

Quito, D.M., 08 de noviembre de 2024

## CASO 105-21-EP

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

#### SENTENCIA 105-21-EP/24

**Resumen:** La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de segunda instancia dictada por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Azuay en el contexto de una acción de protección por la desvinculación de un servidor público. La Corte verifica que, en el caso en concreto, no se vulneró el derecho del accionante al debido proceso en la garantía de motivación, pues se cumplió con el estándar de motivación exigible para la desestimación de casos de conflictos laborales entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos por tratarse de asuntos de índole infraconstitucional.

### 1. Antecedentes

#### 1.1. El proceso de origen

1. El 12 de agosto de 2020, el señor Fernando Patricio Vargas Peñaherrera (“**actor**”) presentó una acción de protección en contra del Consejo de la Judicatura (“**CJ**”). En la demanda solicitó que se declare la vulneración de sus derechos al debido proceso en la garantía de motivación, a la seguridad jurídica, al trabajo, a la igualdad formal, y a una vida digna.<sup>1</sup> La causa fue signada con el número 01904-2020-00035.
2. El 2 de septiembre de 2020, el Tribunal de Garantías Penales del Azuay resolvió aceptar la acción de protección, declarar vulnerados los derechos a la seguridad jurídica, el debido proceso en la garantía de motivación, al trabajo y, a una vida digna, además, dispuso medidas de reparación.<sup>2</sup> Respecto de esta decisión, la parte demandada interpuso recurso de apelación.

<sup>1</sup> El actor alegó que se vinculó al Consejo de la Judicatura desde el 01 de agosto de 2012 hasta el 05 de enero de 2015, periodo en el que suscribió cinco contratos de servicios ocasionales con la entidad. Posteriormente, el 4 de marzo de 2015 se extendió a su favor la acción de personal 2251-DNTH por medio de la cual se le otorgó un nombramiento provisional por partida vacante para el cargo de Coordinador de Unidad Judicial. El 30 de junio de 2020, el actor fue notificado con la acción de personal 1267-DNTH-2020-MC que dio por terminado su nombramiento provisional y, consecuentemente, fue desvinculado de su cargo. El actor menciona que se produjo la desvinculación a pesar de que el concurso de méritos y oposición convocado por el Consejo de la Judicatura el 3 de enero de 2018 “nunca concluyó, ni se invalidó, declaró desierto, ni se declaró un ganador”.

<sup>2</sup> Los jueces ordenaron como medidas de reparación integral que (1) se deje sin efecto la Resolución CJ-DG-2020-0035, así como la Acción de Personal 1267-DNTH-2020-MC con la que se dio por terminada la

3. El 12 de octubre de 2020, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Azuay (“**Sala**”) resolvió aceptar el recurso de apelación, revocar la sentencia subida en grado, y desechar la acción de protección al considerar que el asunto controvertido es de legalidad.

### **1.2. Trámite ante la Corte Constitucional**

4. El 11 de noviembre de 2020, el señor Fernando Patricio Vargas Peñaherrera (“**accionante**”) presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa en contra de la sentencia de 12 de octubre de 2020 (“**sentencia impugnada**”). Esta acción fue admitida el 5 de febrero de 2021 por el Tribunal de la Sala de Admisión.<sup>3</sup> En el auto de admisión se dispuso que, en el término de diez días, los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, se pronuncien mediante informe de descargo sobre la demanda de acción extraordinaria de protección.
5. El 11 de marzo de 2021, los jueces de la Sala presentaron su informe de descargo.
6. El 21 de octubre de 2024, el juez ponente avocó conocimiento de la causa.

## **2. Competencia**

7. 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 del accionante**

8. El accionante considera que la sentencia impugnada vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica, a la igualdad, a desempeñar funciones

---

relación laboral; (2) el reintegro inmediato del señor Fernando Vargas al cargo que desempeñaba; (3) la liquidación y pago de las remuneraciones dejadas de percibir, más beneficios de ley desde la fecha de su desvinculación hasta su efectivo reintegro. Y, como garantía de no repetición, advirtió al Consejo de la Judicatura que se abstenga de repetir la conducta y, además, ordenó mantener el nombramiento provisional hasta que se desarrolle y termine el concurso de méritos y oposición o se suprima el cargo conforme la ley.

<sup>3</sup> El Tribunal estuvo conformado por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, el entonces juez constitucional Hernán Salgado Pesantes y el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

públicas, al trabajo, a una vida digna y al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y derechos de las partes y motivación.

9. Respecto al derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de las normas y derechos de las partes, sostiene que la Sala no observa que "el procedimiento de supresión de partida es un procedimiento reglado, y que, como tal, no se aplicó nunca por parte de la entidad accionada".
10. Sobre el derecho a la seguridad jurídica, alega que la Sala emplea "una norma que nunca fue aplicada al problema por la entidad accionada" pasando por alto que el artículo 18 de la LOSEP que se aplicó al otorgarle el nombramiento provisional "establecía como condición necesaria de hecho para la terminación del mismo, la declaratoria de un ganador o ganadora que ocupe [la] partida vacante".
11. Sobre el derecho a la igualdad y a desempeñar empleos y funciones públicas alude que, a pesar de alegar formalmente la violación del derecho de participación y el derecho a la igualdad formal "la Sala, en ningún pasaje de su ratio decidendi [...] analizó o se pronunció sobre estas vulneraciones".
12. Por último, afirma que los jueces accionados habrían omitido realizar "un especial análisis de los hechos y la vulneración posible, sobre fundamentos razonables y suficientes, para sostener que existe otra vía", conforme lo exige el precedente de la Corte Constitucional 001-16-PJO-CC. Por otra parte, sostiene que en la sentencia impugnada se llegó a conclusiones sin expresar las premisas en las que se fundamenta, violándose de esa manera sus derechos a la tutela judicial efectiva, al trabajo, a una vida digna y al debido proceso.
13. Particularmente el accionante menciona que "[...] no solo que jamás obtuv[o] una respuesta y un análisis de fondo sobre la acusación de la vulneración de estos derechos vulnerados, sino que, en ese sentido, no existe congruencia entre el problema planteado y la decisión tomada." Además, reitera que la Sala: "dejó muchos puntos del problema y de los hechos sin examinar y sin resolver; desviándose del precedente constitucional, pero además afectando al derecho [...]".

### **3.2. Argumentos de la judicatura accionada**

14. El 11 de marzo de 2021, los jueces de la Sala presentaron su informe de descargo, en el cual expusieron sus argumentos en relación con los derechos que el accionante alega como vulnerados. En lo que concierne al derecho a la motivación, sostuvieron que:

Respecto a la alegación de violación [al] debido proceso en cuanto al derecho a la motivación [...] se concluye que La acción (sic) de personal Nro 1267-DNTH-2020-MC [...] se encuentra motivada [...] toda vez que existen normas jurídicas establecidas en el Art. 60 de la LOSEP, y resoluciones como la No 071-2020, dictada por el Pleno del Consejo de la Judicatura, y la No CJ-DG- 2020-0035, emitida por el Director General del Consejo de la Judicatura, que justifican la terminación de la relación laboral con el accionante [...] Por tanto el cargo de falta de motivación del que se acusa a las actuaciones administrativas, mediante el cual se da por terminado el nombramiento provisional, carece de sustento y en tal virtud, este Tribunal la desecha.

**15.** En cuanto al derecho a la seguridad jurídica arguyeron que:

[L]as alegaciones realizadas por el accionante, carecen de fundamento y lógica en relación al derecho a la seguridad jurídica, toda vez que de la revisión de la norma orgánica [...] las Resoluciones Administrativas No. 071-2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura, y la CJ-DG-2020-0035 suscrita por el Director General del Consejo de la Judicatura, observamos el cumplimiento de los principios generales y propios de la actividad administrativa.

**16.** Sobre el derecho al trabajo manifestaron que “no se ha vulnerado el derecho [...] alegado por la accionante, pues la entidad nominadora CONSEJO DE LA JUDICATURA en uso de sus facultades legales, y constitucionales, eliminó el cargo de Coordinador de Unidad Judicial 1 y 2”. (Énfasis en el original)

**17.** A partir de los argumentos descritos, la Sala concluye que:

La intencionalidad de que el Juez Constitucional, deje sin efecto la Resolución 0035-2020 y la Acción de Personal 1267-DNTH-2020- MC [...] no puede ser atendida por un juez constitucional [...] este tribunal considera que no es competencia constitucional hacer un control de legalidad como pretende el actor, tutela que es privativa de la justicia ordinaria en vía contenciosa administrativa.

#### **4. Planteamiento de los problemas jurídicos**

**18.** La Corte Constitucional ha determinado que los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por los accionantes,<sup>4</sup> es decir, de las acusaciones dirigidas en contra de la decisión impugnada dentro de la acción, por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.<sup>5</sup> Al respecto, la Corte ha puntualizado que, para identificar un argumento claro y completo en una demanda de acción extraordinaria de protección, se debe verificar que este contenga **(i)** una tesis o conclusión, **(ii)** una base fáctica y **(iii)** una justificación jurídica.<sup>6</sup> Este Organismo

<sup>4</sup> CCE, sentencia 2405-16-EP/21, 4 de agosto de 2021, párr. 14.

<sup>5</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16. Este criterio ha sido reiterado por la Corte Constitucional en diversas ocasiones.

<sup>6</sup> *Idem*, párr. 18. Respecto de estos requisitos a puntualizado su entendimiento conforme a lo siguiente: **(i)** una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho constitucional cuya vulneración se acusa; **(ii)**

recuerda que no es su labor el analizar lo correcto o incorrecto de una decisión judicial, sino solamente pronunciarse respecto a las vulneraciones de derechos constitucionales que se originen en la decisión judicial impugnada.<sup>7</sup>

19. Los cargos resumidos en los párrafos 9 y 10 *supra* no constituyen argumentos completos. Si bien el accionante identifica como derechos vulnerados a la seguridad jurídica y a la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes y presenta una base fáctica,<sup>8</sup> esta Corte advierte que no propone una justificación jurídica de cómo los actos<sup>9</sup> vulneraron de forma directa e inmediata los derechos. Por el contrario, se limita a aludir argumentos generales. Por lo tanto, no se puede formular un problema jurídico respecto de estos cargos a pesar de haber realizado un esfuerzo razonable.
20. De los cargos esgrimidos en los párrafos 11, 12 y 13 *supra* se desprende que el accionante cuestiona, principalmente, que la Sala omitió analizar los hechos del caso y las vulneraciones de derechos alegadas. En consecuencia, la Sala rechazó su acción al considerar que versaba sobre asuntos de mera legalidad y, consecuentemente, era la vía ordinaria la idónea y eficaz para resolver la controversia. A criterio de este Organismo, los cargos esgrimidos se centran en una supuesta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación. En vista de lo anterior, se formula el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por cuanto no se cumple con el estándar de suficiencia?**

## 5. Resolución de los problemas jurídicos

### 5.1 ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por cuanto no se cumple con el estándar de suficiencia?

21. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE reconoce como garantía básica del derecho al debido proceso, a la motivación. Por ello, exige que las resoluciones de los poderes públicos sean motivadas.<sup>10</sup>

---

una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión de la autoridad judicial que como consecuencia vulneró algún derecho; y, (iii) una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho en forma directa e inmediata.

<sup>7</sup> CCE, sentencia 420-18-EP/23, 1 de marzo de 2023, párr. 18.

<sup>8</sup> En específico indicó que la Sala inobservó que el procedimiento de supresión es un procedimiento reglado y que aplicó una norma que no fue invocada por la entidad accionada.

<sup>9</sup> Compuestos por una acción y una omisión.

<sup>10</sup> CRE, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, “artículo 76, numeral 7, letra l). - Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. 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

22. Ahora bien, en la sentencia 1158-17-EP/21 la Corte Constitucional ha manifestado que:

el criterio rector para examinar un cargo de vulneración de la garantía de motivación establece que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente.<sup>11</sup>

23. En concordancia con lo anterior, esta Corte ha puntualizado 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”.<sup>12</sup>

24. De forma que, el análisis de una motivación suficiente en materia de garantías jurisdiccionales, 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”;<sup>13</sup> (ii) una fundamentación fáctica, consistente en “una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso”;<sup>14</sup> y, (iii) un análisis sobre la vulneración de derechos constitucionales.

25. Sin embargo, la Corte estima necesario 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 *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”.<sup>15</sup> 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”.<sup>16</sup>

---

antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.”

<sup>11</sup> CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.

<sup>12</sup> CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28

<sup>13</sup> CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.1.

<sup>14</sup> CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.2

<sup>15</sup> CCE, sentencia 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024, párr. 42.

<sup>16</sup> *Ibíd.*, párr. 40.

26. Sin detrimento de lo antes señalado, 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”,<sup>17</sup> 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”.<sup>18</sup>
27. 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 y sus servidores, 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 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 conflicto laboral con el Estado. Es decir, [...] 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 los jueces deben concluir que la AP es la vía adecuada y eficaz y deben pronunciarse sobre la existencia de violaciones de derechos alegadas.<sup>19</sup>
28. Ahora bien, de la revisión del expediente se desprende que, en el presente caso, la acción de protección versó sobre un conflicto laboral entre el Estado –Consejo de la Judicatura– y uno de sus servidores públicos. La mencionada acción tuvo por objeto la declaración de supuestas vulneraciones a los derechos constitucionales del accionante ocasionadas por la terminación de su nombramiento provisional mediante acción de personal 1267-DNTH-2020-MC de fecha 30 de junio de 2020, y, consecuentemente, su desvinculación del cargo como Coordinador de Unidad Judicial. Por lo tanto, corresponde a este Organismo verificar si la Sala cumplió con los criterios

---

<sup>17</sup> *Ibíd.*, párr. 43.

<sup>18</sup> *Ibíd.*, párr.17.

<sup>19</sup> CCE, sentencia 556-20-EP/24, 13 de junio de 2024, párr. 65.

de motivación desarrollados por la Corte Constitucional para este tipo de casos, detallados en el párrafo 27 *supra*.

29. La Sala parte por realizar precisiones respecto a la naturaleza de la acción de protección, con base en la Constitución, la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP), así como en la doctrina y jurisprudencia constitucional, puntualiza que:

La competencia de la legalidad de los actos en el Ecuador está asignada a la jurisdicción contenciosa-administrativa, sin que por lo tanto un Juez constitucional lo pueda reemplazar. La Acción de Protección no revisa la legalidad de un acto sino su legitimidad [...] Por lo tanto, queda cerrada la acción de protección cuando exista la vía judicial adecuada y eficaz para la protección de derechos, o se trata de asuntos de mera legalidad, existiendo jueces que conocen de dichos asuntos, como los Contencioso-administrativos, civiles, laborales, etc. Son ellos los encargados de resolver esos pleitos.

30. Posteriormente, con base en la LOSEP, el Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ), así como en la Resolución CJ-DG-2020-0035 suscrita por el Director General del Consejo de la Judicatura y la Resolución 071-2020 dictada por el Pleno de Consejo de la Judicatura, la Sala aclara que “no se determina que exista alguna violación de derechos constitucionales que deban ser amparados”. Por el contrario, afirma que la acción se orientó a dejar sin efecto la Resolución 0035-2020 y la Acción de Personal 1267- DNTN-2020-MC, pretensión que “no puede ser atendida por un juez constitucional”, dado que implica una revisión de “la legalidad o ilegalidad del acto”.

31. Con base en los argumentos formulados, la Sala determina que:

[N]o es competencia constitucional hacer un control de legalidad como lo pretende el actor, tutela que es privativa de la justicia ordinaria en vía contenciosa administrativa, de conformidad al Art. 173 de la Constitución de la República, [...] en armonía con lo dispuesto en el Art. 217 del Código Orgánico de la Función Judicial, más aún si no se ha demostrado que esa vía no sea adecuada ni eficaz, mucho menos la violación de algún derecho fundamental de los consagrados en la Constitución de la República. [...] no hay duda que existe norma específica, clara y concreta, establecida justamente para plantear reclamaciones del tipo que se ventila a través de la presente acción de protección, reclamo que debió presentarse ante la Sala Distrital de la Contencioso Administrativo, conforme lo establece el Art. 90 de la Ley Orgánica del Servicio Público.

32. De lo anterior se concluye que la Sala arguyó las razones que la llevaron a determinar que la acción propuesta debía ser tramitada en la vía contencioso-administrativa. Además, esta Corte verifica que, tras analizar los hechos del caso, la Sala constató que no se haya comprometido notoria o gravemente la dignidad o autonomía del accionante o, a su vez, se haya requerido una respuesta urgente. En particular, razonó que las pretensiones carecían de sustento al no advertir que el accionante “haya sido sometido a un proceso al margen de la Constitución y la ley o que haya sido impedido de ejercer sus derechos” y, en consecuencia, la acción “no corresponde procesarse en esta

jurisdicción; ya que lo que se pretende es revisar la legalidad o ilegalidad del acto de la administración, lo que desnaturaliza la acción constitucional”.

33. Por lo tanto, de conformidad con los criterios expuestos en el párrafo 27 *ut supra*, la Sala no estaba obligada a analizar las vulneraciones de derechos alegadas por el accionante —debido proceso en la garantía de motivación, seguridad jurídica, trabajo, a la igualdad formal, y a una vida digna—. En virtud de aquello, esta Corte concluye que la Sala no vulneró el derecho del accionante al debido proceso en la garantía de motivación, pues en la sentencia de segunda instancia se dilucidaron las razones por las cuales la vía contencioso-administrativa era adecuada y eficaz para conocer las pretensiones de la demanda. Además, de los hechos del caso, no se evidencia que se enmarque en asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor o servidora, o en casos excepcionales que requieran una respuesta urgente.

## 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 105-21-EP.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el 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 (voto concurrente), en sesión jurisdiccional ordinaria de viernes 08 de noviembre de 2024.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

## SENTENCIA 105-21-EP/24

### VOTO CONCURRENTE

#### Jueza constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con respeto hacia los argumentos presentados por el juez ponente y por las demás juezas y jueces que votaron a favor de la sentencia 105-21-EP/24, aprobada en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 08 de noviembre de 2024, formulo el presente voto concurrente con el fin de expresar las razones por las que, estando de acuerdo con la decisión, disiento de la argumentación contenida en la sentencia.
2. Concuero con la decisión de la sentencia 105-21-EP/24 que desestimó la acción extraordinaria de protección presentada por Fernando Patricio Vargas Peñaherrera (“**accionante**”) en contra de la sentencia de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Azuay (“**Corte Provincial**”). En particular, coincido con la sentencia 105-21-EP/24 en que la sentencia de la Corte Provincial no vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, al no incurrir en insuficiencia motivacional de los derechos alegados.
3. Sin embargo, considero necesario formular el presente voto concurrente de la sentencia 105-21-EP/24 en relación con el análisis que la Corte Constitucional debe realizar al verificar la suficiencia motivacional de la sentencia impugnada, en el marco de una acción de protección presentada en el marco de un conflicto laboral contra el Estado.
4. La sentencia 105-21-EP/24, a partir de su párrafo 26, fundamenta la decisión en que la jurisprudencia de este Organismo ha establecido varias excepciones al cumplimiento del criterio rector de la garantía de motivación, y recuerda que una de esas excepciones se configura “cuando se impugnan actos administrativos sobre conflictos laborales entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos”, remitiéndose a la sentencia 2006-18-EP/24.<sup>1</sup> Recordemos que la sentencia 2006-18-EP/24 señaló que cuando se ha configurado tal excepción, 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”.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> CCE, sentencia 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024, párr. 42.

<sup>2</sup> *Ibid.*, párr. 40.

5. Entonces, en la sentencia 2006-18-EP/24 la Corte formuló una **regla general** así como **criterios de excepción** respecto de la procedencia de la acción de protección en conflictos laborales contra el Estado. A saber, la Corte señaló que, por **regla general**, el conocimiento de los conflictos laborales<sup>3</sup> entre el Estado y sus servidores públicos corresponde a la jurisdicción de lo contencioso-administrativo; la Corte también estableció **criterios de excepción** a esta regla general, que operan cuando el caso se refiera a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor. A manera ejemplificativa, la Corte mencionó que tales excepciones podrían ocurrir en casos de evidente discriminación, o en los excepcionalísimos que requieran una respuesta urgente por las circunstancias que los rodeen. Vale aclarar que de la la sentencia 2006-18-EP/24 no se puede inferir que la acción de protección nunca será la vía solo porque se alegan temas laborales. La Corte sigue manteniendo, como lo ha hecho desde la sentencia 1679-12-EP/20,<sup>4</sup> que, por regla general, los conflictos laborales corresponden a las vías ordinarias establecidas para el efecto y que existen excepciones a aquella regla.
6. Retomando el análisis de la sentencia 105-21-EP/24, sobre la cual formulo este voto, observo que el fundamento de la decisión se basa en que la Sala no estaba obligada a analizar las vulneraciones de derechos alegadas por el accionante, a la luz de los criterios de la sentencia 2006-18-EP/24, por cuanto la Corte Constitucional verifica que los hechos del caso no se enmarcan en asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor o servidora, o en casos excepcionales que requieran una respuesta urgente. Toda vez que la sentencia sí estaba motivada, me pregunto ¿qué lleva a la Corte Constitucional a fundamentar su decisión en los criterios de excepción a la motivación?
7. A mi criterio, si se constata que las autoridades judiciales realizaron un profundo análisis de los derechos constitucionales alegados, resulta inoficioso aplicar los **criterios de excepción** establecidos en la sentencia 2006-18-EP/24. Además, no sólo resulta inoficioso, sino que si una sentencia sí está motivada, el fundamento para sostener que está motivada no requiere establecer si se configuró o no un supuesto de excepción a la garantía de motivación. Desde mi perspectiva, la sentencia 2006-18-EP/24 es una herramienta jurisprudencial que le permite a la Corte Constitucional identificar si la judicatura accionada estaba en la obligación de realizar un profundo

---

<sup>3</sup> De acuerdo con la sentencia 2006-18-EP/24, entre los ejemplos de conflictos laborales entre el Estado y servidores públicos que por regla general corresponderían a la vía contencioso-administrativa están: la terminación de contratos de servicios ocasionales, finalización de nombramientos provisionales, homologación salarial, supresión de partidas, liquidación, entre otros.

<sup>4</sup> CCE, sentencia 1679-12-EP/20, 15 de enero de 2020, párrs. 64 y 66.

análisis de derechos al desestimar una acción de protección relativa a un conflicto laboral contra el Estado únicamente cuando, de la revisión integral del caso, se constate que la judicatura accionada **no** realizó tal análisis, pero no resulta pertinente hacer referencia a los criterios de excepción de la sentencia 2006-18-EP/24 cuando la sentencia **sí** está motivada.

8. En el presente caso, el accionante alegó la vulneración de sus derechos a la seguridad jurídica, al trabajo y a la igualdad formal y no discriminación. La sentencia de la Corte Provincial, en lo principal, resumió los cargos planteados por las partes, lo alegado en la audiencia, y la decisión jurisdiccional que se encontraba en apelación. Luego, describió la “naturaleza jurídica de la acción de protección” y analizó cada uno de los derechos alegados por el accionante. Por lo cual, tal como se reconoce en la sentencia 105-21-EP/24, la Corte Provincial, después de realizar un profundo análisis de los derechos alegados, determinó que no se vulneraron derechos constitucionales y que existían otras vías idóneas para reclamar sus pretensiones. Al constatar la argumentación suficiente del análisis de derechos por parte de la judicatura accionada, a la Corte Constitucional no le corresponde pronunciarse sobre la corrección de las razones dadas en la sentencia impugnada.
9. Con base en lo anterior, al verificar que la sentencia de la Corte Provincial no incurrió en insuficiencia motivacional, considero que no es necesario ni pertinente analizar si la judicatura accionada estaba en la obligación de realizar tal análisis con base en las excepciones previstas en la sentencia 2006-18-EP/24. Esto, por cuanto el análisis existe y cumple con el estándar mínimo de motivación exigido por la Constitución y desarrollado en la sentencia 1158-17-EP/21 en el marco de una acción de protección.
10. He considerado necesario hacer este voto pues soy consciente de que la sentencia 2006-18-EP/24 ha generado confusión en los operadores de justicia. Esto lo he evidenciado, particularmente, al examinar en la etapa de admisión las sentencias que se impugnan ante la Corte Constitucional a través de la acción extraordinaria de protección, en las que se discute sobre si debían o no aplicarse los criterios de la sentencia 2006-18-EP/24, así como la manera de aplicarlos.<sup>5</sup> Esto me lleva a pensar que la Corte debe hacer mayores esfuerzos por guiar a los jueces y juezas que conocen garantías constitucionales respecto de conflictos laborales con el Estado sobre cómo aplicar esos criterios.

---

<sup>5</sup> Entre otros, me refiero a los casos 2007-24-EP, 1668-24-EP y 1923-24-EP, conocidos en Sala de Admisión.

- 11.** Si la propia Corte empieza a aplicar de manera irracional la sentencia 2006-18-EP/24, incluso en casos en los que no existen motivos para entrar a determinar si eran aplicables sus criterios de excepción, como en este caso pues la sentencia sí estaba motivada, la Corte no contribuye al propósito de guiar a las juezas y jueces que conocen garantías constitucionales sobre cómo entender y aplicar esta sentencia. En esa línea, mi preocupación radica en que sentencias como la 105-21-EP/24 podrían generar un efecto negativo sobre el rol de las autoridades judiciales que conocen acciones de protección sobre conflictos laborales contra el Estado. Esto, por cuanto para verificar que las situaciones que rodeen al caso no comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor o servidora, o en casos excepcionales que requieran una respuesta urgente, se requiere precisamente que las juezas y jueces revisen con detenimiento los hechos y derechos que son alegados y no realicen consideraciones generales y abstractas por tratarse de un conflicto laboral contra el Estado. Si la Corte, como en la sentencia 105-21-EP/24, empieza a aplicar de manera automática criterios de excepción a la motivación, aun cuando la sentencia sí está motivada, de alguna manera desconoce la labor jurisdiccional que las autoridades judiciales realizaron para verificar la inexistencia de vulneración de derechos. Aun cuando la Corte puede reconocer excepciones o umbrales en la garantía de motivación, la Corte no puede enviar el mensaje de que los jueces no deben cumplir su rol de motivar adecuadamente las sentencias.
- 12.** Reconozco que yo misma, como ponente de sentencias, he incurrido en este enfoque. Por ejemplo, en la sentencia 930-20-EP/24, se incluyó una verificación sobre la excepción de realizar un profundo análisis de la vulneración de los derechos alegados, cuando tal análisis sí existió. Ahora bien, con base en la experiencia en mi calidad de jueza constitucional en las etapas de admisión y sustanciación de las causas que se tramitan ante este Organismo, estimo que debemos corregir este tipo de razonamiento, y no seguir aportando a la confusión. El rol de la Corte Constitucional es el de verificar la suficiencia motivacional (que incluye la verificación de un profundo análisis de vulneración de derechos). Solo cuando no exista tal análisis, la Corte debe identificar si la judicatura no estaba en la obligación de realizarlo, por aplicarse algún criterio de excepción.
- 13.** Uno de los varios peligros que advierto en que la Corte aplique de manera automática o irracional la sentencia 2006-18-EP/24 es que, de alguna manera le está llevando a la Corte a alejarse de su rol natural en una acción extraordinaria de protección, esto es, analizar las sentencias de acción de protección impugnadas, para entrar en una determinación sobre los hechos que dieron origen a la acción de protección. Y es que cada vez que esta Corte analiza los casos con fundamento en la sentencia 2006-18-

EP/24, de alguna manera entra a verificar el tipo de conflicto de la acción de protección de origen.

- 14.** Considerando la naturaleza de la acción extraordinaria de protección, este Organismo debería evitar analizar los elementos y las particularidades del conflicto de origen para identificar si existe un conflicto laboral contra el Estado. El análisis caso a caso de esos conflictos, además, permite comprender que no siempre es evidente determinar si en un caso se debe aplicar las excepciones a realizar un profundo análisis derechos por tratarse de un conflicto laboral contra el Estado. Por ejemplo, en la sentencia 846-20-EP/24, el Pleno de la Corte Constitucional identificó que existió suficiencia motivacional en un caso en donde el accionante reclamaba la homologación salarial por su calidad de profesional. Si bien pudo entenderse como un conflicto laboral contra el Estado, la decisión también pudo tener incidencia en su jubilación y la calidad de vida una persona adulta mayor.
- 15.** Como he razonado en votos previos,<sup>6</sup> la superposición entre la justicia constitucional y la contencioso-administrativa no es un problema nuevo. Las tensiones entre estas dos jurisdicciones han existido y existirán siempre. La jurisprudencia constitucional ha gestionado esta superposición de distintas maneras, pero siempre enfatizando en que las soluciones no pueden venir de razonamientos en abstracto, sino que deben surgir en función de casos concretos. En cada caso, es necesario analizar la pretensión y circunstancias específicas, para determinar si debe abordarse desde la vía ordinaria o desde la vía constitucional. No es posible dilucidar la división entre la justicia constitucional y la justicia ordinaria de manera abstracta, sino siempre a la luz de cada caso concreto. Por eso, ni la sentencia 2006-18-EP/24 ni ninguna otra puede trazar una línea fronteriza para todas las materias en abstracto de manera tajante, sino a lo mucho establecer posibles ejemplos o reglas generales que siempre estarán sujetas a excepciones. La decisión final la debe tomar el juez o jueza que conoce cada causa concreta, y es a ese juez o jueza al que le corresponde la carga argumentativa. El que los conflictos laborales con el Estado tengan una vía ordinaria no implica que resolverlos en la vía constitucional equivalga a su desnaturalización, toda vez que no se trata de una cuestión ajena al objeto de la garantía y existen casos en los cuales las pretensiones no se reducen a reclamos laborales.
- 16.** Toda vez que la evaluación debe realizarse siempre a la luz de que cada caso concreto y sus particularidades, sin que pueda aplicarse un estándar en abstracto para definir si la acción de protección es o no la vía, las judicaturas que conocen acciones de protección sobre conflictos laborales con el Estado deben motivar sus decisiones. Por

---

<sup>6</sup> Voto concurrente jueza constitucional Daniela Salazar Marín, sentencia 1668-20-EP/24.

ello, identifico que lo más saludable en el marco del análisis de una acción extraordinaria de protección es que la Corte Constitucional verifique si existió una fundamentación suficiente de la motivación de la sentencia y, solo cuando tal análisis no exista, revisar si la sentencia 2006-18-EP/24 (en relación con los criterios determinados en la sentencia 556-20-EP/24) era aplicable.

17. Este enfoque no solo asegura el respeto al precedente de la sentencia 001-16-PJO-CC sobre la obligación de realizar un profundo análisis de derechos, sino que logra una armonía coherente con las excepciones previstas en la sentencia 2006-18-EP/24. También evita la complejidad innecesaria en la interpretación y aplicación de las reglas jurisprudenciales por parte de los operadores de justicia. Esto, dado que la justicia constitucional debería ser una vía rápida, sencilla y eficaz para la tutela de los derechos y, por tanto, no debe convertirse en un escenario en el que la aplicación de las reglas y sus excepciones, delineadas a través de jurisprudencia de esta Corte, complejicen innecesariamente el análisis de las acciones de protección.
18. Como Corte Constitucional, debemos desarrollar jurisprudencia conducente a guiar las decisiones de la justicia constitucional, sin generar barreras interpretativas que complejicen el análisis que las juezas y jueces deban realizar cuando conocen una acción de protección. A mi criterio, sentencias como la 105-21-EP/24, al aplicar sin motivo alguno la sentencia 2006-18-EP/24, no contribuyen a ese propósito. Por estas razones, me he permitido formular este voto concurrente.

Daniela Salazar Marín  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 105-21-EP, fue presentado en Secretaría General el 15 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 17:05; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**