

Quito, D.M., 22 de noviembre de 2023

CASO 911-18-EP

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

SENTENCIA 911-18-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional analiza el derecho a la seguridad jurídica en una sentencia emitida por la Corte Provincial de Esmeraldas, dentro de una acción de protección en la que se impugnó una resolución de visto bueno. Se acepta la demanda al constatar que la sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica al haberse concedido una acción de protección con base en un análisis de procedencia de las causales de visto bueno establecidas en el Código del Trabajo.

1. Antecedentes procesales

1. El 25 de mayo de 2015, Carlos Alberto Barros Cevallos (“**actor**”) presentó una acción de protección contra la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP PETROECUADOR (“**Petroecuador**”) y María Auxiliadora Castillo Gutiérrez, inspectora del trabajo de Esmeraldas, por considerar que el trámite de visto bueno con el que se lo desvinculó del cargo de analista de comercialización de gas licuado del petróleo (GLP) vulneró sus derechos constitucionales (proceso 08282-2015-00985).¹
2. En sentencia del 20 de julio de 2015, la Unidad Judicial Penal de Esmeraldas, provincia de Esmeraldas (“**Unidad Judicial**”) negó la acción por considerar que no se demostró la vulneración a los derechos alegados.² Frente a esta decisión, el actor apeló.
3. En sentencia de mayoría del 05 de enero de 2018, la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Esmeraldas (“**Corte Provincial**”) aceptó el recurso de apelación, declaró nulo el visto bueno y ordenó el reintegro del actor a su puesto de trabajo junto

¹ Alegó, en esencia, que no era un obrero, amparado por el Código del Trabajo, sino un empleado público, amparado por la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP), por lo que el procedimiento para su desvinculación no era un visto bueno. Por su parte, la Inspectoría del Trabajo manifestó que el inicio del visto bueno tuvo lugar en relación al faltante de 171 cilindros de GLP durante el turno del actor. Petroecuador manifestó que la vía adecuada para impugnar la resolución de la Inspectoría del Trabajo era la vía laboral ordinaria.

² Concluyó que “no se ha demostrado que derechos constitucionales han sido vulnerados [...]. El Visto Bueno emitido por la señora Inspectora del Trabajo, es emitido por autoridad competente por lo tanto goza de plena legalidad y legitimidad. [...] El accionante pudo [...] acudir a la justicia ordinaria contencioso administrativa”.

con el pago de lo no percibido durante el tiempo de desvinculación.³ El actor solicitó aclaración y ampliación, misma que fue atendida con auto del 29 de enero de 2018.⁴ Petroecuador solicitó revocatoria de este último auto, lo que fue negado con auto del 01 de febrero de 2018.⁵

4. El 23 de febrero de 2018, Petroecuador (“**entidad accionante**”) presentó acción extraordinaria de protección contra la sentencia del 05 de enero de 2018 y el auto del 29 de enero de 2018, ambos emitidos por la Corte Provincial.
5. Con auto de 28 de mayo de 2018, esta Corte Constitucional admitió a trámite la acción⁶ y, por sorteo del 13 de junio de 2018, su conocimiento correspondió a la entonces jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra.
6. Una vez posesionada la actual jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, por sorteo realizado el 12 de noviembre de 2019, le correspondió el conocimiento del presente caso. Por lo que, con auto del 01 de septiembre de 2023, la jueza ponente avocó conocimiento y solicitó informe de descargo a la Corte Provincial, lo cual fue atendido por dicha judicatura el 08 de septiembre de 2023. Además, con auto del 31 de octubre de 2023, solicitó a la entidad accionante un informe sobre la situación laboral de Carlos Alberto Barros Cevallos, lo cual fue atendido el 08 de noviembre de 2023.

2. Competencia

7. En los artículos 94 y 437 de la Constitución y el literal d del numeral 2 del artículo 191 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 El razonamiento judicial para esta decisión se analiza más adelante en la presente sentencia.

⁴ La Corte Provincial señaló que “en voto de mayoría se deslizó un yerro en el tema de la declaración de la existencia del daño y la determinación del monto para repararlo [...], por lo que SE ACEPTA LA SOLICITUD DE AMPLIACIÓN [...], disponiéndose que [...] sea la misma institución pública deudora y accionada, la que debe proceder a la liquidación económica, estableciendo el monto adeudado y cancelándolo”.

⁵ Concluyó que “sostener que EP PETROECUADOR no es la empresa pública accionada, solo busca dilatar la ejecución de lo resuelto”.

⁶ Sala de Admisión conformada por los entonces jueces constitucionales Ruth Seni Pinoargote, Francisco Butiña Martínez, y Alfredo Ruíz Guzmán.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la entidad accionante

8. La entidad accionante alega que se vulneraron sus derechos constitucionales (i) al debido proceso en la garantía de motivación (CRE, art. 76, num. 7, lit. I), (ii) a la seguridad jurídica (art. 82), y (iii) a la tutela judicial efectiva (art. 75).
9. La entidad accionante inicia recapitulando los argumentos presentados por la Corte Provincial al resolver el recurso planteado y sostiene que la sentencia resulta “ilógica e inmotivada” así como “incongruente”, a la que se arribó “haciendo uso de falacias” y “sin sensatez”, dado que “se observan varias incoherencias” que “se traducen en violaciones directas al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, relacionadas a su vez con la seguridad jurídica [...] y tutela judicial efectiva”.
10. Al respecto, en primer lugar, argumenta que en la sentencia “no se enunciaron las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explicó la pertinencia de su aplicación, en estricta relación a los antecedentes de hecho”.
11. En segundo lugar, asevera que la vía constitucional no era la vía adecuada en el caso concreto “para demandar la inconformidad presentada por el [...] actor] respecto a la forma de terminación de la relación laboral”, pues “tenía una vía expedita para ser impugnada, esto es ante el Juez de Trabajo [...] que] no se ha determinado como inadecuada o ineficaz, a través del análisis correcto de vulneración de derechos constitucionales”, ignorando así “la subsidiariedad de la acción de protección, conforme lo determina [la Corte Constitucional] en la sentencia No. 175-16-SEP-CC”.
12. En tercer lugar, manifiesta que la Corte Provincial arribó a su decisión “por medio de la interpretación de normas infraconstitucionales a través de las cuales considera que la [...] la competencia del inspector del trabajo] puede no estar sustentada de forma adecuada, aspecto cuyo análisis corresponde a la justicia constitucional. Desnaturalizando no solo a la garantía jurisdiccional de acción de protección, sino también al derecho a la seguridad jurídica [...] por la naturaleza legal de la problemática [que implica la impugnación de un visto bueno]” (sic). Desarrolla que el razonamiento de la Corte Provincial resulta “carente de lógica” y evidencia “el craso error en el que incurrió” al “afirmar que la supuesta prescripción hallada en la tramitación del visto bueno, acarrea como consecuencia la pérdida de la competencia del Inspector de Trabajo para conocer el trámite planteado”. Al respecto, incluye una extensa explicación en

relación a que, a su parecer, “la competencia nace de la ley, y la misma no se pierde por encontrarse cierta acción perdida, siendo necesario resolverse la prescripción aludida en el fallo final”. Por esta razón, a su criterio, lo correcto habría sido partir de que la prescripción no acarrearía la ausencia de competencia del inspector del trabajo, pues habría sido imposible que dicho funcionario se abstenga de conocer el expediente sin competencia alguna.

13. Tiene como pretensión que se deje sin efecto tanto la sentencia del 05 de enero de 2018 como el auto del 29 de enero de 2018, ambos de la Corte Provincial.
14. Finalmente, mediante escrito del 08 de noviembre de 2023, la entidad accionante informó que, en cumplimiento a la sentencia de la Corte Provincial, el 26 de febrero de 2018 reintegró a Carlos Alberto Barros Cevallos “a sus labores que venía desempeñando en [... Petroecuador], con la misma remuneración que tenía al tiempo de la separación de su trabajo esto es al cargo de Analista de Comercialización de GLP (DEPÓSITO GLP ESMERALDAS), con el sueldo de USD. 2229,00”, “cargo que lo viene cumpliendo hasta la actualidad [07 de noviembre de 2023]”. Asimismo, pagó las remuneraciones, beneficios legales, aportes al IESS, que dejó de percibir desde la separación del cargo hasta su reintegro. Finalmente, aseveró que el 01 de marzo de 2023, en cumplimiento a la sentencia emitida dentro de otra acción de protección (08244-2022-00042),⁷ se le asignó la remuneración mensual unificada de USD 3 177,78, la cual “mantiene hasta la actualidad”.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

15. En su informe, la Corte Provincial expresa que la sentencia impugnada sí contuvo una motivación suficiente para desestimar la argumentación de la entidad accionante en el proceso de origen, “que pretendía en forma absoluta que como supuestamente el acto era impugnabile en sede judicial, volvía a la acción de protección en improcedente”.
16. Afirma que, para la emisión de la sentencia, la Corte Provincial realizó un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales y sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. Como resultado, consideró que la vía ordinaria perdió su carácter de adecuada y eficaz, convirtiéndose la vía constitucional en

⁷ El actor, junto con otros trabajadores de Petroecuador, presentó una acción de protección —que le fue favorable—, mediante la cual exigía la homologación de sus remuneraciones a las que percibían otros trabajadores que cumplían funciones similares bajo el mismo régimen laboral dentro de la empresa, y el pago de las diferencias salariales de los años en que percibieron una remuneración inferior.

la más idónea para la protección de los derechos, “ya que en la aplicación del visto bueno se afectaron derechos constitucionales del legitimado activo, como es el caso de la afectación a su honra”. Esto habría ocurrido pues “al legitimado activo, su patrono EP PETROECUADOR le imputaba la responsabilidad de la pérdida de 164 cilindros de gas [...] estando ausente en el período de los hechos acaecidos y puestos en conocimiento del Inspector del Trabajo [...] lo cual evidentemente afectó otros derechos más allá de los derechos laborales del legitimado activo”.

4. Planteamiento de problemas jurídicos

- 17.** 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 esta dirige contra el acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.⁸
- 18.** Esta Corte ha concluido que, una forma de identificar si a partir de un determinado cargo, en una demanda de acción extraordinaria de protección, cabe establecer un problema jurídico sobre la potencial violación de un derecho fundamental, es la constatación de que aquel contenga una argumentación mínimamente clara y completa, es decir, que reúna, al menos, los siguientes tres elementos: (i) la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (*tesis*); (ii) el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (*base fáctica*); y, (iii) la demostración sobre la manera concreta en la cual, por qué y cómo, la acción u omisión vulnera, en forma directa e inmediata, el derecho fundamental (*justificación jurídica*).⁹
- 19.** En el caso concreto, por un lado, respecto al párrafo 9 *ut supra*, se aprecia que la argumentación de la entidad accionante se fundamenta en su desacuerdo con la decisión impugnada pues, en esencia, apunta a cuestionar una supuesta incorrección del razonamiento judicial, pretendiendo que se examine el fondo de la resolución para su corrección y, así, obtener una sentencia distinta a la emitida. Al respecto, este Organismo ya ha señalado¹⁰ que la acción extraordinaria de protección no es apta para corregir el razonamiento de la judicatura o subsanar inconformidades,¹¹ pues a esta Corte no le corresponde pronunciarse sobre la (in)corrección de las decisiones impugnadas¹² y, solo

⁸ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

⁹ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párrs. 18 y 21.

¹⁰ Ver, por ejemplo: CCE, sentencia 1121-18-EP/23, 16 de agosto de 2023, párr. 14.

¹¹ CCE, sentencia 2096-17-EP/23, 12 de julio de 2023, párr. 41.

¹² CCE, sentencias 274-13-EP/19, 18 de octubre de 2019, párr. 47; 886-18-EP/23, 02 de agosto de 2023, párr. 28.

*excepcionalmente*¹³ y de *oficio*,¹⁴ en acciones extraordinarias de protección derivadas de procesos de garantías jurisdiccionales, se puede revisar lo resuelto sobre el conflicto materia del proceso de origen¹⁵ —“examen de mérito”—.

20. Por otro lado, se identifica un cargo con argumento claro y completo relativo a una presunta falta de motivación en el acto judicial impugnado (párr. 10, *ut supra*). Por tanto, se lo atenderá a través del problema jurídico: *¿La sentencia de la Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, por incurrir en una deficiencia motivacional de insuficiencia, al carecer de fundamentación normativa y fáctica?*
21. Asimismo, se identifica un cargo con argumento claro y completo relativo a una presunta vulneración al debido proceso en la garantía de motivación, a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva, en esencia, porque la Corte Provincial habría considerado a la acción de protección como la vía adecuada para impugnar una resolución de visto bueno (párrs. 11-12, *ut supra*). Por lo que, para evitar una reiteración argumentativa, esta Magistratura considera apropiado resolver los cargos presentados, únicamente a través del análisis del derecho a la seguridad jurídica, razón por la cual se formula el siguiente problema jurídico: *¿La sentencia de la Corte Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica, por haberse considerado a la acción de protección como la vía adecuada para impugnar una resolución de visto bueno?*
22. Ahora bien, examinados los problemas jurídicos planteados, se verifica que el primero (párr. 20, *ut supra*) se refiere a una presunta vulneración ocurrida dentro de la acción de protección y el segundo (párr. 21, *ut supra*) a la procedencia misma de la vía judicial constitucional, es decir, de la acción de protección. Por tanto, corresponde iniciar examinando el segundo problema jurídico; si su respuesta fuese positiva —i.e., si se verificase que la acción de protección era improcedente—, no tendría objeto examinar el restante problema jurídico, relativo a cómo se sustanció la acción.
23. Finalmente, aun cuando la entidad accionante ha identificado como decisión impugnada el auto del 29 de enero de 2018 y pretende que se la deje sin efecto, de la revisión a la demanda, no se ha podido identificar cargos o alegaciones específicas respecto a una presunta vulneración de derechos constitucionales por dicha decisión; por lo tanto, esta

¹³ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párrs. 55-56.

¹⁴ Por decisión de esta Corte Constitucional, con independencia de los argumentos formulados en la demanda de acción extraordinaria de protección (CCE, sentencia 533-15-EP/23, 21 de junio de 2023, párr. 15).

¹⁵ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párrs. 52-65.

Corte descarta su análisis.

5. Resolución de problemas jurídicos

5.1. Primer problema jurídico: ¿La sentencia de la Corte Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica, por haberse considerado a la acción de protección como la vía adecuada para impugnar una resolución de visto bueno?

24. En el caso bajo análisis, la entidad accionante alega que en la sentencia de la Corte Provincial se vulneró su derecho constitucional a la seguridad jurídica, en esencia, porque se consideró a la acción de protección como la vía adecuada para impugnar una resolución de visto bueno (párr. 12, *ut supra*).
25. El artículo 82 de la Constitución prescribe que “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”.
26. Al respecto, esta Magistratura ha señalado que la seguridad jurídica permite a las personas contar con un ordenamiento jurídico previsible, determinado, estable y coherente que le brinde una noción razonable de las reglas que le serán aplicadas. El ordenamiento jurídico debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada, sino por procedimientos regulares establecidos previamente por autoridad competente, para evitar arbitrariedad.¹⁶
27. Adicionalmente, con relevancia especial para el caso bajo análisis, este Organismo ha determinado que, por regla general, las impugnaciones de visto bueno corresponden a la jurisdicción laboral.¹⁷ En esta línea, la sentencia 1679-12-EP/20¹⁸ configuró un precedente en sentido estricto del cual se ha formulado la siguiente regla:

Si (i) se impugna en una acción extraordinaria de protección una sentencia de acción de protección por haberse vulnerado el derecho a la seguridad jurídica; (ii) dicha sentencia declaró procedente la acción en contra de una resolución de visto bueno; y, (iii) la Corte Constitucional verifica que los hechos de origen no demuestran que las actuaciones de los empleadores han afectado otros derechos más allá de los derechos laborales de los accionantes –como por ejemplo, situaciones especialmente graves como discriminación,

¹⁶ CCE, sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20.

¹⁷ CCE, sentencia 1679-12-EP/20, 15 de enero de 2020, párr. 66.

¹⁸ CCE, sentencia 1679-12-EP/20, 15 de enero de 2020.

esclavitud, trabajo forzado o afectaciones al derecho a la integridad personal de los trabajadores—, o bien, si tales hechos no indican la urgencia o necesidad de atender una situación particular en grado tal que la vía judicial ordinaria deviene en ineficaz [**supuesto de hecho**]; *entonces*, la Corte Constitucional debe declarar la vulneración al derecho a la seguridad jurídica [**consecuencia jurídica**].¹⁹

28. Además, con la sentencia 1329-12-EP/22²⁰ —preservando el precedente de la sentencia 1679-12-EP/20—, esta Corte se alejó del criterio de deferencia para con los jueces constitucionales que determinan la (in)procedencia de una acción de protección contra un visto bueno,²¹ precisando que este criterio “no será empleado por esta Corte en casos futuros, pues [...] compromete la aplicación de la regla general que [...] es la siguiente: *las impugnaciones de visto bueno corresponden a la jurisdicción laboral*”.

29. Con este contexto, en el presente caso se evidencia que:

- i. Se impugnó en esta acción extraordinaria de protección una sentencia de acción de protección, alegándose vulneración del derecho a la seguridad jurídica.
- ii. La sentencia impugnada declaró procedente la acción de protección en contra de una resolución de visto bueno.
- iii. Los hechos del caso de origen, *prima facie*, no demuestran que las actuaciones de Petroecuador, como empleadora, hayan afectado otros derechos más allá de los laborales de Carlos Alberto Barros Cevallos, actor de la acción de protección; así como tampoco se verifica la urgencia o necesidad de atender una situación particular, pues las pretensiones del entonces actor respondían a asuntos propios de la jurisdicción ordinaria; tal como consta en el acápite “6.3” de la decisión judicial impugnada:

¹⁹ CCE, sentencia 1329-12-EP/22, 07 de septiembre de 2022, párr. 29.

²⁰ CCE, sentencia 1329-12-EP/22, 07 de septiembre de 2022, párr. 29.

²¹ En la sentencia 1679-12-EP/20 (15 de enero de 2020, párrs. 81 y 83), esta Corte manifestó: “La determinación de la procedencia o no de una acción de protección [contra un visto bueno] *dependerá de los hechos específicos de cada caso y de la existencia o no de elementos que justifiquen la intervención de la justicia constitucional, por lo que está sujeta a la conclusión a la que arribe cada juzgador después de realizar el análisis requerido por la Constitución y la ley.* [...] Esto no implica desconocer que se puedan producir abusos en la tramitación de una acción de protección ni que los jueces cuenten con libertad absoluta para tramitar cualquier controversia a través de esta garantía, pero sí implica que la Corte Constitucional debe otorgar suficiente deferencia a la actuación de los jueces constitucionales en la medida en que son ellos los encargados por la Constitución para garantizar los derechos constitucionales a través de la acción de protección” (énfasis añadido).

En el presente caso, en la tramitación de la presente acción de protección, se ha evidenciado y comprobado de la revisión minuciosa de las piezas procesales que se encuentran en el expediente, que [...] la acción constitucional fue presentada por [...] por la incompetencia que tenía el Inspector del Trabajo en aceptar a trámite la solicitud de Visto Bueno, en razón que a la fecha de la presentación de esta solicitud (el 11 de febrero del 2015), su acción ésta ya estaba prescrita, ya no existía el derecho de PETROECUADOR de impulsar dicha acción; y, por otra parte, el Inspector del Trabajo de Esmeraldas al haber transcurrido más de treinta días desde que se conoció el hecho, actuaba sin competencia para tramitados.

30. Así, se constata que en el caso bajo análisis concurren los supuestos de hecho previstos en la regla de precedente antes enunciada y, por tanto, debe generarse su consecuencia jurídica. Entonces, esta Corte Constitucional declara la vulneración al derecho a la seguridad jurídica de Petroecuador en la sentencia de la Corte Provincial, por haberse considerado a la acción de protección como la vía adecuada para impugnar la resolución de visto bueno del caso de origen.

6. Reparación

31. De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 86 de la Constitución, en concordancia con los artículos 6 y 18 de la LOGJCC, la declaración de la vulneración a derechos constitucionales genera la obligación de reparar integralmente el daño causado. A tal efecto, a la Corte le corresponde determinar las medidas que mejor propendan a dicha reparación.
32. Al respecto, esta Corte ha determinado que, aun cuando el reenvío de la causa para que otro juzgador emita una nueva decisión judicial suele ser una medida de reparación eficiente, existen casos —como este— en el que el ámbito decisorio de la Corte Provincial destinataria del reenvío se reduce hasta el punto de anularse, puesto que la sentencia de la Corte ya determina en su totalidad cuál debe ser el contenido de la futura decisión del juez ordinario. En consecuencia, dada la improcedencia de la acción de protección para la resolución de este tipo de conflictos *“el reenvío deviene inútil y perjudicial para el titular del derecho vulnerado, por lo que, en esos casos, la Corte Constitucional debe adoptar directamente la decisión que le correspondería dictar al señalado juez ordinario”* (énfasis agregado).²² Es decir, corresponde a esta Magistratura declarar improcedente la acción de protección de origen.

²² CCE, sentencia 843-14-EP/20, 14 de octubre de 2020, párr. 56.

33. Ahora bien, del expediente también consta que, por ejecución de la sentencia de la Corte Provincial, Carlos Alberto Barros Cevallos, actor del proceso de origen, fue reintegrado a su cargo y lo mantiene hasta la actualidad.²³ En consecuencia, dado que una vez ejecutoriada una sentencia, esta es de inmediato cumplimiento y debe ser ejecutada, se encuentra que la reparación dispuesta en el proceso de origen ya fue cumplida por las autoridades obligadas.²⁴ Por lo que, dejar sin efecto la decisión impugnada en la presente causa no puede afectar la reparación que recibió el accionante de la acción de protección y, por tanto, como ha sido resuelto previamente en casos similares,²⁵ esta Corte estima que la presente sentencia, en sí misma, constituye una medida de reparación integral suficiente, sin que esto implique un pronunciamiento sobre los hechos de origen del caso.

7. 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 911-18-EP.
- 2.** *Declarar* que la sentencia del 05 de enero de 2018 emitida por la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Esmeraldas dentro del proceso 08282-2015-00985 vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica de la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP PETROECUADOR.
- 3.** *Como* medidas de reparación:
 - 3.1.** *Dejar sin efecto* la sentencia del 05 de enero de 2018 emitida por la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Esmeraldas dentro del proceso 08282-2015-00985.
 - 3.2.** *Archivar* la acción de protección del proceso 08282-2015-00985.
 - 3.3.** *Declarar* que la presente sentencia, en sí misma, constituye una medida de reparación integral suficiente.

²³ CCE, expediente constitucional caso 911-18-EP, fojas. 34-42 (escrito de Petroecuador, 08 noviembre de 2023, anexo 1).

²⁴ CCE, sentencia 1320-13-EP/20, 27 de mayo de 2020.

²⁵ CCE, sentencia 1329-12-EP/22, 07 de septiembre de 2022.

3.4. Declarar que esta decisión no implica afectación alguna a la situación laboral de Carlos Alberto Barros Cevallos con la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP PETROECUADOR.

4. Notifíquese, publíquese, 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 siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, y Daniela Salazar Marín; y, dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 22 de noviembre del 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

SENTENCIA 911-18-EP/23

VOTO CONCURRENTE

Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. Antecedentes procesales

1. En sesión del Pleno del día 22 de noviembre de 2023, la Corte Constitucional aprobó con voto de mayoría la sentencia 911-18-EP/23, en la que se aceptó parcialmente la acción extraordinaria de protección presentada por la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP PETROECUADOR (“**Petroecuador**”), en contra de la sentencia de 05 de enero de 2018 y el auto del 29 de enero de 2018 dictados por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas.
2. En la sentencia de mayoría se declaró la vulneración del derecho a la seguridad jurídica de Petroecuador, por haberse considerado a la acción de protección como la vía adecuada para impugnar la resolución de visto bueno del caso de origen, y en tal virtud, dentro de las medidas de reparación se dispuso:

[...] del expediente también consta que, por ejecución de la sentencia de la Corte Provincial, Carlos Alberto Barros Cevallos, actor del proceso de origen, fue reintegrado a su cargo y lo mantiene hasta la actualidad. En consecuencia, dado que una vez ejecutoriada una sentencia, esta es de inmediato cumplimiento y debe ser ejecutada, se encuentra que la reparación dispuesta en el proceso de origen ya fue cumplida por las autoridades obligadas. Por lo que, dejar sin efecto la decisión impugnada en la presente causa no puede afectar la reparación que recibió el accionante de la acción de protección y, por tanto, como ha sido resuelto previamente en casos similares, esta Corte estima que la presente sentencia, en sí misma, constituye una medida de reparación integral suficiente, sin que esto implique un pronunciamiento sobre los hechos de origen del caso.

3. Al respecto, discrepo de esta medida adoptada por la mayoría por las razones que paso a exponer a continuación y formulo respetuosamente el siguiente voto concurrente.

2. Análisis

4. En el presente voto concurrente sostendré que, estando de acuerdo con la decisión de aceptar la acción extraordinaria de protección y dejar sin efecto una acción de protección que fue desnaturalizada, estimo que no correspondía pronunciarse sobre la situación laboral del señor Carlos Barros Cevallos.

5. De la revisión del expediente se desprende que el visto bueno instaurado en contra del actor de la acción de protección deviene del presunto cometimiento de una infracción administrativa. Este proceso finalizó con la resolución expedida por la inspectora del trabajo de Esmeraldas que dispuso la desvinculación del funcionario. Asimismo, es apreciable que los derechos en cuestión atañen al ámbito laboral y no al constitucional.
6. En la sentencia de mayoría se precisa que, frente a estos hechos, se aplica el precedente contenido en la sentencia 1679-12-EP/20, al haber constatado que las pretensiones del funcionario en la acción de protección respondían a asuntos propios de la jurisdicción ordinaria, lo que da cuenta que: (i) debe generarse el efecto jurídico previsto en el precedente, y (ii) que se trata de una acción de protección desnaturalizada.
7. Si se tiene en cuenta las razones por las cuales se dejó sin efecto la sentencia del 05 de enero de 2018, emitida por la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Esmeraldas dentro del proceso 08282-2015-00985, y a su vez la resolución emitida por la Inspectora del Trabajo de Esmeraldas, no se puede asegurar que las referidas decisiones de forma alguna creen efectos jurídicos que aseguren estar conforme el ordenamiento jurídico, teniendo en cuenta que esta última ya no tendría una decisión judicial que desvirtúe su presunción de legitimidad y de ejecutoriedad.
8. De tal modo, concuro en aceptar la acción extraordinaria de protección, pero sostengo que la medida que debió adoptarse en la sentencia de mayoría es disponer que, a partir de la notificación con esta sentencia, Petroecuador proceda conforme a la decisión adoptada por la Inspectora de Trabajo de Esmeraldas, que resolvió desvincular del cargo al señor Carlos Alberto Barros Cevallos por haber determinado su responsabilidad en el cometimiento de la infracción por la que se inició el visto bueno, sin que ello afecte a las remuneraciones y beneficios de ley que le fueron cancelados en razón de la ejecutoria de la sentencia de 05 de enero de 2018, y las que haya percibido por el tiempo que prestó sus servicios a la institución.

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 911-18-EP, fue presentado en Secretaría General el 01 de diciembre de 2023, mediante correo electrónico a las 08:11; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

SENTENCIA 911-18-EP/23

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Respetando la decisión de mayoría, me aparto de la sentencia 911-18-EP/23, por las consideraciones que se desarrollan a continuación:
2. Petroecuador EP (“**entidad accionante**”) alegó que, a través de la sentencia de 5 de enero de 2018 y el auto de 29 de enero de 2018, emitidas por la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Esmeraldas (“**Sala**”),¹ se vulneraron sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de motivación, y a la seguridad jurídica (arts. 75, 76 numeral 7 literal l, y 82 de la CRE).
3. El Pleno de la Corte Constitucional, con voto de mayoría, aceptó la acción extraordinaria de protección presentada por la entidad accionante. Se declaró la vulneración a la seguridad jurídica, con el argumento de que la acción de protección debía ser declarada improcedente al impugnarse una resolución de visto bueno a través de esta garantía; ya que, la pretensión era de índole laboral y la vía adecuada y eficaz era la jurisdicción ordinaria. A pesar de constatarse una “desnaturalización”, se determinó únicamente que la sentencia constituye una medida de reparación en sí misma.
4. En la sentencia impugnada, se observa que la Sala se pronunció sobre los hechos planteados por el accionante, que se centraron en la impugnación de un visto bueno indebidamente planteado en contra del servidor público por parte de la empresa pública. Por esta razón, la Sala determinó que el Inspector del Trabajo no tenía competencia para tramitar y resolver el visto bueno presentado, además de que se encontraba prescrita dicha acción; por lo que, determinó la vulneración de derechos constitucionales y se ordenó la reparación solicitada por el accionante.
5. Al respecto, hay que considerar que la decisión de la Sala se entiende, porque el accionante era un servidor público, que tenía el cargo de analista de comercialización de gas licuado de petróleo (GLP), sujeto a la Ley Orgánica de Empresas Públicas. Como servidor público, al accionante se le inició indebidamente un visto bueno, cuando ese trámite está dispuesto exclusivamente para trabajadores conforme a los postulados de la Constitución y del

¹ La decisión impugnada declaró con lugar la acción de protección presentada.

Código del Trabajo. Por esta razón, el accionante sí podía tener acceso a la acción de protección para atender esas pretensiones.

6. Dicho esto, se constata que la sentencia de segunda instancia aceptó la acción de protección, con una argumentación fundamentada, pues la Sala concluyó que la pretensión planteada sometía a debate constitucional cuestiones que no contaban con un mecanismo o vía adecuada dentro de la jurisdicción ordinaria. Hay que dejar en claro que el análisis de motivación no significa un derecho al examen de corrección o incorrección de la decisión impugnada.
7. En consecuencia, la acción extraordinaria de protección 911-18-EP debió ser desestimada, al no constatarse la vulneración a la seguridad jurídica (art. 82 CRE).

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 911-18-EP, fue presentado en Secretaría General el 28 de noviembre de 2023, mediante correo electrónico a las 17:07; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

SENTENCIA 911-18-EP/23

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. En sesión de 22 de noviembre de 2023, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó, por mayoría de votos, la sentencia 911-18-EP/23 (“**sentencia de mayoría**”). En ella se acepta la acción extraordinaria de protección presentada por EP Petroecuador (“**entidad accionante**”), al considerar que la decisión emitida el 5 de enero de 2018 por la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Esmeraldas (“**Sala**”) vulneró la seguridad jurídica, al considerar a la acción de protección como la vía adecuada para impugnar un visto bueno. En consecuencia, esta Corte dispuso que la sentencia de mayoría constituye en sí misma una medida de reparación, al evidenciar que el reenvío sería inoficioso.¹ Así también, se declaró que la sentencia de mayoría no implica afectación alguna a la situación laboral de Carlos Alberto Barros Cevallos –actor del proceso de origen–, al existir situaciones jurídicas consolidadas.
2. Respetando la decisión contenida en la sentencia referida, emito el siguiente voto salvado para puntualizar que: **(a)** en concordancia con mi voto salvado emitido en la sentencia 1329-12-EP/22, la acción de protección siempre será improcedente para impugnar un visto bueno; así como que **(b)** no se está reparando adecuadamente a la entidad accionante, al aducir erróneamente que existen situaciones jurídicas consolidadas. A continuación, expongo mi razonamiento:

a) De la improcedencia de la acción de protección para impugnar un visto bueno, conforme el voto salvado emitido en la sentencia 1329-12-EP/22
3. En el voto salvado emitido en la sentencia 1329-12-EP/22, expresé que esta Corte debía alejarse también de la primera regla de precedente contenida en la sentencia 1679-12-EP/20, la cual estableció que:

En general, la vía laboral es la pertinente para impugnar un visto bueno, no obstante, si se discuten derechos distintos a los laborales -i.e. esclavitud o discriminación- o cuando la urgencia y emergencia de un caso particular lo amerite (supuesto de hecho), procede la acción

¹ Ello, pues en el decisorio 3.1. y 3.2. se dejó sin efecto a la sentencia impugnada y se archivó la acción de protección, debido a su improcedencia para impugnar un visto bueno.

de protección pese a que no sea la vía dispuesta en el ordenamiento para impugnar un visto bueno (consecuencia).²

4. A mi criterio, es imperante alejarse de esta regla por diversos motivos, pero, principalmente, porque la misma obliga a la Corte Constitucional a realizar un análisis de fondo para determinar si se configuraron las causales para la procedencia excepcional de una acción de protección para impugnar un visto bueno, a pesar de que ello sólo cabe cuando se realiza un control de mérito, el cual es excepcional.³
5. En ese sentido, esgrimí que el criterio de que puedan existir “situaciones fácticas excepcionales que conviertan a la vía ordinaria en ineficaz”, así como la “urgencia o necesidad emergente de atender una situación particular”,⁴ a fin de que proceda la acción de protección para impugnar un visto bueno es sumamente subjetivo, pues lo “urgente o necesario no constituyen parámetros que brinden seguridad jurídica” al permitir la discrecionalidad de los juzgadores, así como de esta Corte al analizarlos.⁵
6. Además, previo a la sentencia 1679-12-EP/20, esta Magistratura había establecido el precedente contenido en las sentencias 391-16-SEP-CC, 175-16-SEP-CC, entre otras, en el que expresamente se señaló que la declaración de procedencia de una acción de protección presentada en contra de una resolución de visto bueno constituía, en sí misma, una vulneración a la seguridad jurídica. A mi juicio, la Corte Constitucional debería adoptar nuevamente dicho criterio, por las razones expuestas de manera detallada en el voto salvado de la sentencia 1329-12-EP/22.
7. Si bien en el caso que nos ocupa la sentencia de mayoría no verificó ninguna de las situaciones excepcionales referidas en el párrafo 3 *supra* y, en consecuencia, declaró la vulneración a la seguridad jurídica y aceptó la acción extraordinaria de protección, dejando sin efecto la⁶ sentencia impugnada y archivando la acción subyacente, considero importante reiterar mi criterio plasmado en el voto salvado de la sentencia 1329-12-EP/22, al considerar que la acción de protección no cabe en ningún supuesto para impugnar un visto bueno. A mi criterio, la actual regla que maneja esta Corte, dando paso a ciertas excepciones, contribuye a la ordinarización y desnaturalización de la

² CCE, sentencia 1329-12-EP/22, 7 de septiembre de 2022. Voto Salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, párr. 5 i.

³ *Ibid.*, párr. 8.

⁴ *Ibid.*, párr. 18.

⁵ *Ibid.*, párr. 20.

⁶ *Ibid.*, párr. 4.

acción de protección, cuando la vía laboral es idónea y adecuada para realizar estas impugnaciones.

b) No se está reparando adecuadamente a la entidad accionante al aducir erróneamente que existen situaciones jurídicas consolidadas

8. En el acápite 6, la sentencia de mayoría establece que el reenvío es inoficioso, toda vez que la misma contiene la totalidad de la futura decisión del juez constitucional, *i.e.* declarar improcedente la acción de protección de origen y archivarla.⁷ Luego, la sentencia de mayoría señala que el señor Carlos Alberto Barros Cevallos, actor del proceso de origen, fue reintegrado a su cargo y lo mantiene hasta la actualidad, existiendo entonces una situación jurídica consolidada.⁸ Por tanto, el decisorio 3.4. de la sentencia de mayoría dispone lo siguiente:

Declarar que esta decisión no implica afectación alguna a la situación laboral de Carlos Alberto Barros Cevallos con la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP PETROECUADOR, al existir situaciones jurídicas consolidadas.

9. Ahora bien, tal como lo señalé en el voto salvado de la sentencia 1329-12-EP/22, considero que, si la acción de protección era improcedente, “la conclusión lógica es que las situaciones jurídicas que se encontraban vigentes hasta antes del inicio de la garantía jurisdiccional son las que deberían permanecer en firme”.⁹ *Ergo*, debía quedar en firme la resolución del visto bueno, lo cual habría reparado efectivamente los derechos de la entidad accionante, pues el artículo 18 de la LOGJCC establece que la reparación integral debe procurar que la persona titular del derecho violado goce y disfrute del derecho de la manera más adecuada posible y que se le **reestablezca a la situación anterior a la violación**.
10. No obstante, la sentencia de mayoría no repara adecuadamente a la entidad accionante, pese a declarar la vulneración de su derecho a la seguridad jurídica y determinar que la acción de protección era improcedente, ordenando su archivo. La justificación para ello es que existiría una situación jurídica consolidada. Tal y como señalé en el voto salvado de la sentencia 1329-12-EP/22, en dicho caso y en el que nos ocupa, se encontraban vigentes los precedentes 391-16-SEP-CC, 175-16-SEP-CC, entre otros, que

⁷ Sentencia de mayoría, párr. 32.

⁸ *Ibid.*, párr. 33.

⁹ CCE, sentencia 1329-12-EP/22, 7 de septiembre de 2022. Voto Salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, párr. 25.

determinaban la **improcedencia absoluta** de la acción de protección para impugnar un visto bueno.

11. En consecuencia, no se puede hablar de una situación jurídica consolidada a favor del actor del proceso de origen cuando aquel se benefició de inobservar precedentes jurisprudenciales de esta Magistratura vigentes al momento, desnaturalizó la acción de protección y renunció acudir a la vía laboral, idónea y pertinente para resolver sus pretensiones.¹⁰ En ese sentido, considero sumamente perjudicial beneficiar a la parte que abusó del derecho y, al contrario, perjudicar a la entidad accionante, pese a declarar la vulneración de sus derechos constitucionales. A mi criterio, que la sentencia de mayoría constituya en sí misma una forma de reparación no se condice con las particularidades de este caso que ameritaban, necesariamente, que quede en firme el visto bueno y así se reparen integral y adecuadamente los derechos de la entidad accionante.
12. Por último, considero que al existir más de un caso en el que esto ha ocurrido, por ejemplo, el caso 1329-12-EP y el que nos ocupa, siendo evidente que existirán más en los que esta Corte alcanzará la misma conclusión, le compete a la Asamblea Nacional regular que ocurrirá frente a estas supuestas “situaciones jurídicas consolidadas”, en las que una parte procesal se termina beneficiando de su mala fe.
13. Con base en lo expuesto, reitero que, a mi juicio, la acción de protección es improcedente en todos los supuestos para impugnar un visto bueno. Así también, con base en los motivos detallados en el acápite b) de este voto salvado, discrepo con el decisorio 3.4. de la sentencia de mayoría, pues no existen situaciones jurídicas consolidadas y lo que en derecho procedía era reparar integralmente a la entidad accionante, dejando en firme el visto bueno seguido en contra del actor del proceso de origen.

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

¹⁰ En similar sentido, *Ibid.*, párr. 27.

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 911-18-EP, fue presentado en Secretaría General el 05 de diciembre de 2023, mediante correo electrónico a las 14:53; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)