

**SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Quito, D.M., 16 de octubre de 2020.

**VISTOS.-** El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 23 de septiembre de 2020, **avoca** conocimiento de la causa N°. 1028-20-EP, **acción extraordinaria de protección.**

### **1. Antecedentes procesales**

1. El 25 de septiembre de 2019, Virginia Yadira González Samaniego, Santiago Alexander González Jaramillo y Sandra Liliana Sánchez Samaniego presentaron una acción de protección en contra de Zhapa Amay Fredi Patricio, director administrativo del Cuerpo de Bomberos de Loja y del Procurador General del Estado, por la compra de renuncia obligatoria para dar por terminado su nombramiento definitivo. El proceso se sustanció ante la jueza de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Loja de la provincia de Loja (en adelante, “la jueza”) y se signó con el No. 11333-2019-02837.
2. El 18 de octubre de 2019, la jueza resolvió aceptar la acción de protección, declaró la vulneración de derechos constitucionales a la seguridad jurídica, trabajo y motivación. En consecuencia, dejó sin efecto la resolución administrativa No. 021-DA-CBL-2019, ordenó a los accionantes devolver los valores recibidos por indemnización de la institución demandada, y dispuso al Cuerpo de Bomberos de Loja restituir a los accionantes al puesto de trabajo con igual sueldo y condiciones estipuladas en su nombramiento, así como el pago de las remuneraciones dejadas de percibir desde su salida hasta su reintegro a la institución. Frente a esta decisión el Cuerpo de Bomberos de Loja interpuso recurso de apelación.
3. El 11 de febrero de 2020, la Sala Penal, Penal Militar, Penal Policial de la Corte Provincial de Justicia de Loja (en adelante “Corte Provincial” o Sala accionada”) resolvió aceptar el recurso de apelación propuesto, principalmente porque consideró que existió el procedimiento adecuado para la compra de renuncias con indemnización y en ese sentido no existió vulneración de derechos. Además, resolvió revocar la sentencia de primera instancia y que la entidad accionada vuelva a entregar a los legitimados activos el dinero que les fue devuelto como consecuencia de la indemnización por compra de renuncia obligatoria.
4. El 13 de febrero de 2020, los accionantes solicitaron aclaración y ampliación de la sentencia. El 26 de febrero de 2020, la Corte Provincial resolvió negar el pedido.
5. El 5 de mayo de 2020, Virginia Yadira González Samaniego (en adelante, “la accionante”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 11 de febrero de 2020.

### **2. Objeto**

6. La decisión que es objeto de la presente acción es susceptible de ser impugnada a través de una acción extraordinaria de protección, conforme lo dispuesto en el Art. 94 de la Constitución (en adelante, “CRE”) y el Art. 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”).

### **2. Oportunidad**

7. En vista de que la acción fue presentada el 5 de mayo de 2020, respecto de la sentencia de 11 de febrero de 2020, la cual se ejecutorió con la notificación de la resolución del auto de aclaración y ampliación de 26 de

febrero de 2020, se observa que la presente acción extraordinaria de protección ha sido presentada dentro del término establecido en el Art. 60 de la LOGJCC, en concordancia con los Arts. 61 numeral 2 de dicha ley y 46 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, tomando en cuenta para el cómputo las resoluciones de la Corte Constitucional No. 004-CCE-PLE-2020, 005-CCE-PLE-2020 y 007-CCE-PLE-2020.

### **3. Requisitos**

8. En lo formal, de la lectura de la demanda se verifica que ésta cumple con los requisitos para considerarla completa, establecidos en los Arts. 59 y 61 de la LOGJCC.

### **4. Pretensión y sus fundamentos**

9. La accionante alega la vulneración de los siguientes derechos: debido proceso en la garantía de motivación (Art. 76.7 I CRE), tutela judicial efectiva (Art. 75 CRE), trabajo (Art. 33 CRE) y seguridad jurídica (Art. 82 CRE)<sup>1</sup>. A su vez, considera que se vulneraron sus derechos como servidora pública (Art. 229 CRE) y el principio de aplicación directa de la CRE (Art. 11.3 CRE).
10. En primer lugar, respecto al debido proceso en la garantía de motivación, la accionante señala que la Sala accionada tiene una práctica de transcribir citas de jurisprudencia de la Corte Constitucional, sin relacionarlas con el caso concreto y que “*la mitad [de la sentencia impugnada] es una cita textual de normas jurídicas y de la Sentencia Nro. 001-16-PJO-CC, [...], confusa y sin realizar ningún análisis [...]*”. Luego cita parte de la sentencia impugnada<sup>2</sup> e indica que “[1]a cita realizada [...], arranca con la palabra ‘ANALIZADO’, verbo

<sup>1</sup> Constitución de la República del Ecuador, arts. 33, 75, 76, 82 y 229.

Art. 75: “*Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley*”.

Art. 76: “*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: 1) 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 radicación 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*”.

Art. 33: “*El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado*”.

Art. 229: “*Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público. Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores. La remuneración de las servidoras y servidores públicos será justa y equitativa, con relación a sus funciones, y valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia*”.

Art. 11: “*El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: 3. Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte*”.

Art. 82: “*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*”.

<sup>2</sup> “*Analizado el caso concreto, el Tribunal de esta Sala concluye que la acción de protección intentada es improcedente, porque el caso que plantea la accionante reviste un problema de legalidad, esto es, temas infra constitucionales, como por ejemplo los aspectos a los cuales se refiere la a quo, no obstante reconocer que existe un proceso de*

conjugado en [...] pasado, pretendiendo establecer que en la parte anterior [...] se realizó un ‘análisis’ del caso [...]”. La accionante afirma que “[e]l análisis simplemente no existe” y que llegar directamente a la conclusión de que la acción de protección es improcedente por revestir un problema de legalidad, “vulnera [...] la garantía de una debida motivación”. La accionante indica que la Sala accionada menciona que habían las partidas presupuestarias porque existieron

*los recursos y por eso se pagaron las liquidaciones. La Sala [accionada] confunde dos cosas diferentes: partidas presupuestarias y recursos. Efectivamente la Institución pública tenía disponible recursos, pero jamás logró demostrar la existencia de las partidas presupuestarias que permitían utilizar esos recursos para esos pagos, lo que a su vez demostraría un grado de planificación, que en efecto, para el presente caso, no hubo. La Sala [accionada] [...] tampoco identifica esto, se confunde y hace la afirmación falsa de decir que al existir recursos existían las partidas. Esta afirmación, realizada por la [...] [Sala accionada], no podemos confundirla con una justificación jurídica.*

11. La accionante señala que la Sala accionada cita “[...] normas jurídicas que a su criterio son aplicables al caso, pero sin mencionar las ‘pruebas’ que según la Sala [accionada] existen en el presente caso, ni subsumir las mismas y los hechos a las normas citadas [...]”, lo cual a su juicio, demuestra “la arbitrariedad de su decisión [...]”. La accionante cuestiona que la Sala accionada realiza una extensa cita de la sentencia No. 172-18-SEP-CC, “sin acompañar análisis alguno” y afirma que no conoce cómo se adecúa la sentencia referida al caso concreto. En ese sentido, indica que no se puede afirmar “que este argumento reúne los estándares jurídicos, establecidos por la Corte Constitucional para cumplir con una adecuada motivación [...]”. Para la accionante, la Sala accionada demuestra “desorden de ideas” y determina que “ni la forma de la Sentencia, donde se confunden las largas citas textuales [...] de Corte Constitucional con razonamiento propio de la Sala [accionada]; o la forma en que la Sala realiza conclusiones tras conclusiones, sin analizar el caso en particular ni explicar adecuadamente la manera en que llega a las mismas; [...] cumplen con el objetivo de explicar a las partes del proceso y al auditorio social sobre la decisión a través de un análisis jurídico claro y suficiente”.

12. La accionante señala que en el punto octavo de la sentencia impugnada, la Sala accionada aborda la conclusión de su análisis, “a pesar que en el punto SÉPTIMO expresamente afirman que es allí donde están las conclusiones [...]”. La accionante afirma que la Sala accionada tiene varias equivocaciones:

*En primer lugar, [...] confunde la existencia de recursos con la existencia de partidas presupuestarias o de una planificación presupuestaria. No es lo mismo, ni es igual. En segundo lugar, la Sala de la Corte Provincial se contenta con hacer un análisis formal de los documentos que sirvieron a la Institución Pública correspondiente para justificar su actuación. Según el razonamiento de la Sala de la Corte la mera existencia de un documento físico basta para justificar la existencia de un proceso y, acorde al mal entendimiento del Precedente Jurisprudencial de la Corte Constitucional, no debe entrar a analizar la violación o no de un derecho constitucional, y por lo tanto rechaza la acción por ser un asunto de legalidad, ya que a su mal entender existen otras vías judiciales adecuadas para que este reclamo sea atendido.*

13. A su vez, la accionante cita el caso Flor Freire vs. Ecuador para alegar que el estándar de motivación contenido en aquella sentencia, “no es aplicado aquí, ya que los jueces de la Sala [accionada] rechazan lo dicho por las

---

*reestructuración, optimización o racionalización de la organización institucional, lo califica de ligero, no adecuado, y entra a analizar los requisitos que se debe cumplir para la aplicación del Decreto Ejecutivo 813, concretamente el requisito número 2, esto es, el procedimiento seguido para proceder a desvincular a los legitimados activos, desconociendo- a decir de la a quo-, disposiciones legales que se necesitan aplicar en forma previa a la aplicación del Decreto Ejecutivo 813; lo cual debe ser solucionado por la vía judicial ordinaria, sin que se haya observado violación de derecho constitucional alguno [...]”.*

*partes, lo fundamentado por la Jueza de instancia, tan solo con afirmar lo contrario, sin un razonamiento jurídico adecuado según los estándares de nuestro ordenamiento jurídico”.*

14. En segundo lugar, la accionante alega la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva porque, a su juicio, “*los jueces de la Sala [accionada], violaron lo establecido en el Art. 76. 1 de la [CRE], ya que [...], no garantizaron las normas establecidas en la [CRE] y la ley, específicamente con respecto a la interpretación y aplicación derechos [sic]. Convirtiendo a la acción de protección en un recurso no idóneo para resolver el problema constitucional planteado [...]*”. A su vez, afirma que en el presente caso, “*al no valorar el fondo de la pretensión de la acción de protección, y quedarse en el análisis formal, la Sala [accionada], impidió que los accionantes, de manera particular [la accionante], pueda ser garantizada en su derecho a una tutela judicial efectiva*”. La accionante señala que “*existe un problema [respecto] [...] a ii) la obtención de una respuesta fundada en derecho a las pretensiones formuladas*”. La accionante indica que existe “*falta de motivación [...] por la carencia de análisis jurídico y lo confuso de la Sentencia. Esto trae como consecuencia que la Corte Provincial fundamente su decisión en un tema meramente formal, lo que le impide cumplir con el objeto de la Acción de Protección [...], [sin] garantizar la tutela judicial efectiva [...]*”. En definitiva, la accionante indica que se viola “*la tutela judicial efectiva, ya que no cumple con el elemento de observar la debida diligencia en su resolución*” y deja expresa constancia de que no se ha vulnerado el derecho en cuestión “*porque no me dio la razón, sino que lo hizo al realizar un análisis formal del proceso y concluir que existe otra vía judicial efectiva y de esta manera abstenerse de analizar el fondo del proceso*”.
15. En tercer lugar, la accionante alega la vulneración del derecho al trabajo y sus derechos como servidora pública como consecuencia de la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de motivación y a la tutela judicial efectiva porque “*el sistema de garantías constitucionales [...] fue incapaz de garantizar otros derechos constitucionales, como el derecho al trabajo y mi derecho como servidora pública*”. A su vez, la accionante hace referencia a la Ley Orgánica del Servicio Público, los Arts. 11 numeral 4, 33, 66 numeral 2, 325, 229 y 326 de la CRE. La accionante también cita varios instrumentos internacionales de derechos humanos, y afirma que, conforme al Art. 424 de la CRE, son vinculantes y de imperativo de cumplimiento y aplicación por parte de la autoridad. Para la accionante, “[*e*]*es importante que se analice, si los documentos producidos por la institución bomberil [...], tienen como consecuencia de vulneración del derecho al trabajo [...], algo que la Sala [accionada] se rehusó a hacer. Para la Sala [accionada], la mera constatación de la existencia de un conjunto de documentos es prueba suficiente para determinar que los actos de la institución bomberil no fueron arbitrarios*”.
16. La accionante procede a cuestionar el proceso de compra de renuncias porque “*no tuvo ningún fundamento ni en temas de conducta ni rendimiento, además que no se basó tampoco en una fundamentada necesidad institucional pues, se empezó a aplicar en contra a funcionarios responsables y que vienen cumpliendo carta cabal todo lo encomendado por la institución. Algo que la sala [accionada] fue incapaz de analizar debido a sus violaciones al debido proceso. Lo que quiere la actual administración Bomberil [...] es botar[me] [...], para [...] contratar a otras personas de su confianza, por eso no cumplen efectivamente el mandato de supresión de partida*”. La accionante afirma que “*no existe ningún proceso técnico legal de respaldo, al contrario, se lo hizo como una acción arbitraria violadora de derechos constitucionales [...]*” y que “*los actos arbitrarios de la Institución bomberil [...] tuvieron como consecuencia la vulneración del derecho [...] al trabajo [...] y [...] a la estabilidad laboral*”. La accionante cuestiona la actuación del Cuerpo de Bomberos de Loja y que se haya utilizado “*un decreto constitucional para aplicar un proceso que [tiene] como consecuencia la cesación de un servidor público*”. La accionante considera que se vulnera el derecho a la estabilidad y el derecho al trabajo, “*al no cumplir con los parámetros del debido proceso separándonos de la institución de una forma arbitraria y contraria a sus derechos constitucionales [...]*”.

17. En cuarto lugar, la accionante alega la vulneración del derecho a la seguridad jurídica porque “[l]a administración de justicia falló en su misión de garantizar los derechos [...], al simplemente verificar la existencia formal de los documentos producidos por el Cuerpo de Bomberos de Loja y no determinar si estos cumplían con el deber de garantizar los derechos al debido proceso, la seguridad jurídica, el derecho al trabajo, y los derechos de los servidores públicos”.
18. Sobre la base de los argumentos expuestos, la accionante, citando la sentencia 176-14-EP/19, solicita que “se declare las vulneraciones causadas por la Sala [accionada] a través de la Sentencia objeto de la presente Acción, [y] se revisen los méritos del proceso original de la acción de protección”.

### **5. Consideraciones previas**

19. Se evidencia que, en su demanda, la accionante solicita que esta Corte realice un control de mérito de los hechos que dieron lugar a la acción de protección de origen, conforme la sentencia 176-14-EP/19. No obstante, es necesario indicar que el análisis respectivo para el efecto, corresponde a la etapa de sustanciación, conforme a la misma sentencia referida. Adicionalmente, este Tribunal considera pertinente recordar que el control de mérito es una facultad excepcional que realiza la Corte Constitucional de oficio, y a través de este control no se puede desnaturalizar el objeto de la acción extraordinaria de protección, esto es, la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos constitucionales<sup>3</sup>.
20. Por lo expuesto, este Tribunal de la Sala de Admisión se abstiene de pronunciarse sobre los argumentos de la accionante relativos al control de mérito.

### **6. Admisibilidad**

21. La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en su Art. 62 establece los requisitos de admisibilidad para la acción extraordinaria de protección. El análisis sobre el cumplimiento o no de estos requisitos en la acción planteada, se expone en los párrafos siguientes.
22. El tercer requisito de la LOGJCC consiste en que el fundamento de la acción “no se agote solamente en la consideración de lo injusto o equivocado de la sentencia”. De la lectura integral de la demanda, conforme se desprende de la sección previa, la accionante se refiere a vulneraciones a derechos constitucionales por parte de la Sala accionada, presuntamente porque se habría citado extensamente sentencias de este Organismo sin explicar cómo aplican al caso concreto, no existiría un análisis de vulneración de derechos constitucionales, no se habrían explicado las pruebas utilizadas y porque se rechazó la acción por improcedente, no obstante, su argumentación se dirige a cuestionar lo incorrecto o equivocado del razonamiento contenido en la sentencia impugnada.
23. Si bien, en su demanda, la accionante afirma que no alega la vulneración de derechos simplemente porque la Sala accionada no le dio la razón, también determina expresamente que la Sala accionada confundió los conceptos de partidas presupuestarias y recursos y que la institución pública tenía disponibles recursos pero que no logró demostrar la existencia de las partidas presupuestarias que permitían utilizar esos recursos para esos pagos, y afirma:

*La Sala [accionada] confunde dos cosas diferentes: partidas presupuestarias y recursos. Efectivamente la Institución pública tenía disponible recursos, pero jamás logró demostrar la existencia de las partidas*

---

<sup>3</sup> Constitución de la República del Ecuador, art. 94 y LOGJCC, art. 58.

*presupuestarias que permitan utilizar esos recursos para esos pagos, lo que a su vez demostraría un grado de planificación, que en efecto, para el presente caso, no hubo. La Sala [accionada] [...] tampoco identifica esto, se confunde y hace la afirmación falsa de decir que al existir recursos existían las partidas. Esta afirmación, realizada por la [...] [Sala accionada], no podemos confundirla con una justificación jurídica.*

24. En definitiva, afirma que la Sala accionada se confundió en su análisis y que en la sentencia impugnada existen varias equivocaciones. Por lo expuesto, la demanda incumple con el requisito contenido en el Art. 62 numeral 3 de la LOGJCC. En ese sentido, debido a que se ha verificado el incumplimiento del requisito referido, este Tribunal se abstiene de realizar otras consideraciones.

### **7. Decisión**

25. Sobre la base de los antecedentes y consideraciones que preceden, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve **INADMITIR** a trámite la acción extraordinaria de protección N°. **1028-20-EP**.

26. Esta decisión, de conformidad a lo dispuesto en el antepenúltimo inciso del Art. 62 de la LOGJCC y del Art. 23 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, no es susceptible de recurso alguno y causa ejecutoria.

27. En consecuencia, se dispone notificar este auto, archivar la causa y devolver el proceso al juzgado de origen.

Carmen Corral Ponce  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

Teresa Nuques Martínez  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

Daniela Salazar Marín  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**RAZÓN.-** Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Tercer Tribunal de Sala de Admisión, de 16 de octubre de 2020.- **LO CERTIFICO.-**

Aída García Berni  
**SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN**