

Quito, D.M., 25 de octubre de 2023

CASO 140-19-EP

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

SENTENCIA 140-19-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia dictada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos. Se concluye que se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, puesto que no habría cumplido con el estándar de suficiencia.

1. Antecedentes procesales

1. El 05 de junio de 2018, María Cristina Espinosa Salguero presentó una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Baba, impugnando la acción de personal 056-CTH-2018, por la cual fue removida del cargo de directora financiera de la entidad accionada, bajo la modalidad de libre nombramiento y remoción; en tal virtud, alegó la vulneración de los derechos al trabajo, estabilidad laboral en su condición de mujer embarazada y tutela judicial efectiva.¹
2. Mediante sentencia de 05 de julio de 2018, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Baba, provincia de Los Ríos, aceptó la acción y ordenó el reintegro a su cargo por el tiempo que dure el estado de embarazo y lactancia, el pago de todas las remuneraciones dejadas de percibir y que se ofrezcan disculpas públicas. En contra de esta decisión, la entidad accionada interpuso recurso de apelación.
3. Mediante sentencia de mayoría de 14 de noviembre de 2018, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos aceptó el recurso de apelación y revocó la sentencia subida en grado, en consecuencia, declaró sin lugar la acción de protección. Al respecto, la accionante interpuso recursos de aclaración y ampliación, los cuales fueron rechazados mediante auto de 30 de noviembre de 2018.

¹ La causa fue signada con el número 12312-2018-00146.

4. El 03 de enero de 2019, María Cristina Espinosa Salguero (“**accionante**”) presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 14 de noviembre de 2018, dictada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos.
5. En virtud del sorteo automático de 21 de mayo de 2019, la presente causa se signó con el número 140-19-EP, correspondiéndole su sustanciación a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.
6. El 26 de junio de 2019, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la acción extraordinaria de protección.²
7. Mediante auto de 10 de octubre de 2023, en cumplimiento del orden cronológico, la jueza ponente avocó conocimiento de la causa, dispuso la notificación a las partes y ordenó a la judicatura que emitió la decisión impugnada que remita su informe de descargo.³

2. Competencia

8. En los artículos 94 y 437 de la Constitución y el artículo 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**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 considera que la decisión judicial impugnada vulnera sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, seguridad jurídica, al trabajo y no discriminación asociada a su condición de embarazo, salud y seguridad social reconocidos en los artículos 75, 82, 33, 43 numeral 1, 32 y 34 de la Constitución de la República, respectivamente.

² Conformado por la jueza constitucional Carmen Corral Ponce y los entonces jueces constitucionales Ramiro Ávila Santamaría y Hernán Salgado Pesantes.

³ Esta causa fue seleccionada por la Sala de Selección de la Corte Constitucional y se signó con el número 23-19-JP. Al respecto, la causa fue acumulada a la causa 3-19-JP/20 y acumulados, en la cual se dictó sentencia el 05 de agosto de 2020.

10. La accionante afirma lo siguiente:

[...] al tratarse de que la funcionaria afectada se encontraba al momento de la remoción en estado de gestación, la institución pública, y los señores Jueces de Sala tenía (sic) la OBLIGACIÓN de precautar sus derechos Constitucionales sobre todas las cosas, sin importar el contrato de trabajo que tenga suscrito la funcionaria, mientras dure su periodo de embarazo y lactancia.

11. Por otra parte, fundamenta la vulneración a la tutela judicial efectiva en lo siguiente:

[...] existe violación Violación (sic) de su derecho a la tutela judicial efectiva, en este caso existe una violación del derecho al trabajo en relación a la estabilidad especial que se debe garantizar a las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, y que son parte de los grupos de atención prioritaria. Adicionalmente, constituye una violación del derecho a la salud y a la seguridad social dado que MARIA CRISTINA ESPINOZA SALGUERO en esta condición, necesita de constante atención médica, antes del parto, durante el parto y en el período de lactancia [...] al avocar conocimiento de la acción de protección impugnada debió tutelar el Derecho Constitucional al Trabajo, establecido en los arts. 33, 35, 66 numeral 2, 326 numeral 2 y 3 de la Constitución del Ecuador, el Derecho Constitucional a la No discriminación por periodo de embarazo, establecido en el art. 332 y 43 de la Constitución del Ecuador.

