Quito, D.M., 29 de agosto de 2024

CASO 930-20-EP

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

SENTENCIA 930-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de las sentencias de primera y segunda instancia dictadas en el contexto de una acción de protección por el cese de funciones de una servidora pública. Se concluye que la sentencia de segunda instancia no vulneró el derecho de la accionante al debido proceso en la garantía de motivación pues, si bien no contiene un análisis sobre las vulneraciones de derechos alegadas, cumplió el estándar de motivación exigible para la desestimación de casos de conflictos laborales entre el Estado y sus servidores públicos por tratarse de asuntos de índole infraconstitucional. Además, la Corte concluye que la sentencia de segunda instancia no omitió pronunciarse sobre ninguno de los argumentos relevantes presentados por la accionante.

1. Antecedentes procesales

1. El 13 de noviembre de 2019, Natalia Vanessa Moreno Rodríguez presentó una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Pujilí (**"GAD Pujilí"**) y de la Procuraduría General del Estado (**"PGE"**) por la supuesta vulneración de sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía de motivación y al trabajo.[1] El proceso fue identificado con el número 05331-2019-00744.

2. El 7 de enero de 2020, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Pujilí, provincia de Cotopaxi (**"Unidad Judicial"**), en sentencia, "inadmitió" la acción de protección (**"sentencia de primera instancia"**). Natalia Vanessa Moreno Rodríguez apeló.

3. El 9 de marzo de 2020, la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi (**"Sala Provincial"**) rechazó el recurso de apelación y ratificó la sentencia de primera

[1] El acto que supuestamente habría vulnerado sus derechos sería la acción de personal 0116-TH-GADMCP de 29 de agosto de 2019, notificada por el alcalde del GAD Pujilí, mediante la cual se le cesó en sus funciones como analista junior de Talento Humano del GAD Pujilí, cargo que habría ejercido desde abril de 2002.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

instancia (**"sentencia de segunda instancia"**). Natalia Vanessa Moreno Rodríguez interpuso recurso de aclaración y ampliación, que fue negado mediante auto de 21 de julio de 2020.

4. El 18 de agosto de 2020, Natalia Vanessa Moreno Rodríguez (**"accionante"**) presentó acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias de primera y segunda instancia (**"decisiones judiciales impugnadas"**).

5. Mediante sorteo automático efectuado el 18 de agosto de 2020, se designó a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín como sustanciadora de la causa.

6. El 4 de septiembre de 2020, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador[2] admitió a trámite la acción extraordinaria de protección y dispuso que la Unidad Judicial y la Sala Provincial remitan sus respectivos informes de descargo. El 28 de septiembre de 2020, los jueces de la Unidad Judicial y de la Sala Provincial, respectivamente, remitieron sus informes de descargo.

7. El 22 de enero de 2024, en atención al orden cronológico, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia

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

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la accionante

9. La accionante alega que las decisiones judiciales impugnadas vulneraron sus derechos a la tutela judicial efectiva (artículo 75 de la Constitución), a la seguridad jurídica (artículo 82 de la Constitución) y al debido proceso en la garantía de motivación (artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución), por lo que solicita que se dejen sin efecto.

[2] Conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce y Daniela Salazar Marín.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

10. Respecto de la supuesta vulneración de su **derecho a la tutela judicial efectiva**, la accionante explica que ni la Unidad Judicial, ni la Sala Provincial le dieron una respuesta fundamentada respecto de todas las vulneraciones de derechos alegadas en la demanda, "bajo el argumento de que se trataban de asuntos de mera legalidad" por tratarse de un acto administrativo. Así, las judicaturas accionadas no habrían resuelto el fondo de sus alegaciones, habiendo incurrido de ese modo en incumplimiento del precedente jurisprudencial contenido en la sentencia 001-16-PJO-CC.

11. En cuanto a la supuesta vulneración de su **derecho a la seguridad jurídica**, la accionante indica que la Unidad Judicial y la Sala Provincial inobservaron el precedente contenido en la sentencia 283-14-EP/19. Según la accionante, el precedente consistiría en que "la carga de la prueba de demostrar que la vía constitucional no es la idónea ni eficaz le corresponde al órgano jurisdiccional y no a la persona que activa una acción de protección". Además, la accionante señala que la Unidad Judicial y la Sala Provincial inobservaron el precedente contenido en la sentencia 006-17-SEP-CC; a su criterio, dicho precedente indicaría que "la vía contencioso administrativa no puede ser considerada como la vía adecuada para la tutela de derechos constitucionales".

12. La accionante explica que la inobservancia de los precedentes mencionados habría ocurrido porque la Unidad Judicial y la Sala Provincial adujeron que las vulneraciones alegadas debían ser impugnadas en la vía ordinaria al tratarse de derechos "legales o subjetivos", y que no se demostró que la vía constitucional era idónea.

13. Adicionalmente, la accionante cuestiona el hecho de que la "'fuente de derecho' utilizada para analizar el derecho a la seguridad jurídica […] es la página web 'Wikipedia' […]".

14. Sobre la supuesta vulneración de su **derecho al debido proceso en la garantía de motivación**, la accionante alude que las decisiones judiciales impugnadas no contendrían una "justificación de porqué [sic] la vía ordinaria era la vía adecuada para la tutela de [sus] derechos constitucionales". A criterio de la accionante, tanto la sentencia de primera instancia como la de segunda instancia carecen de "un análisis sobre la real existencia de las vulneraciones de derechos".

15. Por otro lado, la accionante indica que la sentencia de segunda instancia no contendría una "justificación de porqué [sic] la vulneración de un derecho subjetivo no puede ser tutelado vía acción de protección". A su criterio, la Sala Provincial habría "reconoc[ido]

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

que existiría una vulneración a un derecho de la accionante. Sin embargo, al catalogarlo como un "derecho subjetivo", sin fundamento alguno y realizando una distinción no prevista en el artículo 11 numeral 6 de la Constitución, concluye que este no puede tutelarse vía acción de protección". Además, la sentencia de segunda instancia contendría "contradicciones internas en su razonamiento", pues, por un lado, concluiría que "no se ha identificado la violación de derechos constitucionales" y, por otro, indicaría que "se evidencia que podría existir la vulneración de un derecho subjetivo o facultad legal".

16. Finalmente, la accionante alega incongruencia motivacional, pues, supuestamente, ni la Unidad Judicial ni la Sala Provincial "se refirieron al argumento central vertido por la accionante en audiencia pública", consistente en que, en un caso idéntico —05331-2019-00632—, la Sala de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi habría advertido la vulneración de derechos incurrida por el GAD Pujilí "al terminar la relación laboral de varios funcionarios en base a la resolución administrativa objeto de la acción de protección subyacente". Según la accionante, para apartarse de dicho criterio, las judicaturas accionadas debieron motivar expresamente sus decisiones; sin embargo, no lo hicieron.

3.2. Argumentos de la Unidad Judicial

17. El juez de la Unidad Judicial indica que la acción extraordinaria de protección adolecería de ilegitimidad de personería pasiva, pues se habría demandado a "Edwin Palama Herrera", cuando su nombre es, en realidad, "Edwin Germán Palma Herrera". Además, en la demanda se habría designado incorrectamente a la judicatura accionada como "Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Pujilí", sin especificar si se trata de la unidad judicial multicompetente civil o penal.

18. Por otro lado, el juez de la Unidad Judicial afirma que la sentencia de primera instancia habría cumplido de manera "técnica jurídica" el elemento de razonabilidad. Posteriormente, hace referencia a la acción subjetiva 18803-2020-00019, supuestamente presentada por la accionante ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo con sede en la ciudad de Ambato, la cual habría sido archivada por encontrarse prescrita. Con ello, según el juez de la Unidad Judicial, la accionante habría reconocido los efectos normativos infraconstitucionales de la controversia sometida a su conocimiento, por lo que serían aplicables los precedentes contenidos en las sentencias 001-16-PJO-CC y 283-14-EP/19 y, por lo tanto, sería procedente la acción contencioso administrativa.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

19. Respecto de la inobservancia del precedente contenido en la sentencia 283-14-EP/19, que supuestamente contendría una regla de carga de la prueba en la vía constitucional, el juez de la Unidad Judicial indica que "[d]icho precedente en la parte pertinente no señala el aserto manifestado por la parte actora". Además, señala que "[l]a actividad probatoria corresponde a los sujetos procesales […] más [sic] no al juez como facultad ex officiosa" y que en ese sentido fundamentó la sentencia de primera instancia. Así, alega que, como consecuencia de la desvinculación, la accionante "recibió como contraprestación la respectiva indemnización; por lo que en general daño alguno fue considerado o realizado".

20. Sobre la alegación de la accionante de vulneración de su derecho al debido proceso en la garantía de motivación, el juez de la Unidad Judicial transcribe los considerandos quinto y sexto de la sentencia de primera instancia y cita pronunciamientos de la Corte Constitucional relacionados con la garantía mencionada. Posteriormente, se "remit[e] al contenido contextual de la resolución, la misma que verificó la contestación a los argumentos de los sujetos procesales, dentro de sus intervenciones, así como a la valoración de los medios probatorios y su relación con los hechos, el derecho y la interpretación constitucional".

21. Adicionalmente, menciona que "existe una incoherencia [en la demanda] entre el planteamiento de los derechos constitucionales vulnerados, así como el momento en el cual se los produce", pues en ella "se limita a establecer al momento de la apelación, para ante la instancia Superior, esto es una de las Salas de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi". Incluso, según el juez de la Unidad Judicial, la accionante no debió "analizar de manera igualitaria las dos sentencias", pues cada autoridad judicial "tiene su pensamiento único y exclusivo". Finalmente, señala que, a través de la pretensión de reparación integral, la accionante pretendería la revisión de su causa en una tercera instancia.

3.3. Argumentos de la Sala Provincial

22. Los jueces que conformaron la Sala Provincial indican que la accionante, en su demanda, habría confundido el derecho a la tutela judicial efectiva con el derecho a la motivación. Además, señalan que, en su acción extraordinaria de protección, la accionante habría presentado "argumentos contradictorios sobre el derecho a la motivación" al haber alegado, por una parte, ausencia de motivación y, por otra, insuficiencia motivacional.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

23. Los miembros de la Sala Provincial afirman que, en la sentencia de segunda instancia, se realizó un análisis de los derechos a la seguridad jurídica, a la motivación y al trabajo:

23.1. En relación con el análisis del derecho a la seguridad jurídica, explican que en la sentencia de segunda instancia se habría incluido "los fundamentos de hecho, en referencia a la notificación realizada por la entidad pública a la accionante, respecto a la compra de renuncia, así como las normas utilizadas para el efecto, y las normas constitucionales referentes a la acción de protección".

23.2. Además, aducen que la pretensión de la accionante habría sido "la declaración o reconocimiento de un derecho —trabajo—, más [sic] no la declaración de la vulneración del mismo". Lo anterior, según los jueces que conformaron la Sala Provincial, a pesar de que "la propia Constitución establece que la regulación de la cesación de funciones de los servidores públicos, debe ser desarrollada en normas legales determinadas por el legislador, que en el caso concreto, es la compra de renuncia con indemnización". Por ese motivo, afirman que, en la sentencia de segunda instancia, concluyeron "que la institución pública demandada observó las normas aplicables para la cesación del cargo de la parte accionante, sin que se evidencie vulneración al derecho a la seguridad jurídica, en relación con el derecho al trabajo".

23.3. Por otro lado, respecto del análisis del derecho a la motivación, los jueces de la Sala Provincial señalan que en la sentencia de segunda instancia habrían incluido "los antecedentes de hecho [y] las normas aplicables a la acción de protección" y que se habrían pronunciado sobre el argumento relativo a la motivación por parte del GAD Pujilí a través del considerando décimo, en el cual se evidenciaría "el respeto a la ley, los procedimientos y la conclusión que, para el efecto de cesar en funciones a la accionante, fue desarrollado por la entidad pública".

23.4. Adicionalmente, sobre el derecho al trabajo, los miembros de la Sala Provincial afirman que su decisión se fundamentó en la sentencia 16-13-SEP-CC —relativa a la compra de renuncias con indemnización—, en la que la Corte Constitucional habría establecido una regla jurisprudencial con efecto *erga omnes*, por la cual el conocimiento de las reclamaciones respecto de actuaciones de la administración pública que contravengan normas legales sería competencia de la jurisdicción contencioso administrativa. Además, mencionan que, según la Corte Constitucional, "no todas las 'vulneraciones' al ordenamiento jurídico tiene [sic] asidero en la espera

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

[sic] constitucional, y los aspectos de contravención a normas legales son competencia del ámbito contencioso administrativo", por lo que no podían dejar de expresar dicho criterio. Pese a ello, señalan que "expus[ieron] los argumentos […] que llevaron […] a resolver que no se vulneraron los derechos que se alegaron".

24. Finalmente, en relación con la supuesta vulneración del derecho de la accionante a la seguridad jurídica, los jueces de la Sala Provincial alegan que "si bien […] se realiza un análisis de las razones que permiten evidenciar que existen otras vías para analizar la pretensión de la accionante, […] a su vez, se analizó las alegaciones de la parte accionante sobre presuntas vulneraciones de derechos". En ese sentido, reiteran la observancia de la sentencia 16-13-SEP-CC de la Corte Constitucional. Respecto de la alegación de la accionante relativa a la referencia de la página Wikipedia para definir a la seguridad jurídica, manifiestan que se trataría de "conceptos que finalmente no fueron determinantes en la decisión de la causa". Por último, en cuanto al argumento relativo a la existencia de una decisión distinta por una controversia igual a la analizada, añaden que, de acuerdo a lo resuelto en la sentencia 999-12-EP/19, "el hecho de que se resuelvan de distinta manera casos con fundamentos fácticos aparentemente iguales, no implica necesariamente la violación de derechos, en la medida en que la resolución depende de los elementos de cada proceso y de la apreciación de los hechos".

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

25. El artículo 94 de la Constitución establece que la acción extraordinaria de protección procede en contra de sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución. Por su parte, el artículo 58 de la LOGJCC establece que esta garantía tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y del debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.

26. La Corte Constitucional ha dicho que los problemas jurídicos en las sentencias de acción extraordinaria de protección "surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante"[3] y que, en la fase de sustanciación, este Organismo debe "realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental".[4]

[3] CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.
[4] *Ibíd.*, párr. 21.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

27. De los cargos identificados en los párrafos 10, 11, 12, 14 y 15 *ut supra* se desprende que la accionante, en lo principal, cuestiona el hecho de que tanto la Unidad Judicial, como la Sala Provincial, omitieron analizar las vulneraciones de derechos alegadas en su demanda y, por el contrario, rechazaron su acción al considerar que versaba sobre asuntos de legalidad y que, por tanto. era la vía ordinaria —y no la constitucional—la idónea y eficaz para resolver la controversia. A juicio de la Corte, dichos cargos se dirigen a que este Organismo analice la supuesta vulneración del derecho de la accionante al debido proceso en la garantía de motivación por parte de la Unidad Judicial y de la Sala Provincial. A partir de aquello, se formulan los siguientes problemas jurídicos:

27.1. ¿La sentencia de segunda instancia vulneró el derecho de la accionante al debido proceso en la garantía de motivación al no haberse pronunciado sobre las vulneraciones de derechos alegadas en su demanda?

27.2. ¿La sentencia de primera instancia vulneró el derecho de la accionante al debido proceso en la garantía de motivación al no haberse pronunciado sobre las vulneraciones de derechos alegadas en su demanda?

28. En relación con la alegación contenida en el párrafo 13 *ut supra*, la Corte considera que este carece de una justificación jurídica a través de la cual se explique la conexión directa e inmediata entre la actuación atribuida a la Unidad Judicial y a la Sala Provincial y la vulneración del derecho de la accionante. Por ello, a juicio de esta Corte, resulta imposible formular un problema jurídico a partir de la alegación mencionada, aun realizando un esfuerzo razonable.

29. Finalmente, respecto del cargo identificado en el párrafo 16 *ut supra*, la Corte observa que se refiere a que, supuestamente, la Unidad Judicial y la Sala Provincial habrían omitido pronunciarse sobre una de las alegaciones principales de la accionante, lo que habría vulnerado su derecho a la motivación. A partir de aquello, se formulan los siguientes problemas jurídicos:

29.1. ¿La sentencia de segunda instancia vulneró el derecho de la accionante al debido proceso en la garantía de motivación al no haberse pronunciado sobre una de sus principales alegaciones?

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

29.2. ¿La sentencia de primera instancia vulneró el derecho de la accionante al debido proceso en la garantía de motivación al no haberse pronunciado sobre una de sus principales alegaciones?

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. ¿La sentencia de segunda instancia vulneró el derecho de la accionante al debido proceso en la garantía de motivación al no haberse pronunciado sobre las vulneraciones de derechos alegadas en su demanda?

30. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución reconoce que el derecho al debido proceso incluye la garantía de que las resoluciones de los poderes públicos se encuentren motivadas. De conformidad con la norma enunciada, "[n]o 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".

31. A partir de dicho reconocimiento, este Organismo ha señalado que la garantía de motivación atiende al criterio rector según el cual las argumentaciones jurídicas son consideradas suficientes si cuentan con estructuras mínimamente completas, esto es: (i) una fundamentación normativa suficiente y (ii) una fundamentación fáctica suficiente.[5]

32. Además de lo anterior, esta Corte Constitucional ha dicho que, en el contexto de las garantías jurisdiccionales y, específicamente, al resolver acciones de protección, los jueces deben "realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto".[6]

33. En virtud de lo dicho, el criterio rector del análisis de una motivación suficiente en materia de garantías jurisdiccionales, según fue desarrollado en la sentencia 1158-17-EP/21, implica la verificación de: **(i)** una fundamentación normativa suficiente, es decir, "la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso";[7]

[5] CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.
[6] CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28.
[7] CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.1.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

(ii) una fundamentación fáctica, consistente en "una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso";[8] y, **(iii)** un análisis sobre la vulneración de derechos constitucionales.

34. Sin embargo, la Corte estima oportuno recordar que, en su jurisprudencia, se han establecido varias excepciones al cumplimiento del criterio rector desarrollado en la sentencia 1158-17-EP/21 y, en particular, del elemento **(iii)** mencionado en el párrafo 33 *ut supra*. Una de esas excepciones se configura "cuando se impugnan actos administrativos sobre conflictos laborales entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos".[9] En dichos casos, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, las autoridades judiciales "no están obligad[a]s a realizar un análisis profundo sobre las vulneraciones de derechos alegadas y pueden desestimar la demanda por las causales previstas en el artículo 42 de la LOGJCC".

35. Ahora bien, si el caso se refiere "a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor, como por ejemplo en casos de evidente discriminación, o en los excepcionalísimos que requieran una respuesta urgente por las circunstancias que lo rodeen",[10] según la Corte Constitucional, las autoridades judiciales sí deben realizar el análisis correspondiente sobre las vulneraciones de derechos alegadas. Además, "[s]i bien los supuestos mencionados no necesariamente deberían ser justificados por la parte accionante, sí es obligación de los jueces constitucionales analizar si se cumplen o no los mencionados criterios para resolver el caso".[11]

36. En concordancia con lo anterior, en la sentencia 556-20-EP/24, la Corte Constitucional indicó que, en las acciones de protección presentadas por conflictos laborales con el Estado, las judicaturas deben considerar, al menos, los siguientes criterios:

> i) Las y los jueces constitucionales deben explicar por qué la vía contencioso-administrativa sería adecuada y eficaz para resolver el caso concreto a la luz de las circunstancias específicas que lo rodean. Para ello, no basta afirmar de forma general que la vía contencioso-administrativa está prevista en la ley para los conflictos laborales "de mera legalidad" con el Estado.
>
> ii) Lo que deben examinar las y los jueces es si el caso se enmarca en uno de los supuestos previstos en la sentencia 2006-18-EP/24 para que proceda la acción de protección en un

[8] CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.2.
[9] CCE, sentencia 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024, párr. 42.
[10] *Ibíd.*, párr. 43.
[11] *Ibíd.*

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

> conflicto laboral con el Estado. Es decir, las y los jueces deben razonar si el caso se refiere o no a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor o servidora, como por ejemplo en casos de evidente discriminación, o casos excepcionales que por las circunstancias que los rodeen requieran una respuesta urgente.
>
> iii) Si […] encuentran que el caso se enmarca en un supuesto de excepción, entonces las y los jueces deben concluir que la AP es la vía adecuada y eficaz y deben pronunciarse sobre la existencia de violaciones de derechos alegadas.[12]

37. De la revisión del expediente se evidencia que, en el presente caso, el fundamento de la acción de protección fue un conflicto laboral entre el Estado y una de sus servidoras públicas. Esto, pues la mencionada acción tuvo por objeto la declaratoria de supuestas vulneraciones de los derechos constitucionales de la accionante ocasionadas por la cesación de sus funciones como analista junior de talento humano por parte del GAD Pujilí. Por lo dicho, corresponde a esta Magistratura verificar si la Sala Provincial cumplió los criterios de motivación desarrollados por la Corte Constitucional para este tipo de casos.

38. En la sentencia de segunda instancia, la Sala Provincial se refirió a los antecedentes del caso y citó las normas que regulan los nombramientos definitivos y provisionales. En tal contexto, indicó que a la accionante se le confirió un nombramiento provisional de prueba, en virtud del cual se encontraba sujeta a una evaluación durante un periodo de tres meses, "superado el cual, o, en caso de no haberse practicado, se otorgará el nombramiento definitivo; si no superare la prueba respectiva, cesará en el puesto". Así, la Sala Provincial señaló que "en el mes de abril del año 2002, la [accionante] menciona que ganó un concurso de méritos y oposiciones". A continuación, la Sala Provincial concluyó que:

> se entiende que las normas jurídicas determinadas previamente [relativas a los nombramientos definitivos y provisionales] han sido aplicadas a efectos de tener seguridad de los actos y conforme se estableció existe la vía correspondiente a efectos de que puedan plantear la acción y puedan ser tutelados sus derechos. Como ya quedó sentado, la acción de protección tiene como fin el tutelar derechos constitucionales que hayan sido violentados; en la especie, dilucidar el problema por el acto administrativo ejecutado que hace relación en específico al reconocimiento de un derecho, que […] debe hacerlo en la vía ordinaria y no a través de la acción de protección, que no es la vía idónea; por lo que esto corresponde a otro procedimiento, pues el acto administrativo como se ha dejado identificado corresponde a un acto de mera legalidad […].

[12] CCE, sentencia 556-20-EP/24, 13 de junio de 2024, párr. 65.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

39. Posteriormente, la Sala Provincial indicó que, según las normas de la Constitución, el COGEP, el Código Orgánico de la Función Judicial y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la demanda debía tramitarse en la vía ordinaria y no a través de acción de protección. Así, según la Sala Provincial:

> Establecido de esta manera que la vía en este caso es diferente a la acción de protección, no puede pretender que se lo analice y efectivice en el campo Constitucional, cuando claramente se establece la vía en la que debe dilucidar este tipo de aspectos, por consiguiente viene a ser una discusión de legalidad, más aún cuando la pretensión a través de la acción de protección es dejar sin efecto un acto administrativo que conlleva implícito un reconocimiento de un derecho y que concluye en la estabilidad laboral de un servidor público, y no se ha identificado la violación de derechos constitucionales como se argumenta, pues se evidencia que podría existir la vulneración de un derecho subjetivo o facultad legal, que la única vía de discusión es la señalada. […] Lo que se impugna en definitiva es el acto administrativo, mediante el cual la máxima autoridad institucional que es el GAD Municipal del cantón Pujilí cesa en funciones a la accionante mediante la compra de renuncia con indemnización […].

40. De lo anterior se desprende que la Sala Provincial explicó los motivos por los cuales consideró que la acción debía tramitarse a través de la vía contencioso-administrativa, a la luz de las circunstancias particulares del caso. Además, la Corte verifica que la Sala Provincial, tras analizar los hechos del caso, no concluyó que estos hayan comprometido notoria o gravemente la dignidad o autonomía de la accionante o requerido una respuesta urgente. En particular, la Sala Provincial razonó que "no se han violado derechos constitucionales para que sea procedente la acción de protección y que "cualquier eventual daño que pudiere existir deja de ser grave e inminente a partir de la existencia de una indemnización que no ha sido debatida ni despreciada por la legitimada activa".

41. Por lo tanto, de conformidad con los criterios expuestos en el párrafo 36 *ut supra*, la Sala Provincial no estaba obligada a analizar las vulneraciones de derechos alegadas por la accionante —debido proceso en la garantía de motivación, seguridad jurídica y trabajo—. En virtud de aquello, la Corte concluye que la Sala Provincial no vulneró el derecho de la accionante al debido proceso en la garantía de motivación, pues en la sentencia de segunda instancia explicó las razones por las cuales la vía contencioso-administrativa era adecuada y eficaz para conocer las pretensiones de la demanda y, a la luz de los hechos del caso, no concluyó que estos hayan comprometido notoria o gravemente la autonomía y dignidad de la accionante, o requerido una respuesta urgente.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

5.2. ¿La sentencia de segunda instancia vulneró el derecho de la accionante al debido proceso en la garantía de motivación al no haberse pronunciado sobre una de sus principales alegaciones?

42. En el caso bajo examen, la accionante alega que la Sala Provincial no se habría pronunciado sobre su argumento consistente en que la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi, al resolver un caso idéntico —05331-2019-00632—, declaró la vulneración de derechos incurrida por el GAD Pujilí.

43. Según la Corte Constitucional, las deficiencias motivacionales pueden configurarse por **(i)** inexistencia, **(ii)** insuficiencia y **(iii)** apariencia.[13] A su vez, "[u]na argumentación jurídica es aparente cuando, a primera vista, cuenta con una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente, pero alguna de ellas es, en realidad, inexiste[nte] o insuficiente porque está afectada por algún tipo de vicio motivacional",[14] es decir, entre otros, por incoherencia, inatinencia, incongruencia o incomprensibilidad.

44. En particular, una decisión puede ser incongruente frente a las partes o frente al derecho.[15] Específicamente, la incongruencia frente a las partes ocurre "cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica […] no se ha contestado algún argumento relevante de las partes".[16] En esa línea, según la Corte, para que una decisión esté afectada del vicio de incongruencia frente a las partes por omisión,[17] se debe haber dejado de contestar un argumento relevante, es decir, de aquellos "que inciden significativamente en la resolución del correspondiente problema jurídico",[18] en atención "al contexto del debate judicial y al estándar de suficiencia aplicable al caso concreto".[19]

45. En el caso bajo análisis, esta Corte considera que la existencia de un caso similar —cuya resolución no constituye en sí misma un precedente jurisprudencial— no constituye un argumento relevante en el contexto de las vulneraciones de derechos alegadas en la acción de protección. Lo anterior, pues lo resuelto en casos similares no constituye un elemento del debate judicial del caso concreto, menos aun cuando en la decisión impugnada se ha rechazado la acción por tratarse de un conflicto que podía ser conocido en la vía

[13] CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 65-66.
[14] *Ibíd.*, párr. 71.
[15] *Ibíd.*, párr. 86.
[16] *Ibíd.*
[17] *Ibíd.*, párr. 89.
[18] *Ibíd.*, párr. 87.
[19] *Ibíd.*

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

contencioso-administrativa. En consecuencia, la Corte Constitucional concluye que la sentencia de segunda instancia no vulneró del derecho de la accionante al debido proceso en la garantía de motivación.

46. Finalmente, la Corte recalca que en el marco de la presente acción extraordinaria de protección no le corresponde pronunciarse sobre la corrección o incorrección de la sentencia de primera instancia, pues la garantía de motivación "no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales".[20]

47. Tomando en cuenta que la sentencia de segunda instancia no vulneró la garantía de motivación, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte,[21] no corresponde analizar los problemas jurídicos formulados respecto de la sentencia de primera instancia.

6. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección **930-20-EP**.

2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.

3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

[20] CCE, sentencia 274-13-EP/19, 18 de octubre de 2019 párr. 47, y sentencia 816-20-EP/24, 31 de enero de 2024, párr. 38.
[21] CCE, sentencia 2453-22-EP/23, 15 de marzo de 2023, párr. 18; sentencia 2772-16-EP/22, 9 de noviembre de 2022, párr. 16.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 29 de agosto de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

www.corteconstitucional.gob.ec

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec