestado que la seguridad jurídica parte de tres elementos: confiabilidad, certeza y no arbitrariedad. La confiabilidad está garantizada con el proceso de generación de normas, es decir, la aplicación del principio de legalidad. En cuanto a la certeza, los particulares deben estar seguros de que las reglas de juego no sean alteradas si no por medio de los mecanismos y con las formalidades establecidas en el propio ordenamiento jurídico para el efecto, para lo que deben contar con una legislación estable y coherente, así como con un conjunto de normas que hagan valer sus derechos. Finalmente, debe evitarse una posible arbitrariedad por parte de los órganos administrativos y jurisdiccionales en la aplicación de preceptos legales<sup>24</sup>.
80. Así, en la sustanciación de un proceso judicial, el derecho a la seguridad jurídica es una protección ante la arbitrariedad de la actuación de los órganos jurisdiccionales y no ante cualquier desacuerdo respecto a la adecuada aplicación de la ley en un caso o la procedencia o no de una demanda específica<sup>25</sup>.
81. Por ello, afirmar que la mera resolución de una acción de protección en contra de un visto bueno constituye una vulneración a la seguridad jurídica, ignora la existencia de supuestos excepcionales que pueden convertir en procedente una acción de protección contra este tipo de actos. La determinación de la procedencia o no de una acción de protección dependerá de los hechos específicos de cada caso y de la existencia o no de elementos que justifiquen la intervención de la justicia constitucional, por lo que está sujeta a la conclusión a la que arribe cada juzgador después de realizar el análisis requerido por la Constitución y la ley.
82. En este sentido, este organismo ya ha manifestado lo siguiente:

*...para que la acción de protección pueda alcanzar los objetivos establecidos en la Constitución y garantizar la vigencia de los derechos reconocidos en ella, los jueces y juezas constitucionales deben tener un ámbito de acción que les permita, en el ejercicio de sus competencias, adoptar las decisiones que consideren necesarias para la protección de derechos constitucionales". Por ende, si la Corte Constitucional se atribuye la facultad de determinar en cada caso si se concedió adecuadamente una acción de protección, esto devendría en limitar excesivamente al ámbito de acción de los jueces constitucionales, ignorando las competencias establecidas en la Constitución para los jueces y juezas constitucionales, así como aquellas asignadas a la Corte Constitucional<sup>26</sup>.*

83. Esto no implica desconocer que se puedan producir abusos en la tramitación de una acción de protección ni que los jueces cuenten con libertad absoluta para tramitar cualquier controversia a través de esta garantía, pero sí implica que la Corte Constitucional debe otorgar suficiente deferencia a la actuación de los jueces constitucionales en la medida en que son ellos los encargados por la Constitución para garantizar los derechos constitucionales a través de la acción de protección. El andamiaje constitucional ecuatoriano exige a la Corte limitar su actuación y solo intervenir en aquellos casos excepcionales en los cuales pueda concluir que ha existido una actuación arbitraria por parte de la autoridad judicial que constituya una desnaturalización

<sup>24</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 010-12-SIN-CC de 17 de abril de 2012.

<sup>25</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 1357-13-EP de 08 de enero de 2020, párr. 44.

<sup>26</sup> *Ibid.*, párr. 45

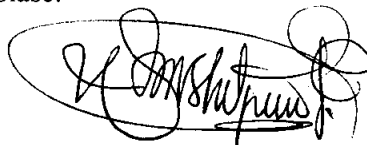
17

manifiesta y evidente de la acción de protección y atente contra el objeto mismo de esta garantía al punto que se violen derechos constitucionales.

84. Por lo tanto, esta Corte considera necesario, en aplicación del artículo 2 número 3 de la LOGJCC, alejarse del precedente establecido en las sentencias 391-16-SEP-CC, 175-16-SEP-CC, entre otras, en el sentido que la declaración de la procedencia de una acción de protección presentada en contra de una resolución de visto bueno no constituye en sí misma una vulneración al derecho a la seguridad jurídica.
85. En el presente caso, esta Corte considera que la actuación de los jueces no constituyó una actuación arbitraria que haya desnaturalizado de forma manifiesta y evidente la acción de protección, ya que los jueces actuaron de acuerdo a los precedentes establecidos por esta misma Corte, y concluyeron que, en su criterio, había ocurrido una vulneración de derechos. Por ello, a juicio de esta Corte, la actuación de los jueces no constituyó una vulneración a la seguridad jurídica de CNT.

#### VI. Decisión

86. 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. **Declarar** que la sentencia emitida el 22 de noviembre de 2011 por los Jueces de la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas vulneró el derecho de la Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT EP al debido proceso en las garantías de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento y de motivar las decisiones judiciales, contenidas en el artículo 76, número 7, letras *a* y *l* de la Constitución;
  2. Como medida de reparación, se dispone:
    - a. Dejar sin efecto la sentencia de 22 de noviembre de 2011 por los Jueces de la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas dentro de la acción de protección No. 131-2011.
    - b. Ordenar que, previo sorteo, otros jueces de la Corte Provincial de Justicia del Guayas resuelvan el recurso de apelación de la acción de protección, de conformidad con la Constitución de la República, la ley y esta decisión constitucional.
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**



**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrera



**CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR**

**Sentencia No. 1679-12-EP/20**

**Jueza constitucional ponente: Daniela Salazar Marín**

Bonnet, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Alí Lozada Prado, en sesión ordinaria de miércoles 15 de enero de 2020.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

19/1





CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

Caso Nro. 1679-12-EP

**RAZÓN.-** Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes veinte y cuatro de enero de dos mil veinte, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Dra. Aida García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

AGB/MH

