



Juicio No. 14304-2023-00754

JUEZ PONENTE: GUAMAN GUAMAN LORGER GEOVANNY, JUEZ PROVINCIAL (S)

AUTOR/A: GUAMAN GUAMAN LORGER GEOVANNY

SALA MULTICOMPETENTE DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE MORONA SANTIAGO. Morona, lunes 11 de septiembre del 2023, a las 12h21.

1. **Antecedentes.** El 6 de junio de 2023, la señora **Diana Lucía Arévalo Chacón**, presenta una acción de protección en contra del **Registro Civil, Identificación y Cedulación (RCIC)** y la **Procuraduría General del Estado (PGE)**, alegando la vulneración de sus derechos constitucionales al derecho a la seguridad jurídica, igualdad formal y material y no discriminación y la igualdad de remuneración en relación de sus funciones, causa a la que se ha asignado el número 14304-2023-00754(1).
2. El 20 de junio y 3 de julio del año 2023 -en audiencias públicas- el señor Abg. David Zaruma Ávila, Juez de la Unidad Judicial Multicompetente del cantón Sucúa, actuando en sede constitucional, declara con lugar la acción de protección, decisión que ha sido emitida por escrito, en fecha 06 de julio de 2023.
3. La parte accionada, presenta el recurso de apelación de manera verbal en la audiencia, recurso que ha sido concedido por el Juzgador de primera instancia, en fecha 2 de agosto de 2023 y se ordena la remisión del expediente a la Corte de Apelaciones.
4. El día 8 de agosto de 2023, se sortea la causa en la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Morona Santiago, designando el tribunal conformado por los jueces provinciales Dr. Lorgier Geovanny Guamán Guamán (ponente), Dr. Milton Modesto Ávila Campoverde y Dra. Carmen Inés Barrera Vera.
5. En fecha 14 de agosto de 2023, se pone el expediente en conocimiento del juez sustanciador, se avoca conocimiento y ordena que se notifique a las partes y a los integrantes del tribunal de la Sala, y que se pase el expediente para resolver en mérito de lo actuado, conforme el artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

1.1 Pretensión y fundamentos

6. La accionante señora **Diana Lucía Arévalo Chacón**, en lo principal, indica que presta sus servicios en el Registro Civil, desde el 1 de junio de 2006, como servidora público de apoyo 1, percibiendo una remuneración mensual de 585,00 dólares y que desde el año 2014 viene ejerciendo las funciones de jefe cantonal del Registro Civil del Sucúa como única funcionaria de esta oficina con todas las competencias que estaban



designadas a otros compañeros y que al haber esta reestructuración, se debió haber reubicado a los funcionarios según las nuevas funciones y actualizar la remuneración sin que se lo haya realizado. Que su cargo de servidor público de apoyo 1 no consta en el orgánico funcional de la institución, ni en el Manual de clasificación.

7. Que se ha vulnerado su derecho a percibir igual remuneración porque a igual trabajo corresponde igual remuneración y tiene una presunción de discriminación por ser mujer y parte de un grupo vulnerable porque es madre de un menor en condición de discapacidad. Que funcionarios de otros cantones que cumplen las mismas funciones perciben mejores remuneraciones como Silvio Álvarez Álvarez y Aldo Orellana Jarrín.
8. Solicita que se acepte la acción de protección y como medidas de reparación se disponga que la entidad accionada proceda a reclasificarla de acuerdo a su perfil y las funciones que desempeña como operador de servicios, conforme el Manual de Clasificación y Valoración de Puestos, se pague la diferencia salarial desde el 20 de febrero de 2013 y que se la conceda los permisos necesarios para el tratamiento de sus padecimientos.

1.2 De la contestación y sus argumentos

1.2.1 Autoridades públicas demandadas

9. El **Registro Civil**, como entidad accionada, indica que la accionante ingresa a laborar en la institución en junio de 2006 en calidad de asistente administrativa y no de servidor público de apoyo 1, en donde ha tenido una evolución y con fecha 9 de junio del 2009, se cambia a servidor público de apoyo 1, con una remuneración de 532 dólares; y el 12 de julio del 2013 por necesidad institucional se le encarga de actividades de operador ARCES, con una remuneración de 585 dólares.
10. Que la Ley Orgánica de Servicio Público da un tratamiento diferente dependiendo el tipo de nombramiento que tenga el servidor y todas las labores encomendadas la puede realizar una persona bachiller ya que nivel requerido es no profesional. Que el Manual de Descripción, Valoración y Calificación de puestos es un documento extenso en donde consta la denominación del puesto, el nivel ocupacional, la unidad administrativa a la que pertenecen, el rol a desempeñar; sin embargo en este Manual, no constan las nuevas funciones que ha asumido la Dirección Nacional de Registro Civil, como es la emisión de pasaportes que lo realizan todos los servidores polivalentes, y que se otorga en la mayor parte de personas que elaboran en el Registro Civil, pues todas las personas que laboran conocen todos estos roles.
11. Que existe una confusión sobre que los servidores públicos de apoyo no existen o se hayan eliminado pues consta en la descripción y valoración de puestos, existe el nivel y servidor público ocupacional de apoyo, y el Manual de Descripción, Valoración y

2-
19-8
Acuerdo y dos 22

Calificación de puestos está aprobado mediante la resolución emitida por el Ministerio de Relaciones Laborales, con última reforma del año 2015, en donde existe las actividades de procesar datos, procesar cédulas, procesar inscripción de nacimientos matrimonios y defunciones, hacer inscripciones, sub inscripciones, todas estas actividades la realizan todas las personas que están en el área zonal como también en el área provincial, son actividades determinadas desde hace mucho tiempo a las personas que trabajan en la Institución.

12. Que no existe discriminación, ya que como Institución se ha dado una optimización de recursos públicos y eso ha dado lugar a una reclasificación del personal y esto no implica que el Registro Civil se encuentre direccionando una acción en contra determinada persona, sino que las reclasificaciones se han dado en varias Instituciones públicas; por lo tanto, no se ha discriminado a la accionante de ninguna manera.
13. Que la escala de remuneraciones, conforme la Resolución de la SENRES vigente desde el año 2017, determina en donde están los servidores públicos de apoyo y la escala nacional, que se maneja no sólo en el Registro Civil sino en todo el sector público a nivel nacional, en donde se establece que los valores de la remuneración mensual unificada de los puestos de carrera ocupados con nombramientos permanentes se mantendrán mientras los servidores continúen como titulares de los mismos; por ello, en el Registro Civil se ha mantenido estas remuneraciones hasta que se dé la reclasificación de personal. Que la accionante no ha presentado a la institución ningún carnet de discapacidad personal o de algún dependiente con discapacidad. Que se han emitido varios informes técnicos requiriendo más personal, tanto a nivel provincial como zonal, y se ha contratado un nuevo servidor que labora conjuntamente con la servidora ahora accionante.
14. Que la accionante presenta dos acciones de personal de otros servidores públicos, uno con nombramiento como técnico y está como servidor público 3 y otro con un contrato ocasional para dos años, acciones de personal de vacaciones para que se realice una comparación; sin embargo, éstos tienen tratamiento y contratos diferentes, por lo tanto, sus remuneraciones son diferentes.
15. Que no existe vulneración de derechos constitucionales, ya que para ascender es necesario que exista un concurso de mérito y oposición y no se puede reclasificar a una sola persona, sino el proceso es global. Que según las certificaciones no ha existido disposición, ni petición de pago de horas extraordinarias o suplementarias de la accionante y que todo trabajo o colaboración que ha realizado fuera de las horas de oficina se encuentran debidamente reconocidas.
16. Que, al no haberse demostrado una vulneración o daño, es improcedente la acción de protección y debe ordenarse su archivo.



2. Procuraduría General del Estado

17. Indica que la justicia constitucional tiene como finalidad prevenir o reparar un derecho constitucional vulnerado y no procede la acción de protección cuando existe otra vía para impugnar el acto y en este caso se solicita que se proceda a clasificar un puesto de servidora pública. Que la Constitución y la ley determina que para el ingreso, ascenso o promoción de los servidores públicos será a través de concurso de mérito y oposición; pues la accionante tiene nombramiento, y en su demanda indica que merece otro puesto de trabajo, lo que implica la constitución de un derecho que debe hacerse mediante un concurso de mérito y oposición; por ello, la petición esté en oposición a la norma constitucional.
18. Si se pretende la reclasificación de un puesto de trabajo, se debe observar un proyecto administrativo que debe contar con la autorización del Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Finanzas, pues no se parte únicamente de la afirmación de la parte accionante de tener derecho para estar en un determinado puesto de trabajo, y no existe ningún acto administrativo que ubique las actividades que cumpliría la accionante.
19. Que la Corte Provincial en el caso número 14305-2022 -00037 en el tema de igual trabajo igual remuneración indica que debemos observar las actividades laborales, pues la accionante ha referido un cargo distinto a lo que pretende equiparar la remuneración a fin de hacer un test de comparabilidad bajo la misma denominación.

II. Consideraciones y fundamentos de la Corte Provincial de Justicia de Morona Santiago.

2.1 Competencia de la Corte Provincial.

20. La Corte Provincial de Justicia de Morona Santiago, es competente para conocer y resolver las acciones de protección contra las decisiones de autoridades públicas, conforme el artículo 86, numeral 3, párrafo final de la Constitución de la República (CRE); en concordancia con los artículos 24 y 168, numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) y el artículo 208, numeral 8 del Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ).

2.2 Validez procesal

21. El proceso constitucional se ha sustanciado conforme el artículo 86 numeral 2, literales a y b; y, numeral 3 de la Constitución de la República y las partes han sido notificadas con las actuaciones del proceso, la entidad accionada ha comparecido a la audiencia pública a ejercer su derecho a la defensa, pudiendo actuar y contradecir la alegaciones de la accionante, lo cual determinó su participación procesal en igualdad de condiciones y sin restricción alguna, concluyendo que no se observa ninguna violación al derecho

3-
mes
Luz y los 23

constitucional del debido proceso y por lo tanto es válido el proceso.

2.3 La acción de protección

22. El artículo 88 de la CRE, determina que el objetivo sustancial de la acción de protección, es: "...el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse: 1. "...cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial"; 2.- "... contra políticas públicas, cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales"; 3.- "... y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación". (El énfasis es añadido).
23. El doctor Jorge Zavala Egas, en su obra *Apuntes sobre "Derecho Constitucional, Neo constitucionalismo y Argumentación Jurídica"*, Págs. 305 y 369, dice: "... Los derechos fundamentales al ser plenamente justiciables, no tienen frente a sí malla alguna que les impida ser objeto de conocimiento, cuando sea el caso, por parte de la Administración de Justicia, así haya ausencia de norma jurídica para protegerlo, pues, ni esa laguna jurídica sirve para aceptar su violación, desechar la acción pertinente cuando sea vulnerado o para reconocer su existencia...". "...El juez es quien hace valer el ordenamiento jurídico en su aplicación diaria y si éste sólo vale en cuanto es aplicación de los principios y derechos enunciados en la Constitución, sin mediación de ley alguna y a pesar de ésta cuando los contradice, la cual incluso en estos casos, debe ser objetada de inválida, comprendemos que ahora el Juez es aplicador de la Constitución, incluso por sobre la ley. Su deber es tornar en eficaces los derechos de acuerdo con sus contenidos esenciales tal como vienen reconocidos por la Constitución y no como sean desarrollados por la ley. Por todo ello, el Juez pasa a estar vinculado a los derechos fundamentales y a los principios constitucionales, no a la ley...".
24. En forma complementaria, en el artículo 39 de la LOGJCC, determina que "esta garantía jurisdiccional tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos, que no estén amparados por otras acciones constitucionales".
25. El artículo 40 ibídem, establece los requisitos para la procedencia de la acción de protección, determinando que: "La acción de protección se podrá presentar cuando concurren los siguientes requisitos: 1. Violación de un derecho constitucional; 2. Acción u omisión de autoridad pública o de un particular de conformidad con el artículo siguiente; y, 3. Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado".
26. La sentencia número 0016-13-SEP-CC de la Corte Constitucional, concluye que la



acción de protección solo procede cuando se verifique una real vulneración de derechos constitucionales, y el juez constitucional debe verificar y argumentar si existe o no dicha vulneración, considerando que "[...] es a él a quien le corresponde analizar caso a caso, sobre la base de un ejercicio de profunda razonabilidad, los hechos y las pretensiones del actor para poder dilucidar si se trata de un caso de justicia constitucional o si por el contrario, por su naturaleza infraconstitucional su conocimiento le corresponde a la justicia ordinaria".

27. La Corte Constitucional -mediante el precedente jurisprudencial- contenido en la sentencia número 001-16-PJO-CC, dentro del caso número 0530-10-JP, determinó: "... se considera fundamental que el análisis que realicen las y los operadores de justicia, respecto de la procedibilidad de la acción de protección, debe considerar la íntima conexión que existe entre el requisito del numeral 1 del artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (violación de un derecho constitucional) con el contemplado en el numeral 3 (inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado) de la misma disposición legal. Por tanto, cuando se activa la justicia constitucional por medio de una acción de protección, se está invocando el funcionamiento de un procedimiento sencillo, rápido, eficaz y oral (artículo 86 numeral 2 literal a de la Constitución de la República), por cuanto la conducta de la autoridad pública o el particular ha afectado, menoscabado, violentado el ámbito constitucional de un derecho. Es decir, la naturaleza de la afeción debe revestir relevancia constitucional para que la acción de protección se constituya en el medio apto para resarcir la vulneración del derecho constitucional". (Lo subrayado nos corresponde)

28. Además, los jueces constitucionales al conocer y resolver las acciones de protección, están facultados para aplicar el principio **iura novit curia**, conforme lo que dispone el artículo 426 de la Constitución de la República en concordancia con lo previsto en el artículo 4 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; por ello, de advertir una vulneración de un derecho constitucional, el juzgador tiene la facultad, e inclusive el deber, de aplicar las disposiciones jurídicas pertinentes en una causa, aun cuando las partes no las hayan invocado expresamente.

29. Al respecto, la Corte Constitucional, en la sentencia número 164-15-SEP-CC, dentro del caso número 0947-11-EP, expuso lo siguiente: *"En la tarea de análisis y revisión de constitucionalidad de los procesos ordinarios y constitucionales, el juez tiene la obligación de someterse a los principios procesales que gobiernan la justicia constitucional, entre ellos, y para efectos de análisis y resolución del caso sub júdice, es pertinente remitirse al principio del iura novit curia. Aquel principio lo consagra el artículo 426 de la Constitución de la República del Ecuador, cuya traducción es "el juez conoce el derecho". Este principio consiste en que el juez constitucional a partir de la activación de una garantía jurisdiccional, está facultado para fundamentar su fallo en disposiciones constitucionales, aun cuando las partes procesales no las invoquen de*

forma expresa”.

2.4 Análisis de la Corte de Apelaciones

30. En primer lugar, el tribunal de la Sala, verifica que la accionante **Diana Lucía Arévalo Chacón** cuenta con la **legitimación activa** para proponer la acción de protección por sus propios derechos, conforme el artículo 86.1 de la Constitución y artículo 9 de la LOGJCC, por considerarse directamente afectada por un acto u omisión de una autoridad pública.
31. La acción se dirige contra el Registro Civil, Identificación y Cedulación de Morona Santiago y la Procuraduría General del Estado, siendo procedente intentar la acción constitucional en contra de todo acto u omisión de autoridad pública no judicial como **legitimados pasivos**, que se alega violen o hayan violado los derechos, que menoscabe, disminuya o anule su goce o ejercicio, conforme el artículo 41.1 de la LOGJCC.
32. Conforme el artículo 16 de la LOGJCC, las partes intervinientes han presentado los siguientes medios de prueba, que se consideran **hechos probados**: Prueba documental que justifica el nombramiento definitivo como servidora público de apoyo 1 de la accionante, hecho aceptado por la parte accionada, indicando que ha tenido una evolución de sus funciones y remuneración. El memorando número 2014-00520-DORC-CP-MS, de fecha 24 de octubre 2014, se encarga a la accionante la Jefatura cantonal de Registro Civil de Sucúa a partir del lunes 27 de octubre del 2014. El informe técnico, elaborado por el Ing. Ángel Zhinin Carrasco, en fecha 11 de enero del 2023, que refiere que en la Agencia Sucúa existe un solo operador que brinda todos los servicios institucionales, y que ha permitido la contratación de otro servidor para que labore conjuntamente con la accionante y la certificación que indica las actividades que cumple dicho servidor. Las acciones de personal de vacaciones de los señores Silvio Álvarez Álvarez y Aldo Orellana Jarrín que laboran en las oficinas del Registro Civil de los cantones de Gualaquiza y Méndez. Los contratos de dichos servidores públicos, que indican que son de reciente contratación. El manual de clasificación y valoración de puestos en la institución.
33. En base a las alegaciones expuestas, se procederá a resolver en mérito del expediente y la Corte de Apelaciones, concretará el análisis de la sentencia emitida en primera instancia y las alegaciones de las partes intervinientes en primera instancia para verificar la existencia o no de la vulneración de derechos constitucionales.

2.4.1 Sobre la vulneración del derecho a la igualdad formal, material y no discriminación.

34. El derecho a la **igualdad** formal, material y no discriminación, contemplado en el 66.4 de la Constitución del Ecuador, determina: “Se reconoce y garantiza a las personas:



(...). 4. *Derecho a la igualdad formal, material y no discriminación. ...*”.

35. La **dimensión formal** está establecida en el artículo 11 numeral 2, ibídem, determinando que *“Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”*; es decir, la igualdad formal implica un trato idéntico a las personas sean individuales o colectivas, que se hallen en la misma situación.
36. Esta categoría se refiere a la igualdad en la aplicación del derecho, lo que según el jurista Robert Alexy, implica *“que toda norma jurídica debe ser aplicada a todo caso que cae bajo el supuesto de hecho previsto por la norma y a ningún caso que no caiga bajo dicho supuesto”*³; lo que constituye el derecho de toda persona a ser tratada de manera igualitaria en cuanto a la aplicación de determinadas disposiciones legales, siempre que se enmarque en lo previsto por dicha norma jurídica”. (Teoría de los Derechos Fundamentales, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2ª. Edición, Madrid, p. 348)
37. En tanto, que la **dimensión material** está determinada en el artículo 11 numeral 2, inciso 3 de la Constitución del Ecuador, que establece: *“El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real a favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad”*. Esta dimensión del derecho a la igualdad implica, que los sujetos que se encuentren en condiciones diferentes, requieren un trato distinto que permita equiparar el goce y ejercicio de sus derechos a personas que se encuentran en situaciones distintas.
38. La Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia N°. 7-11-IA/19, del 28 de octubre de 2019, párrafo 21, respecto al **derecho a la igualdad**, señala: *“Como se estableció en el párrafo 19, las acciones afirmativas son medidas dirigidas hacia un grupo poblacional en condición de desventaja cuya finalidad es promover el ejercicio igualitario de derechos y erradicar o reducir la discriminación estructural. Las acciones afirmativas no son una excepción al principio de igualdad sino un medio para promover el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones, en el presente caso busca generar una mayor representación de las mujeres en cargos de autoridad en la función judicial”*.
39. La Corte Constitucional en la sentencia 751-15-EP/21 del 17 de marzo de 2021, indica: *“98. La Corte Constitucional ha determinado que para la configuración de un tratamiento discriminatorio se debe verificar tres elementos. En primer lugar, el elemento de **comparabilidad** entre los destinatarios de un acto o conducta específica, esto es, que “[...] dos sujetos de derechos [estén] en igual o semejantes condiciones [...]”. En segundo lugar, la constatación de un trato diferenciado por una de las categorías enunciadas de forma ejemplificativa en el artículo 11.2 de la CRE. En tercer lugar, la verificación del resultado por el trato diferenciado, que puede ser una diferencia justificada o una diferencia que discrimina. Adicionalmente, esta Corte ha*

5-
ano

diez y cinco 25

indicado que la diferencia justificada se presenta, en principio, cuando se promueve derechos, mientras que la diferencia discriminatoria se presenta cuando se tiene como resultado el menoscabo o la anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos”.

40. En cuanto al derecho a la **igualdad formal, material y no discriminación**, el Juzgador de primera instancia, indica: “... En el presente caso, el problema jurídico planteado consiste en establecer si una servidor publica de nombramiento definitivo, recibe un encargo y una responsabilidad por ende mayor, por ello a efectos de verificar si existe una situación real de desventaja, se debe considerar que, al momento de recibir su retribución económica por el servicio prestado, se producen dos grupos comparables que serían como se manifestó (1) las personas de reciente contratación bajo prestación de servicios ocasionales y (2) las personas que tiene nombramiento permanentes y se les encarga funciones de operadores únicos en jefaturas cantonales; y que esta situación genera una situación de desventaja. Debemos dejar claro que la cláusula establecida en el numeral dos del artículo 11 de la Constitución de la República, no implica una cláusula cerrada esto es que se deben considerar categoría protegidas, única y exclusivamente las que describe en dicha numeral, si no que se trata de una cláusula abierta al referirse qué ni por cualquier otra distinción personal colectiva temporal o permanente, consecuentemente la protección de la discriminación no viene dada únicamente en base a categoría sospechosas sino en tratos diferencias sin motivos razonados. Por este motivo expuesto el juzgador concluye que existe una real desigualdad, entre las dos categorías que sean diferenciado por parte de la entidad accionada, y sin que haya justificado que existe un criterio objetivo constitucionalmente válido para no considerar la desventaja. (...). Por lo que este juzgador concluye que existe derechos constitucionales violentados, pues al realizar el análisis de las piezas procesales constantes en autos y de las alegaciones que han realizado las partes procesales, debidamente confrontadas con las disposiciones constitucionales, se establece que el encargo que se realiza la entidad a la accionante de la oficina de Registro Civil en Sucúa, teniendo un trato remunerativo diferente frente a otros servidores que realizar las misma actividades y se encuentran contratado con contratos ocasionales, vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación. ...”. (sic)
41. Conforme la transcripción realizada, el Juzgador de primera instancia, realiza un ejercicio de aplicación de la sentencia de la Corte Constitucional respecto a los elementos de comparabilidad sin aplicar los presupuestos de trato diferenciado y verificación del resultado y llega a la conclusión que existe la discriminación por cuanto recibe menor remuneración que los jefes del registro civil de los cantones de Gualaquiza y Santiago de Méndez; sin embargo, no repara que la accionante es una funcionaria de carrera como servidora pública de apoyo 1 y que se encuentra encargada de las funciones de Jefe de registro civil del cantón Sucúa y los funcionarios Silvio Álvarez y Aldo Orellana ingresan de manera reciente a la institución con nombramientos



temporales, lo que no permite contar con el elemento comparativo de encontrarse en iguales o mismas condiciones y no se observa que la entidad pública de un trato discriminatorio por alguna condición personal o con el afán de perjudicar a la accionante; y, si bien, se constata un trato diferenciado, en la existencia de una menor remuneración, éste tema no constituye relevancia constitucional; puesto que, el reclamo por la diferencia salarial del encargo de las funciones debe reclamarse mediante la justicia ordinaria, conforme la jurisprudencia obligatoria contenida en la sentencia número 001-16-PJO-CC, dentro del caso número 0530-10-JP, emitida por la Corte Constitucional.

42. Por otro lado, el artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, determina: *"Obligatoriedad del precedente constitucional establece que los parámetros interpretativos de la Constitución fijados por la Corte Constitucional en los casos sometidos a su conocimiento tienen fuerza vinculante. La Corte podrá alejarse de sus precedentes de forma explícita y argumentada garantizando la progresividad de los derechos y la vigencia del estado constitucional de derechos y justicia."*
43. La Corte Constitucional, en la sentencia número 1035-12-EP, que analiza la vinculación del precedente judicial, determina: *"17. Los precedentes pueden ser, o bien, verticales, cuando provienen de una decisión judicial adoptada por un órgano jerárquicamente superior al de referencia, o bien, horizontales, cuando provienen de una decisión adoptada por un órgano del mismo nivel jerárquico que el de referencia. 19. En opinión de la Corte, en cambio, el precedente horizontal auto-vinculante es una necesidad racional y jurídica. Dicha auto-vinculatoriedad quiere decir que el fundamento (centralmente, la ratio decidendi) en cuya virtud una decisión judicial ha sido tomada por los jueces que componen un cierto tribunal obliga a esos mismos jueces cuando, en el futuro, tuvieren que resolver un caso análogo; de manera que dichos jueces pueden apartarse de su propio precedente solo si lo justifican suficientemente"*.
44. En cuanto a este tema, existe la sentencia número 340-16-SEP-CC de fecha 26 de octubre de 2016 de la Corte Constitucional en donde se negó la acción de protección porque el accionante requería que se otorgue el mismo tratamiento salarial homologado para los demás servidores judiciales según la escala laboral y con efecto retroactivo según la regulación legal y el pago de la diferencia entre el sueldo que recibe actualmente y el que debería haber recibido durante todos estos años de lucro cesante, considerando que dicha reclamación no tiene relevancia constitucional, fallo que esta Sala Multicompetente ha aplicado en casos similares.
45. En esta sentencia, la Corte Constitucional, determina: *"En este sentido, el artículo 229 inciso segundo de la Constitución de la República establece que: Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. La ley definirá el organismo rector"*

-6-
scis
26

en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores. Consecuentemente, es la propia Constitución la que determina el modo en que se establecerán las remuneraciones en el sector público, por lo que otorgar, o en este caso equiparar una remuneración, equivaldría a contradecir una norma constitucional expresa, la cual prescribe que sea la ley quien defina estas circunstancias, siendo así un asunto a dilucidarse en la justicia ordinaria: *Para el caso concreto y como se había señalado en párrafos anteriores, la Sala hace referencia al proceso de homologación de sueldos y salarios de los servidores públicos de la Función Judicial, es decir de un aspecto de materia legal conforme lo propone la misma Constitución, por lo que al pretender sustanciar un problema de índole legal a través de vías constitucionales contraviene directamente el objetivo mismo de la acción de protección, contemplado en el artículo 88 de la Constitución de la República y con ello, la seguridad jurídica*"; remitiendo esta última cita a la sentencia número 131-14-SEP-CC del caso número 0383-10-EP de la misma Corte Constitucional.

46. Según el constitucionalista Juan Montaña Pinto en la obra "Apuntes del Derecho Procesal Constitucional", página 118, al tratar sobre la improcedencia de la acción, determina: *"La intención del constituyente fue crear una acción que garantizara eficazmente y de manera oportuna y rápida la reparación integral frente a la violación de derechos vinculados a la dignidad de las personas y de la naturaleza; no fue crear una instancia adicional, por lo que no puede confundirse este fin con la posibilidad de ventilar litigios que aunque eventualmente pueden tener la misma causa, claramente están encaminados a cosas distintas reguladas por la ley. Un mismo acto u omisión puede generar al mismo tiempo la vulneración del derecho subjetivo o facultad legal y el desconocimiento de un derecho constitucional; para el primer caso están las acciones ordinarias y para el último las garantías jurisdiccionales, particularmente la acción de protección..."*.
47. Adicionalmente analizamos que en la acción de protección número 14241-2021-00010(1) presentada por el señor César Cambisaca Cambisaca en contra del Ministerio de Educación por la alegación de vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación por no reconocer el pago de las funciones encargada de Coordinador del Distrito de Educación, la Sala provincial revocó la sentencia de primer nivel que aceptó la acción de protección y en voto de mayoría, negó la acción de protección considerando, que el reclamo del pago de la diferencia salarial y de aplicación del Manual de clasificación de funciones no tiene relevancia constitucional, y el voto salvado del Juez ponente, que aceptaba la acción de protección, se presentó la acción extraordinaria número 92-22-EP, que inadmitida por la Corte Constitucional en fecha 21 de marzo de 2022, que permitió unificar el criterio para concluir que estas alegaciones no tiene relevancia constitucional, conforme se ha pronunciado la Corte



Provincial, en casos similares, como la acción de protección número 14304-2022-00141(1) y otras.

2.4.2 Sobre vulneración del derecho constitucional al trabajo en los principios de igual trabajo igual remuneración y a la seguridad jurídica.

48. El **derecho al trabajo**, que está consagrado en el artículo 33 de la Norma Suprema, que determina: *“El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará 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”*; y el artículo 326, ibídem, determina: *“El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios: (.....). 2. Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles. Será nula toda estipulación en contrario. (....). 4. A trabajo de igual valor corresponderá igual remuneración. ...”*.
49. En la sentencia número 128-16-SEP-CC, dentro del caso número 1635-12-EP, de la Corte Constitucional del Ecuador, se concluye que: *“En este contexto, vemos que la Corte Constitucional ha diferenciado los mecanismos de protección de diferentes esferas que componen el derecho al trabajo, estableciendo que si lo que se intenta proteger es la esfera social y humana del derecho al trabajo, es la justicia constitucional la encargada de garantizarlo mientras que, si lo que se busca es la titularidad de beneficios económicos que se desprenden de la relación laboral, es la justicia ordinaria la llamada a hacerlo efectivo”*. (Lo subrayado nos corresponde).
50. Los ámbitos sociales, humano y económico del derecho al trabajo, que conforme la sentencia de la Corte Constitucional número 016-16-SEP-CC, emitida en el caso número 2014-12-EP son los siguientes: *“disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad; la **disponibilidad** implica que los Estados deben contar con servicios especializados para ayudar y apoyar a los individuos a identificar el empleo disponible y acceder a éste; la **accesibilidad** determina que el mercado de trabajo debe ser accesible a toda persona, bajo tres parámetros: **Proscribir toda discriminación** en el acceso y conservación del empleo, la accesibilidad física al trabajo y la accesibilidad como un derecho de procurar, obtener y difundir información sobre cómo obtener acceso al empleo; en tanto que la **aceptabilidad y calidad** determinan que la protección del derecho al trabajo presenta varias dimensiones, como el derecho del trabajador a condiciones justas y favorables, que sean seguras, el derecho a elegir y aceptar libremente el empleo o constituir sindicatos”*.
51. En el caso en análisis, la accionante Diana Arévalo Chacón alega que se ha vulnerado su derecho al trabajo en el principio normativo constitucional que el trabajo de igual valor, corresponde igual remuneración, puesto que realiza las funciones de Jefe cantonal de Registro Civil de Sucúa y no se ha pagado la remuneración que corresponde a dicha

función.

52. En cuanto a este tema, el Juzgador de primera instancia, indica: "... Bajo este orden de ideas es necesario precisar si en la presente acción de protección respecto al igual trabajo igual remuneración existe no vulneración por parte de la institución accionada, al tener este trato diferenciado en base a diferentes modalidades de contratación. Sin embargo, partimos de un mismo denominador común que es el hecho de realizar las mismas actividades, solo que se trata en diferentes localidades. Pero si es interesante señalar que la accionante ha venido laborando en la institución pública y precisamente en la calidad de servidora público de apoyo 1, y encargada mediante memorando de a oficina del Registro Civil en Sucúa, lo cual se habría demostrado en audiencia que existía una diferenciación en cuanto al pago de su remuneraciones, sin embargo es necesario precisar que el Art. 88 de la Constitución del Ecuador como el Art. 39 de la LOGJCC, la acción de protección se podrá interponerse cuando exista vulneración de derechos constitucionales, es decir debe existir la real vulneración del derecho y cuando estamos a una posibilidad o amenaza de vulneración existes únicamente las medidas cautelares autónomas, que puede activarse". (sic)
53. Al efecto, el tribunal de la Sala, considera que el reclamo del pago de la diferencia salarial por el encargo de funciones o la omisión de aplicar el Manual de clasificación de funciones, no tiene relevancia constitucional, cuestión que debe ser resulta en la justicia contenciosa administrativa.
54. En cuanto al derecho a la **seguridad jurídica**, contemplado en el artículo 82 de la Constitución, determina: "El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes."
55. El artículo 226 de la Constitución determina: "Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución."
56. La Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia número 2152-11-EP/19 de fecha 10 de septiembre de 2019, indica: "21. La seguridad jurídica es un derecho constitucional transversal que irradia a todo el ordenamiento jurídico. El artículo 82 de la Constitución de la República prescribe lo siguiente respecto del mismo: "El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes". 22. En general del texto constitucional se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y



coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.

57. La sentencia 161-16-SEP-CC de la Corte Constitucional, emitida el 18 de mayo del 2016, analiza las dimensiones del derecho a la seguridad jurídica, en donde indica: *"Del precepto constitucional ut supra surgen las dimensiones de la seguridad jurídica: primero, la supremacía de las normas y principios constitucionales que se ubican jerárquicamente, es decir, se le otorga diversa fuerza normativa a los preceptos del sistema, ordenando en una cadena de validez con normas superiores e inferiores en una construcción escalonada, en que la norma inferior se apoya en la superior y genera otra subordinada, con la Constitución en el límite superior, y los actos jurídicos singulares, que se agotan en sí mismos y que son el límite inferior. Este principio contribuye a la coherencia y a la plenitud normativa e impide la inseguridad o contradicciones entre normas. La segunda dimensión se refiere a la certeza, eficacia jurídica y ausencia de arbitrariedad, tanto en la creación y la derogación, así como en la interpretación y aplicación de las reglas preestablecidas al tiempo en que se ventila el requerimiento concreto del justiciable, a fin de impedir la arbitrariedad del operador jurídico. Finalmente, la tercera dimensión se refiere al órgano o institución que tiene la competencia para atender las demandas realizadas por la ciudadanía."*

58. Además, existen sentencias de la Corte Constitucional que concluyen que la dimensión patrimonial del derecho al trabajo, no es materia constitucional, sino de competencia de la justicia ordinaria, conforme lo resuelto en las sentencias números 340-16-SEP-CC y 128-16-SEP-CC, lo que implica respetar el principio de legalidad que consiste en que la acción administrativa esta reglada por la ley formal y en evento que el administrado se encuentre inconforme o lesionado con la decisión de la administración pública, tendrá la posibilidad de agotar en primera instancia, la vía administrativa, y en el evento que no prosperen, o decida iniciar la acción judicial antes de concluir la vía administrativa tendrá la posibilidad de acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

59. En cuanto a la vulneración del derecho a la **seguridad jurídica**, el Juzgador de primera instancia, indica: *"... En el presente caso existía un encargo mediante un memorando, encargo realizado por parte de la Directora Provincial de Registro Civil, es necesario analizar si este encargo vulnera o no a la seguridad jurídica, pues la autoridad administrativa dentro del marco de sus potestades administrativas, y teniendo como motivación el hecho de la desvinculación de servidores de la institución como resultado de la política a austeridad, ha procedido a encargar a la accionante la Jefatura cantonal del Registro Civil en Sucúa, situación que este juzgador por este hecho no encuentra que se haya vulnerado el derecho a la seguridad jurídica. (pues la máxima autoridad a fin de brindar la continuidad del servicio pública podía encargar la*

8-06-28
fuenk y ocho 28

accionante o cualquier otro funcionario de la institución). El hecho que el accionante sea servidora pública dentro de la institución, y frente a una necesidad institucional puede ser objeto de encargo a fin de garantizar la prestación del servicio, que presta el Registro Civil en Sucúa, pues refiere que este encargo se dio mediante memorando, sin que este hecho haya sido objetado, por lo tanto reitero no se deslumbra la vulneración del derecho a la seguridad jurídica. De lo anotado en este acápite concluyo que la entidad accionada, al encargar a la accionante la oficina de registro Civil en Sucúa, no implica que se haya vulnerado, el derecho a la seguridad jurídica". (sic)

60. Al respecto, el tribunal de la Sala, comparte la conclusión del Juzgador de primera instancia; puesto que el encargo de funciones a una servidora pública no afecta la dimensión constitucional del derecho a la seguridad jurídica.

61. En conclusión, el tribunal de la Sala, considera que la acción de protección es improcedente, conforme el artículo 42 de la LOGJCC que determina: "*Improcedencia de la acción. - La acción de protección de derechos no procede: 1.- Cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales. (...). 4.- Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz.*", que se relaciona con el artículo 41 de dicha Ley, que determina: "*Procedencia y legitimación pasiva.- La acción de protección procede contra: 1. Todo acto u omisión de una autoridad pública no judicial que viole o haya violado los derechos, que menoscabe, disminuya o anule su goce o ejercicio*"; toda vez que se verificó que la diferencia salarial que reclama la accionante por el encargo de funciones o la omisión de la aplicación del Manual de clasificación de funciones, no afecta la esfera social y humana del derecho al trabajo y su dimensión económica debe ser reclamado en la vía ordinaria, ni tampoco se aprecia vulneración de su derecho a la igualdad y no discriminación, o alguna dimensión constitucional del derecho a la seguridad jurídica.

62. III. Decisión

63. Por lo expuesto, el tribunal de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Morona Santiago, **ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, acepta el recurso de apelación presentado por el Registro Civil, revoca la sentencia emitida en primera instancia y niega la acción de protección presentada por la señora **Diana Lucía Arévalo Chacón** por no existir vulneración de derechos con relevancia constitucional. Remítase copia certificada de esta decisión a la Corte Constitucional, conforme el artículo 25.1 de la LOGJCC y el artículo 86.5 y de la Constitución del Ecuador y devuélvase el expediente a la Unidad Judicial de origen. Incorpórese al expediente las acciones de personal de las licencias por vacaciones de los jueces integrantes del tribunal de la Sala. La señora Secretaria relatora de la Sala, asignada a la causa, notifique y cumpla lo ordenado.



GUAMAN GUAMAN LONGER GEOVANNY

JUEZ PROVINCIAL (S)(PONENTE)

AVILA CAMPOVERDE MILTON MODESTO

JUEZ PROVINCIAL (S)

BARRERA VERA CARMEN INES

JUEZA PROVINCIAL

FUNCIÓN JUDICIAL

212450641-DFE

En Morona, lunes once de septiembre del dos mil veinte y tres, a partir de las quince horas y dieciséis minutos, mediante boletas judiciales notifiqué la SENTENCIA que antecede a: AREVALO CHACON DIANA LUCIA en el casillero No.9999, en el casillero electrónico No.0105479240 correo electrónico emilian@candoabogados.com. del Dr./Ab. EMILIÁN ANTONIO CANDO SHEVCHUKOVA; DIRECCION NACIONAL DE REGISTRO CIVIL IDENTIFICACION Y CEDULACION en el casillero electrónico No.0102829710 correo electrónico ana.bernal@registrocivil.gob.ec, patrocinio.nacional@registrocivil.gob.ec, rafael.moreno@registrocivil.gob.ec, andres.curillo@registrocivil.gob.ec, carlos.echeverria@registrocivil.gob.ec. del Dr./Ab. ANA LUCIA BERNAL BARRETO; PROCURADURIA GENERAL DEL ESTADO - DIRECCION REGIONAL 1 en el casillero electrónico No.1400589816 correo electrónico byronv_abg@hotmail.es, notificaciones-constitucional@pge.ec, notificacionesconstitucional@pge.gob.ec, fj-moronasantiago@pge.gob.ec. del Dr./Ab. BYRON FERNANDO VASQUEZ VARGAS; PROCURADURIA GENERAL DEL ESTADO - DIRECCION REGIONAL 1 en el casillero No.9999 en el correo electrónico bvasquez@pge.gob.ec, ryampis@pge.gob.ec, raveros@pge.gob.ec. Certifico:

DENYS MARCELO JARAMILLO QUEZADA

SECRETARIO RELATOR



FUNCIÓN JUDICIAL

DOCUMENTO FIRMADO
ELECTRÓNICAMENTE

Firmado por
DENYS MARCELO
JARAMILLO
QUEZADA
C=EC
L= GENERAL
PROANO
CI
1400568836



RAZON: Siento como tal que, la **SENTENCIA** de fecha **11 de septiembre del 2023**, que antecede, se encuentra ejecutoriada por el Ministerio de la Ley.
- Lo certifico.

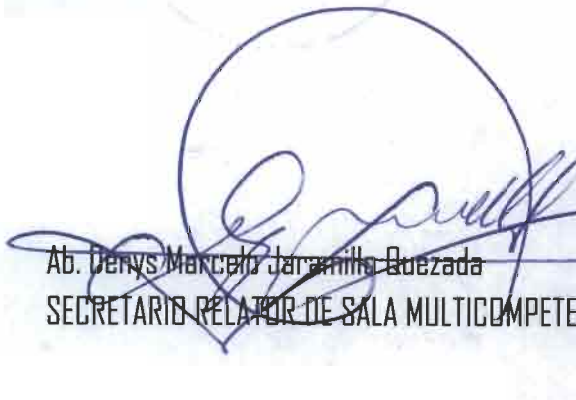
General Proaño, 20 de septiembre del 2023


Ab. Denys Marcelo Jaramillo Quezada
SECRETARIO RELATOR DE SALA MULTICOMPETENTE



CERTIFICO: que las fotos copias que anteceden rubricadas, foliadas y numeradas son iguales a la Sentencia original que reposa dentro del proceso de segunda instancia Nro. **14304-2023-00754**, de **Acción de Protección**, que sigue: **AREVALO CHACON DIANA LUCIA**, en contra de: **DIRECCIÓN NACIONAL DE REGISTRO CIVIL Y CEDULACIÓN**, constante en **NUEVE FOJAS**. Lo Certifico.

General Proaño, 20 de septiembre del 2023


Ab. Denys Marcelo Jaramillo Quezada
SECRETARIO RELATOR DE SALA MULTICOMPETENTE