12. La accionante alega que se ha vulnerado la seguridad jurídica porque se ha inobservado la sentencia 309-16-SEP-CC, para lo cual argumenta lo siguiente:

[...] se estudia de una manera más profunda la situación de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, estableciéndose (sic) mecanismos de protección al declarar una Constitucionalidad condicionada del Art. 146 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Servicio Público, y la misma Corte Constitucional, al interpretar el referido artículo en su causal 1) resolvió que las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia NO PUEDEN SER SEPARADAS de sus puestos de trabajo porque al hacerlo, evidentemente se está violando sus derechos, por encontrarse la Sra. MARIA CRISTINA ESPINOZA SALGUERO en estado de embarazo al momento de ser removida de su cargo como Directora Financiera de la Municipalidad del cantón Baba.

13. Adicionalmente, en escritos posteriores, la accionante solicita que se aplique la sentencia 3-19-JP/20 y acumulados. La accionante solicita que se aplique la presunción determinada en el párrafo 184⁴ de la sentencia. En tal sentido concluye con lo siguiente:

⁴ *Ibidem*, párr. 184:

Si la mujer venía trabajando en el cargo de libre remoción y la supuesta “pérdida de confianza” coincide con la noticia del embarazo o con su periodo de cuidado o lactancia, se presumirá que la terminación de la relación laboral se basa en un hecho discriminatorio, por lo que el empleador deberá demostrar que la terminación no se produjo por razón de embarazo o lactancia, sino por incumplimiento comprobado del desempeño de su trabajo. Si no existe esa demostración, la

Los criterios establecidos en esta sentencia consisten, en resumen, en lo que se refiere a los cargos de libre nombramiento y remoción, que son figuras, que, por regla general, no otorgan estabilidad laboral. Sin embargo, no es ese un motivo de justificación al momento de terminar la relación laboral invocando dicho presupuesto cuando se trate de mujeres en estado de embarazo o lactancia porque es menester garantizar la estabilidad laboral reforzada con el fin de asegurar los ingresos que corresponden a la madre no solo para su propio cuidado sino también para el niño que está por nacer o recién nacido.

14. Finalmente, solicita a esta Corte que acepte su acción extraordinaria de protección y que dicte las medidas de reparación que corresponda.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

15. A pesar de haber sido notificados con el auto de 10 de octubre de 2023, los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos no remitieron el informe ordenado.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

16. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional.⁵
17. En cuanto a la presunta vulneración al derecho al trabajo, salud, seguridad social y no discriminación por embarazo, y los argumentos expuestos en el párrafo 10 *ut supra*, se constata que se fundamenta en los hechos que dieron origen al proceso. Al respecto, cabe indicar que la acción extraordinaria de protección tiene por objeto determinar si una actuación judicial vulneró directamente algún derecho constitucional y, excepcionalmente, podría conocer lo resuelto sobre el conflicto de materia del juicio de origen a través de un examen de mérito. Cuestión que este Organismo no considera pertinente en la presente causa.
18. Respecto a lo expuesto en el párrafo 13 *ut supra*, la accionante solicita la aplicación del precedente 3-19-JP/20 y acumulados. Al respecto, dicho pedido fue solicitado en escritos

trabajadora tendrá derecho a la compensación para el derecho al cuidado hasta el fin de su periodo de lactancia.

⁵ CCE, sentencia 752-20-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 31.

posteriores a la admisión de la causa⁶, en ese sentido, no compete a este Organismo conocer nuevos cargos en la sustanciación de la presente causa.

19. En lo que se refiere a lo expuesto en el párrafo 12 *ut supra*, es decir, la inobservancia de la sentencia 309-16-SEP-CC, se observa que la accionante no logra identificar cuál es la regla del precedente que presume inobservada y por qué esta le era aplicable al presente caso⁷; por lo que esta Corte se encuentra impedida de analizar la alegada vulneración.
20. Por otro lado, en cuanto al cargo de la presunta vulneración a la tutela judicial efectiva, se constata que sus argumentos se refieren, indirectamente, a los hechos que dieron origen, pues insiste en la violación de los derechos alegados en la controversia de fondo. Sin embargo, realizando un esfuerzo razonable⁸, este Organismo considera que los argumentos de la accionante cuestionan -en general- el razonamiento realizado por los jueces de apelación en cuanto a la suficiencia en la motivación sobre la respuesta a los cargos de los derechos alegados como vulnerados, por lo que este Organismo estima conveniente reconducir el análisis a la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, a efectos de verificar si la decisión judicial impugnada contiene una fundamentación fáctica y normativa suficiente.⁹
21. En tal sentido, se formula el siguiente problema jurídico: ¿La sentencia de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos vulneró la garantía de la motivación por no cumplir con el criterio rector de suficiencia?

⁶ La accionante mediante escritos de 08 de septiembre de 2020, 21 de diciembre de 2021 y 26 de mayo de 2022, planteó nuevos cargos y argumentos referentes a la acción extraordinaria de protección. Al respecto, este Organismo ha determinado que “la demanda es el acto jurídico que da inicio al proceso constitucional y son las alegaciones contenidas en ésta las que deben ser consideradas”. CCE, Sala de Admisión, auto 1386-22-EP, de 04 de agosto de 2022. Este postulado ha sido adoptado en la sentencia 2636-17-EP/23, de 12 de abril de 2023.

⁷ CCE, sentencia 1943-15-EP/21, 13 de enero de 2021, determinó que cuando el argumento presentado en una acción extraordinaria de protección se fundamenta en la inobservancia de un precedente constitucional, además de reunir los elementos de argumento claro y completos, se deberá incluir en la justificación jurídica: (i) la identificación de la regla del precedente y (ii) la exposición sobre por qué la regla del precedente es aplicable al caso.

⁸ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 21. En la referida sentencia se determinó que la verificación de que un cargo esté completo debe realizarse en la fase de admisión de la demanda, razón por la que, una eventual constatación de que un determinado cargo carece de una argumentación completa al momento de dictar sentencia, no puede implicar, simplemente, su rechazo, sino que la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si es posible establecer una violación de un derecho fundamental.

⁹ CCE, sentencia 889-20-JP/21, de 10 de marzo de 2021, párr. 122.

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. Primer problema jurídico: ¿La sentencia de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos vulneró la garantía de la motivación por no cumplir con el criterio rector de suficiencia?

22. La Constitución de la República en su artículo 76, numeral 7, literal l) determina que:

En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...]

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...]

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 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.

23. En tal sentido, la garantía de la motivación exige que las decisiones de los poderes públicos cuenten con una argumentación jurídica suficiente [criterio rector], la cual deberá contener una estructura mínimamente completa compuesta por la obligación de (i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se fundamenta la resolución; (ii) enunciar los hechos del caso y (iii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.¹⁰

24. Cuando se incumple el criterio rector, es decir, cuando la argumentación jurídica no consigue tener una estructura mínimamente completa [fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente], se vulnera el debido proceso en la garantía de la motivación.¹¹

25. Para el caso de las garantías jurisdiccionales el estándar de suficiencia es más exigente, pues además de lo establecido en los párrafos *ut supra*, los juzgadores deberán 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 infra constitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.¹²

¹⁰ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 57 a 61.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*, párr. 103.1.

26. En el caso en concreto, se verifica que en la demanda de acción de protección, en lo relativo a los argumentos sobre la vulneración de derechos constitucionales, la accionante alegó como vulnerados los derechos a la motivación, al trabajo, discriminación por su condición de embarazo, tutela judicial efectiva y seguridad jurídica;¹³ corresponde verificar el estándar de suficiencia en la sentencia impugnada.
27. La sentencia impugnada se encuentra conformada por siete acápites. En el primero, se convalida la validez procesal; en el segundo, se determina la competencia del tribunal; en el tercero, constan los antecedentes de la causa; en el cuarto, se define a la acción de protección; en el quinto, consta la fundamentación del recurso de apelación, en el cual se transcriben los argumentos de las partes procesales.¹⁴ Finalmente, en el acápite séptimo consta el análisis constitucional realizado por la judicatura, y expone los siguientes argumentos:

En cuanto a la cesación de funciones de los servidores públicos, el Art. 47 literal e) de la Ley de Servicio Civil, establece la cesación de los servidores de libre remoción. 7) Finalmente, y recapitulando, tanto lo manifestando por los sujetos procesales, como por las pruebas aportadas, si bien es verdad que la legitimada activa se encontraba, al momento de su remoción, en estado de embarazo, no existe ningún elemento probatorio, que lleve a este Tribunal Constitucional, a determinar que la causa de la cesación de su cargo fue su estado de embarazo, más aun, la propia accionante, en los fundamentos de hecho de su acción constitucional, indica que el 18 de abril del 2018, informó a la Alcaldesa que se encontraba embarazada, y el 19 de abril del mismo año, la alcaldesa Abg. Mónica Salazar pone en conocimiento, luego de la sesión del Consejo, el estado de gravidez de la Ing. Cristina Espinosa y felicita a su esposo por la noticia. Cabe anotar que la remoción de su cargo de Directora Financiera ocurre casi un mes después de estos hechos. En cuanto a los acosos y problemas laborales que manifiesta ocurrían con la Ing. Wendy Arana, coordinadora de Talento Humano, se verifican como asuntos netamente concernientes a su cargo de Directora Financiera, y no a causa de su embarazo, y que en definitiva, no constan tampoco demostrados. Bajo esta premisa, no existe vulneración de derechos constitucionales.

28. A partir de las premisas expuestas, la judicatura concluye de manera general que no existe vulneración de derechos. De tal modo, el análisis no cumple con el estándar de suficiencia

¹³ En la demanda de acción de protección, en cuanto a la vulneración de derechos, consta los siguientes argumentos:

Este acto violatorio radica en que la AB. MÓNICA SALAZAR HIDALGO, ALCALDESA DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL CANTÓN BABA, SIN MOTIVACIÓN ALGUNA realiza mi remoción al cargo de Directora Financiera que venía desempeñando [...] se ha vulnerado el Derecho Constitucional al TRABAJO [...] a un miembro del grupo de atención prioritaria al removerme de mi puesto de trabajo y vulnerando mi estabilidad laboral y discriminándose por mi estado de embarazo.

¹⁴ De la revisión integral de la sentencia, no consta un acápite sexto.

exigido para las garantías jurisdiccionales, pues no existió un análisis sobre los derechos alegados por la accionante ya que la sala se habría limitado a indicar que la desvinculación no se debió al estado de embarazo, según fue expuesto en el párrafo 26 *ut supra*.

29. La jurisprudencia de esta Corte ha determinado el rol de los jueces en el marco de una acción de protección. Al respecto, ha señalado que en las decisiones judiciales se deberá realizar un análisis profundo de la real existencia de la vulneración de un derecho constitucional y sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto y, solamente cuando no se encuentre una vulneración, se podrá determinar la vía idónea y eficaz para resolver el asunto en controversia.¹⁵ Lo cual, en el caso concreto, implica que, al tratarse de una persona que pertenece a un grupo de atención prioritaria, debe precautelarse la no afectación a derechos fundamentales.¹⁶
30. En este punto cabe aclarar que, si bien la argumentación jurídica puede ser concreta y un cargo puede estar interrelacionado con la conclusión de otro, aquello no exime a las autoridades judiciales de su obligación de justificar las razones mínimas por las que se analizan varios derechos en conjunto, se reconducen los argumentos hacia el examen de otros derechos, o se descarta el análisis de un cargo, en virtud de que las simples afirmaciones en abstracto o los razonamientos generalizados de varios derechos bajo un mismo supuesto fáctico, no permiten evaluar la racionalidad de la decisión judicial.¹⁷
31. En tal sentido, este Organismo concluye que la sentencia de 14 de noviembre de 2018 dictada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos vulneró la garantía de la motivación.

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. *Aceptar* la acción extraordinaria de protección 140-19-EP.

¹⁵ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 103.1.

¹⁶ CCE, sentencia 105-10-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 70 y sentencia 219-20-EP/23, de 12 de octubre de 2023, párr. 36.

¹⁷ En igual sentido, véase la sentencia CCE, 3314-17-EP/23, 05 de julio de 2023, párr. 33.d.

2. *Declarar* la vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación como resultado de la sentencia de 14 de noviembre de 2018 dictada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos.
3. *Dejar sin efecto* la sentencia de 14 de noviembre de 2018 dictada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos.
4. *Disponer* que, previo sorteo, otra conformación de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos conozca el recurso de apelación y dicte la sentencia que corresponda.
5. Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 25 de octubre de 2023, sin contar con la presencia del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL