

Quito, D.M., 07 de septiembre de 2022

**CASO No. 1329-12-EP**

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

**SENTENCIA No. 1329-12-EP/22**

**Tema:** La Corte Constitucional acepta una demanda de acción extraordinaria de protección contra una sentencia de acción de protección en la que se impugnó una resolución de visto bueno. La Corte considera que la sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica por haber desnaturalizado la acción de protección, al conceder esta garantía con base en un análisis de procedencia de las causales de visto bueno establecidas en el Código de Trabajo. Para resolver el caso, la Corte precisó que, el criterio de deferencia con lo resuelto en la acción de protección de origen de la sentencia N.º 1679-12-EP/20, ya no será aplicable en casos futuros.

**I. Antecedentes**

**A. Actuaciones procesales**

1. El 13 de diciembre de 2010, Walter Eloy Zambrano Ugalde presentó una demanda de acción de protección en contra de Edith Duque Cevallos, en su calidad de inspectora de trabajo del Guayas. En la demanda se impugnó la decisión de la inspectora de trabajo de otorgar el visto bueno solicitado por la Corporación Nacional de Telecomunicaciones (en adelante, “CNT EP”) en contra de Walter Eloy Zambrano Ugalde<sup>1</sup>.
2. El juez Décimo Segundo de la Niñez y Adolescencia del Guayas, mediante sentencia de 4 de enero de 2011, declaró sin lugar la acción de protección. En contra de esta sentencia, Walter Eloy Zambrano Ugalde interpuso recurso de apelación<sup>2</sup>.
3. En sentencia de 6 de enero de 2012, la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas revocó la sentencia recurrida, declaró con lugar la acción de protección y dispuso el reintegro inmediato del accionante a su puesto de trabajo. El 15 de mayo de 2012, el mencionado tribunal negó la solicitud de aclaración y ampliación de CNT EP.

<sup>1</sup> El juicio fue identificado con el N.º 09962-2010-1685. En la demanda de acción de protección se sostuvo que el visto bueno habría vulnerado los derechos al trabajo, a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de la motivación porque: (i) no habría estado debidamente motivado; (ii) no se habrían configurado las causales para que proceda, de conformidad con el artículo 172 del Código de Trabajo; y, (iii) habría realizado una interpretación extensiva de la prescripción [artículo 636 del Código de Trabajo].

<sup>2</sup> En segunda instancia, el juicio fue identificado con el N.º 09112-2011-0258.

4. El 18 de junio de 2012, CNT EP (en adelante, “entidad accionante”) presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de apelación y del auto que negó su aclaración y ampliación (aunque los cargos, como se puede verificar en el párrafo 9 *infra*, solo se refieren a la sentencia).
5. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto de 16 de enero de 2013, admitió a trámite la demanda<sup>3</sup>.
6. Mediante sorteo, la sustanciación de la causa correspondió a la jueza constitucional Wendy Molina Andrade, quien avocó su conocimiento el 21 de agosto de 2018 y solicitó al tribunal que emitió la sentencia impugnada un informe de descargo sobre los argumentos en que se fundamentó la demanda de acción extraordinaria de protección.
7. Posteriormente, se llevó a cabo un nuevo sorteo de la causa, correspondiendo la sustanciación de la misma al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien, el 17 de febrero de 2020, avocó conocimiento del caso.

#### **B. Las pretensiones y sus fundamentos**

8. En su demanda de acción extraordinaria de protección, la entidad accionante solicitó que la Corte Constitucional declare que las providencias impugnadas vulneraron sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica y al debido proceso (en las garantías de la defensa y de la motivación).
9. Como fundamentos de sus pretensiones, CNT EP esgrimió los siguientes *cargos*:

**9.1.** Se vulneró su derecho a la defensa en la garantía de la proporcionalidad de las sanciones (art. 76.6 de la Constitución), porque: (i) no fue notificada para comparecer al proceso (la acción de protección se presentó exclusivamente en contra de la inspectora de trabajo); y, (ii) la acción de protección impugnó la actuación de la inspectora de trabajo del Guayas, pero dispuso que CNT cumpla con las medidas de reparación.

**9.2.** Se vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1. de la Constitución) porque la sentencia impugnada no esgrimió razones para dejar de observar la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP), la Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP) y la sentencia N.º 007-11-SCN-CC de la Corte Constitucional, relativas a la competencia de los jueces de trabajo para resolver controversias entre las empresas públicas y sus trabajadores.

**9.3.** Se vulneró su derecho a la seguridad jurídica (art. 82 de la Constitución) porque el tribunal de apelación: (i) consideró que la acción de protección era la vía

---

<sup>3</sup> La entidad accionante, mediante escrito presentado el 16 de julio de 2013, informó a la Corte sobre la existencia de “*casos idénticos*” al presente.

adecuada para impugnar una resolución de visto bueno, aun cuando la Corte Constitucional se ha pronunciado de manera expresa sobre la competencia privativa de los jueces de trabajo para resolver las controversias entre una empresa pública y sus colaboradores; (ii) desconoció que la legislación laboral vigente (artículo 183, inciso segundo del Código de Trabajo) ha previsto expresamente la figura de impugnación de la resolución del visto bueno ante un juez de trabajo, es decir, una reclamación laboral se conoció por un juez distinto al competente; e, (iii) inobservó el artículo 40.3 de la LOGJCC, que establece que la acción de protección procede ante la inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho vulnerado, mecanismo que en este caso sí existía.

**9.4.** Así también, la entidad accionante informó a la Corte sobre la existencia de “*casos idénticos*” al que hoy nos ocupa, por lo que solicitó que se considere al momento de resolver la causa, los procesos constitucionales N.º 451-12-EP y N.º 1679-12-EP.

### **C. Informe de descargo**

10. De la revisión del expediente se verifica que el tribunal de apelación no presentó el informe de descargo que se le requirió –ver párrafo 6 *supra*–.

### **II. Competencia**

11. De conformidad con lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 63 y 191.2.d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, LOGJCC), la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa.

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

12. 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 al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental<sup>4</sup>.
13. Teniendo en cuenta lo anterior y a partir del cargo reseñado en el párrafo 9.1. *supra*, relativo a la falta de notificación para comparecer al proceso, si bien en relación a ella la entidad accionante alegó la vulneración de su derecho a la defensa en la garantía de la proporcionalidad de las sanciones, en aplicación del principio *iura novit curia* (previsto en el artículo 4.13 de la LOGJCC, que permite al órgano jurisdiccional aplicar una norma distinta a la invocada por las partes), se plantea el siguiente problema jurídico: La sentencia impugnada, ¿vulneró el derecho a la defensa de CNT EP porque

---

<sup>4</sup> Así lo ha señalado esta Corte en múltiples sentencias. Por todas ellas, se puede examinar la sentencia N.º 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párrafo 16.

dispuso el reintegro de uno de sus trabajadores sin que la mencionada empresa pública hubiese sido demandada en la acción de protección?

14. Respecto de los argumentos expuestos en el párrafo 9.2. *supra*, se formula el siguiente problema jurídico: La sentencia impugnada, ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación debido a que no habría justificado por qué no eran aplicables las normas que establecen la competencia de los jueces de trabajo para resolver este tipo de controversias?
15. Respecto al cargo detallado en el párrafo 9.3. *supra*, se plantea el siguiente problema jurídico: La sentencia impugnada, ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque habría considerado a la acción de protección como la adecuada para impugnar una resolución de visto bueno?
16. Ahora bien, si se examinan los problemas jurídicos especificados en los párrafos 13, 14 y 15 *supra*, se verifica que los dos primeros se refieren a presuntas vulneraciones ocurridas dentro de la acción de protección y el último, a la procedencia misma de la vía judicial constitucional, es decir, de la acción de protección. En consecuencia, se debe examinar en primer lugar el problema jurídico especificado en el párrafo 15 *supra*: si su respuesta fuera positiva, es decir, si se verificase que la acción de protección era improcedente, no tendría objeto examinar los restantes problemas jurídicos, relativos a cómo se sustanció la acción<sup>5</sup>.
17. Finalmente, en caso de que la respuesta a alguno de los problemas jurídicos previos llegare a ser afirmativa, se responderá al siguiente problema jurídico: ¿Cuál es la forma de reparación que corresponde adoptar en la presente causa?

#### IV. Resolución de los problemas jurídicos

##### **D. Primer problema jurídico: La sentencia impugnada, ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque habría considerado a la acción de protección como la adecuada para impugnar una resolución de visto bueno?**

18. El artículo 82 de la Constitución establece el derecho a la seguridad jurídica en los siguientes términos: *“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”*.
19. Así, aun cuando CNT EP presenta tres razones por las cuales considera que se vulneró su derecho a la seguridad jurídica (párrafo 9.3 *supra*), todas ellas están relacionadas entre sí y plantean como cuestión central, encaminada a la resolución de este problema jurídico, la siguiente: ¿Pueden los jueces constitucionales resolver una acción de protección presentada en contra de una resolución de visto bueno?

---

<sup>5</sup> En similar sentido, ver la sentencia de la Corte N.º 253-16-EP/21, párrafo 16.

20. La entidad accionante, señala también, como argumento a su favor la existencia de pronunciamientos previos de esta Corte que serían aplicables al presente caso, específicamente los emitidos en los procesos constitucionales N.º 451-12-EP y N.º 1679-12-EP. Por lo que la respuesta al presente problema jurídico depende, inicialmente, de si los presuntos precedentes son aplicables al caso.
21. De conformidad con la Constitución (art. 436.1) y la LOGJCC (art. 2.3), las decisiones de la Corte Constitucional constituyen precedentes judiciales vinculantes. Al respecto, se debe señalar que todo precedente en sentido estricto emitido por la Corte Constitucional constituye una fuente del Derecho de origen judicial y su obligatoriedad se proyecta, horizontalmente, respecto de la propia Corte, y verticalmente, respecto de todas las demás autoridades jurisdiccionales<sup>6</sup>.
22. La Corte Constitucional, en su sentencia N.º 109-11-IS/20, determinó que el precedente judicial en sentido estricto “*está conectado íntimamente con la motivación de las decisiones judiciales*”, puesto que, para obtener la regla del precedente, es imperativo distinguir la *ratio decidendi*, “*o sea, el conjunto de razones que son esenciales para la justificación de lo decidido*”, de las “*demás consideraciones contenidas en la motivación*” del fallo, esto es, de los *obiter dicta*; y luego identificar, “*dentro de la ratio decidendi [...] su núcleo, es decir, la regla en la que el decisor subsume los hechos del caso concreto para, inmediatamente, extraer la decisión*”<sup>7</sup>.
23. Es oportuno precisar que
- si bien, todo precedente judicial en sentido estricto o regla de precedente radica en el núcleo de una ratio decidendi, no todo núcleo de una ratio decidendi constituye un precedente judicial en sentido estricto o regla de precedente. Para ello, es preciso que la regla cuya aplicación decide directamente (subsuntivamente) el caso haya sido elaborada interpretativamente por el decisor y no meramente tomada del Derecho preexistente*<sup>8</sup>.
24. Ahora bien, respecto del primer caso mencionado por la entidad accionante, esta Corte verifica que en el caso N.º 451-12-EP se emitió la sentencia N.º 391-16-SEP-CC, en la que, principalmente: (i) se aceptó la demanda de acción extraordinaria de protección de CNT EP; (ii) se analizaron las posibles vulneraciones a los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica; y, (iii) se declaró la vulneración a los mencionados derechos. Sin embargo, esta Corte Constitucional, en la sentencia N.º 1679-12-EP/20, se alejó del precedente jurisprudencial previo, establecido, entre otras, en las sentencias N.º 391-16-SEP-CC y N.º 175-16-SEP-CC, que determinaba que estimar una acción de protección en contra de un visto bueno constituía *per se* una vulneración a la seguridad jurídica. Tal alejamiento del precedente se justificó por la “*existencia de supuestos excepcionales que pueden convertir en procedente una acción de protección contra este tipo de actos*”.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 1035-12-EP/20, párrafo 17.

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 109-11-IS/20, párrafo 23.

<sup>8</sup> *Ibidem*, párrafo 24.

Por lo tanto, la sentencia N. ° 391-16-SEP-CC no puede ser considerada como un precedente para resolver este problema jurídico.

- 25.** Por otro lado, la sentencia N.° 1679-12-EP/20 tiene como antecedente la demanda de acción de protección presentada el 9 de diciembre de 2010 por Juan Elías Criollo Pallazhco en contra de Hans Robles García, en calidad de inspector de trabajo del Guayas, en la que impugnó la resolución de otorgar el visto bueno solicitado por CNT EP. El Juzgado Sexto de Niñez y Adolescencia del Guayas, mediante sentencia dictada el 2 de febrero de 2011, declaró sin lugar la demanda presentada al considerar que la vía judicial ordinaria era la procedente y eficaz para conocer la pretensión del señor Criollo. En contra de esta decisión judicial, se interpuso recurso de apelación, el que fue conocido por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas. Esta Judicatura, con sentencia emitida el 22 de noviembre de 2011, aceptó el recurso de apelación, revocó la sentencia de primera instancia, declaró con lugar la acción de protección y dispuso el reintegro inmediato del señor Criollo a su puesto de trabajo. Respecto de esta decisión, CNT EP presentó una demanda de acción extraordinaria de protección; la causa se identificó con el N.° 1679-12-EP.
- 26.** La mencionada causa se resolvió mediante sentencia N.° 1679-12-EP/20, de 15 de enero de 2020, en la que el Pleno de la Corte Constitucional, principalmente: (i) analizó las posibles vulneraciones a los derechos al debido proceso en las garantías de no ser privado del derecho a la defensa, del juez competente y de la motivación, a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica; (ii) aceptó la demanda de acción extraordinaria de protección presentada por CNT EP; y, (iii) declaró la vulneración de los derechos al debido proceso en las garantías de no ser privado del derecho a la defensa y de la motivación.
- 27.** Para el efecto, la mencionada sentencia al responder al cargo de CNT EP referente a la procedencia de una acción de protección en la que se impugnaba una resolución de visto bueno, realizó el siguiente examen:

**27.1.** La sentencia N.° 1679-12-EP/20 determinó que, por regla general, las impugnaciones de visto bueno corresponden a la jurisdicción laboral<sup>9</sup>; sin embargo, establece dos supuestos excepcionales de procedencia de la acción de protección en conflictos entre empleadores y trabajadores, a saber: (i) cuando los hechos demuestren que las actuaciones de los empleadores han afectado otros derechos más allá de los derechos laborales de los accionantes, como por ejemplo, situaciones de discriminación, esclavitud, trabajo forzado o afectaciones al derecho a la integridad personal de los trabajadores; y, (ii) cuando exista la urgencia o necesidad de atender una situación particular, convirtiendo en ineficaz a la vía

---

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 1679-12-EP/20, párrafo 66: “[...] Así, como regla general, la acción de protección no puede sustituir a la vía laboral ordinaria respecto de la impugnación de una resolución de visto bueno y, en estos casos, los jueces constitucionales deben dirigir al accionante a la vía adecuada y eficaz para resolver su pretensión”.

judicial ordinaria<sup>10</sup>. Y se añadió que, al momento de evaluar si en el caso se configura alguna de las mencionadas excepciones, la jueza o juez constitucional deberá justificar motivadamente por qué consideró que la vía ordinaria no era adecuada y eficaz para proteger los derechos demandados<sup>11</sup>.

**27.2.** La referida sentencia incluyó, además, un criterio de deferencia de la Corte Constitucional hacia el resto de jueces y juezas constitucionales, al momento de evaluar esta posible vulneración. El referido criterio fue expresado de la siguiente manera:

*[...] Al aplicar los parámetros precedentes al presente caso, se observa que el análisis realizado por las autoridades judiciales que emitieron la sentencia impugnada no constituyó un examen adecuado de vulneración de derechos constitucionales, por cuanto a pesar de que la conclusión fue que el acto no estaba motivado, el análisis no estuvo dirigido a evaluar la motivación del mismo sino a verificar si se habían cumplido las causales del artículo 172 del Código de Trabajo solicitadas por CNT para la procedencia del visto bueno, ejercicio para el cual son perfectamente viables los mecanismos judiciales ordinarios diseñados para ello.*

*[Sin embargo], si los jueces de la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas llegaron a la conclusión de que en dicho caso se habían vulnerado derechos constitucionales, **la jurisprudencia de la Corte Constitucional a la fecha de emisión de la sentencia, obligaba a los jueces a declararlo así en sentencia y no a inhibirse de conocer la cuestión al existir un mecanismo de impugnación en vía ordinaria.** Los jueces de la Sala tenían la obligación de justificar y argumentar si se verificó o no la existencia de una violación constitucional. Sólo luego de ese ejercicio y en caso de no encontrar vulneraciones de índole constitucional, podían haber establecido la vía ordinaria que consideraban adecuada y eficaz para satisfacer la pretensión del accionante.*

<sup>10</sup> *Ibídem*, párrafos 67 al 68: “[...] 67. Sin embargo, como ya se mencionó, este no puede ser un criterio absoluto por cuanto implicaría la completa desnaturalización de la acción de protección como la garantía más idónea para la tutela de derechos constitucionales. Así, pueden existir situaciones fácticas excepcionales en las cuales la vía ordinaria pierda su carácter de adecuada y eficaz y, en estos casos, será la vía constitucional la más idónea y efectiva para la protección de derechos constitucionales. 68. En primer lugar, como ya se mencionó, la vía laboral ordinaria es adecuada para la reparación de derechos laborales ya que ha sido diseñada específicamente para salvaguardar los derechos del trabajador y equiparar su situación a la de su empleador. Sin embargo, pueden existir controversias que tienen en su origen un conflicto laboral en el cual se ha emitido una resolución de visto bueno, pero las actuaciones en contra de los trabajadores han afectado otro tipo de derechos. Esto ocurriría en casos tales como situaciones de discriminación, esclavitud o trabajo forzado, afectaciones al derecho a la integridad personal de los trabajadores y, en general, cuando los hechos demuestren que las actuaciones de los empleadores han afectado otros derechos más allá de los derechos laborales de los accionantes. Es decir, cuando las pretensiones escapen de la mera determinación de haberes patrimoniales. 69. En segundo lugar, pueden existir situaciones fácticas excepcionales que conviertan a la vía laboral ordinaria en ineficaz. Así, la urgencia o necesidad emergente de atender una situación particular podrían determinar la ineficacia de la vía ordinaria para la tutela de un derecho”.

<sup>11</sup> *Ibídem*, párrafo 69: “[...] Adicionalmente, se debe considerar que, si el juez o jueza al analizar el caso considera que efectivamente se requiere la intervención de la justicia constitucional, entonces tiene la obligación de justificar motivadamente por qué consideró que la vía ordinaria no era la adecuada y eficaz para proteger los derechos demandados”.

[De manera que], *la determinación de la procedencia o no de una acción de protección 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.*

[En definitiva,] *esta Corte considera que la actuación de los jueces no constituyó una actuación arbitraria que haya desnaturalizado de forma manifiesta y evidente la acción de protección, ya que los jueces actuaron de acuerdo a los precedentes establecidos por esta misma Corte, y concluyeron que, en su criterio, había ocurrido una vulneración de derechos. Por ello, a juicio de esta Corte, la actuación de los jueces no constituyó una vulneración a la seguridad jurídica de CNT.*

[Énfasis añadido]

28. Ahora bien, uno de los roles sustanciales de la Corte es el emitir y desarrollar jurisprudencia tendiente a fortalecer el correcto funcionamiento de las garantías jurisdiccionales, evitando su desnaturalización y limitando su posible abuso. Por ello, es necesario precisar que el criterio de deferencia usado en la sentencia N.º 1679-12-EP/20 no será empleado por esta Corte en casos futuros, pues eso compromete la aplicación de la regla general que, como se estableció en el párrafo 27.1 *supra*, es la siguiente: *las impugnaciones de visto bueno corresponden a la jurisdicción laboral.*
29. En consecuencia, la regla de precedente surgida en la sentencia N.º 1679-12-EP/20 aplicable a este tipo de casos es la siguiente: 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, 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**].
30. Con base en este precedente, corresponde ahora verificar si, en el presente caso, concurren los elementos del supuesto de hecho. Al respecto, en el caso se constata lo siguiente: (i) se impugnó en acción extraordinaria de protección una sentencia de acción

de protección; (ii) la sentencia impugnada declaró procedente la acción en contra de una resolución de visto bueno –ver párrafo 3 supra; y, (iii) los hechos no demuestran que las actuaciones de CNT EP han afectado otros derechos más allá de los derechos laborales del señor Walter Eloy Zambrano Ugalde, así como tampoco se verifica la urgencia o necesidad de atender una situación particular, pues las pretensiones del entonces accionante respondían a asuntos propios de la jurisdicción ordinaria; tal como consta en los considerandos tercero y cuarto de la decisión judicial impugnada:

*TERCERO.- [...] De la revisión de la solicitud de visto bueno no se ha encontrado, que se haga referencia de una posible participación del accionado respecto del presunto ilícito descubierto el 29 de julio de 2010...", por lo que aun así en base de la Diligencia de Investigación efectuada el 22 de octubre de 2010 a las 14h09, y considerando que como el accionante tenía entre sus funciones monitorear el tráfico internacional, crear, modificar, revisar, monitorear y eliminar rutas telefónicas, resuelve conceder el Visto Bueno planteado por la Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT EP, en contra del hoy actor, por haberse probado procesalmente que el accionado se encuentra incurso en las causales 2 y 5 del artículo 172 del Código de Trabajo ("2.- Por indisciplina o desobediencia graves a los reglamentos internos legalmente aprobados...5.- Por ineptitud manifiesta del trabajador, respecto de la ocupación o labor para la cual se comprometió..."); dando por terminado el contrato de trabajo. Cabe en el presente caso indicar que, a la fecha en que se sustanciara el visto bueno en contra del hoy actor, también se inició un procedimiento indagatorio a cargo de la Fiscalía del Guayas por los mismos hechos que han sido relatados en la petición inicial que diera origen al Trámite de Visto Bueno, sin que exista en todo caso auto de llamamiento a juicio o sentencia condenatoria en contra del accionante. CUARTO.- [...] Es evidente entonces, que de los hechos narrados y que sirven de fundamento a la demanda que da origen a este expediente, se desprende que existe una violación de derechos constitucionales; más aún cuando los fundamentos de hecho en los que se basó la resolución emitida dentro del trámite de Visto Bueno, eran objeto de una indagación previa, y dentro de la cual como anteriormente se ha dicho no se ha declarado como responsable de su cometimiento, ya sea en el grado de autor, cómplice o encubridor al demandante Walter Eloy Zambrano Ugalde, careciendo la resolución de la autoridad provincial de una motivación exacta a las aplicaciones legales pertinentes, del supuesto hecho que sustanció el visto bueno, puesto que el mismo no enuncian [sic] las normas o principios jurídicos en la que se funda tal resolución o acto administrativo, irrespetando el ordenamiento jurídico ecuatoriano, el derecho a la defensa y colocándolo en estado de indefensión ante el aludido acto arbitrario por parte de la Autoridad provincial de la Inspectoría de Trabajo.*

- 31.** En consecuencia, el tribunal de apelación vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante.
- 32.** Por último, y según se explicó en el párrafo 16 *supra*, la respuesta a este problema jurídico torna innecesario pronunciarse sobre los problemas jurídicos planteados en los párrafos 13 y 14 *supra*.

**E. Segundo problema jurídico: Una vez constatada la vulneración de derechos fundamentales, ¿Cuál es la forma de reparación que corresponde adoptar en la presente causa?**

33. De acuerdo con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 86.3 de la Constitución, en concordancia con los artículos 6.1 y 18 de la LOGJCC, la declaración de la vulneración de 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.
34. Para establecer la forma de reparar el derecho a la seguridad jurídica se debe considerar lo afirmado en la sentencia N.º 843-14-EP/20, específicamente:

*Generalmente, frente a una vulneración de derechos fundamentales, procede, como medida efectiva de reparación, el reenvío de la causa para que otro juzgador competente emita una nueva decisión judicial; sin embargo, cuando el ámbito decisorio del juez ordinario destinatario del reenvío se reduce sustancialmente hasta el punto de anularse, por cuanto la sentencia de la Corte determina en su totalidad cuál debe ser el contenido de la futura decisión del juez ordinario, 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.*

35. En el presente caso, es evidente que el reenvío sería inútil pues en la vulneración del derecho a la seguridad jurídica establece, precisamente, que este tipo de conflictos no son susceptibles de ser impugnados en acción de protección, por lo que no es necesaria la emisión de otra providencia en el seno de una acción de protección. En consecuencia, la presente sentencia podría determinar de manera completa el contenido de una eventual decisión futura del tribunal de apelación, limitándolo a una sola posibilidad: la improcedencia de la demanda de acción de protección.
36. Sin embargo, aun cuando en el presente caso se identifica una vulneración en el derecho a la seguridad jurídica de CNT EP, esta consecuencia no se debe únicamente a la actuación del trabajador, sino de su defensa técnica y, sobre todo, del órgano jurisdiccional que desnaturalizó la acción de protección. Así, la Corte debe considerar que, en su momento, la decisión judicial impugnada era ejecutable<sup>12</sup>, por lo que el señor Zambrano hasta la actualidad ha laborado en la entidad accionante<sup>13</sup>, existiendo, entonces, situaciones jurídicas consolidadas<sup>14</sup>.
37. En consecuencia, ante esta circunstancia excepcional que este caso plantea, esta Corte estima que la presente sentencia, en sí misma, constituye una medida de reparación integral suficiente.

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 1320-13-EP/20.

<sup>13</sup> Esta información fue verificada de la sección de transparencia de la página web de CNT EP.

<sup>14</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencias N.º 1921-14-EP/20, 2578-16-EP/21 y N.º 1889-14-EP/20.

## **V. 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 las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N.º **1329-12-EP**.
- 2.** Declarar que la sentencia de 6 de enero de 2012 emitida por la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas vulneró los derechos de CNT EP a la seguridad jurídica y a la defensa.
- 3.** Como medidas de reparación, se dispone:
  - 3.1.** Dejar sin efecto sentencia dictada el 6 de enero de 2012 por la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro del juicio N.º 09112-2011-0258.
  - 3.2.** Archivar la acción de protección identificada con los números 09962-2010-1685 y 09112-2011-0258.
  - 3.3.** Esta sentencia, en sí misma, constituye una medida de reparación.
  - 3.4.** Declarar que esta decisión no implica afectación alguna a la situación laboral actual del señor Zambrano en CNT EP, al existir situaciones jurídicas consolidadas.
  - 3.5.** Notifíquese, publíquese, devuélvase y archívese.

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, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, en sesión ordinaria de miércoles 07 de septiembre de 2022; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

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

**SENTENCIA No. 1329-12-EP/22**

**VOTO SALVADO**

**Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet**

**1. Antecedentes**

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión 7 de septiembre de 2022, aprobó la causa N°. 1329-12-EP/22 que analizó una acción extraordinaria de protección presentada por CNT EP en contra de una sentencia de acción de protección que aceptó la impugnación a un visto bueno propuesta por el trabajador.
2. Respetando la decisión de mayoría, desarrollo el presente voto salvado por disentir (i) con el precedente aplicado en este caso que habilita la procedencia de la acción de protección cuando se impugne un visto bueno de trabajo, ya que se desnaturaliza a la garantía jurisdiccional constitucional y; por otro lado, (ii) porque considero que no existió una reparación para el empleador-CNT EP-, parte cuyos derechos se vulneraron.

**2. Consideraciones previas**

3. El Derecho es un fenómeno en constante evolución y de naturaleza dinámica, por lo que, la respuesta que se estimó correcta en un determinado momento podría no ser la más justa frente a las condiciones actuales y, sobre todo, podría no ser la más razonable. Por tal motivo, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ha establecido en su numeral 2 que “*La Corte podrá alejarse de sus precedentes de forma explícita y argumentada garantizando la progresividad de los derechos y la vigencia del estado constitucional de derechos y justicia*”.
4. Al respecto, hago notar que la causa *sub judice* se resolvió sobre la base del precedente N°. 1679-12-EP/20 en el que se posibilitó la procedencia de una acción de protección para impugnar el visto bueno. Dicho precedente constitucional fue aprobado por unanimidad con fundamento en consideraciones que, para ese momento, se estimaron convenientes. Sin embargo, esas razones han perdido razonabilidad y han ocasionado la desnaturalización y ordinarización de la acción de protección en contra de un visto bueno. Sobre la base de lo anterior, considero que era necesario realizar un alejamiento total de la sentencia N°. 1679-12-EP/20 que se aplicó en la causa *in examine*. A continuación, explicaré mis razones:

**3. Sobre el precedente N°. 1679-12-EP/20 y la sentencia de mayoría**

5. En la sentencia N°. 1679-12-EP/20<sup>1</sup>, la Corte Constitucional advirtió cómo la acción de protección que resuelve controversias que cuentan con una vía ordinaria -en este

---

<sup>1</sup> Esta sentencia tuvo como origen una acción de protección presentada por un trabajador en contra del inspector de trabajo que concedió el visto bueno a favor de su empleador -CNT EP-. La Segunda Sala de

caso, la vía laboral- incidió en los derechos de terceros que no fueron parte procesal. Sobre la base de esto, la sentencia declaró la vulneración a la defensa y motivación. Además, fijó dos precedentes:

- i. **Primer precedente:** En general, la vía laboral es la pertinente para impugnar un visto bueno<sup>2</sup>, 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 de protección pese a que no sea la vía dispuesta en el ordenamiento para impugnar un visto bueno (*consecuencia*).<sup>3</sup>
- ii. **Segundo precedente:** Si la Corte Constitucional conoce causas en las que se alegue la vulneración a la seguridad jurídica y verifica que los jueces de instancia declararon la vulneración de derechos fundamentales-en el contexto de la impugnación de un visto bueno- (*supuesto de hecho*), entonces será deferente con los operadores judiciales y no declarará la violación a la seguridad jurídica (*consecuencia*)<sup>4</sup>. Merece la pena aclarar que este precedente fue la regla o núcleo de la decisión porque sobre la base de este criterio, la Corte resolvió no declarar la vulneración a la seguridad jurídica.<sup>5</sup>

6. Ahora bien, en la causa *sub judice*, el Pleno de este Organismo resolvió separarse del **segundo precedente** y determinó que para el futuro no existirá la referida “*deferencia*” frente a la desnaturalización de garantías constitucionales en las que se impugne un visto bueno (párrafo 28 de la decisión).

---

lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas concedió la garantía, dejó sin efecto el visto bueno y ordenó que CNT EP reintegre al trabajador, pese a que CNT EP no fue parte procesal en la causa, ya que el accionado fue el inspector del trabajo por ser quien emitió el acto administrativo.

<sup>2</sup> Código de Trabajo, art. 573.

<sup>3</sup> La sentencia N°. 1679-12-EP/20 sostuvo que: “[e]n primer lugar, como ya se mencionó, **la vía laboral ordinaria es adecuada para la reparación de derechos laborales** ya que ha sido diseñada específicamente para salvaguardar los derechos del trabajador y equiparar su situación a la de su empleador. **Sin embargo, pueden existir controversias que tienen en su origen un conflicto laboral en el cual se ha emitido una resolución de visto bueno, pero las actuaciones en contra de los trabajadores han afectado otro tipo de derechos.** Esto ocurriría en casos tales como situaciones de **discriminación, esclavitud o trabajo forzado, afectaciones al derecho a la integridad personal de los trabajadores** y, en general, cuando los hechos demuestren que las actuaciones de los empleadores han afectado otros derechos más allá de los derechos laborales de los accionantes. Es decir, cuando las pretensiones escapen de la mera determinación de **haberes patrimoniales**” (Énfasis añadido). Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1679-12-EP/20 de 15 de enero de 2020, párr. 68.

<sup>4</sup> El fallo precisa: “[e]sto 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). *Ibidem*. párr. 83.

<sup>5</sup> Respecto a la seguridad jurídica, la sentencia sostuvo que: “[e]n el presente caso, esta Corte considera que la actuación de los jueces no constituyó una actuación arbitraria que haya desnaturalizado de forma manifiesta y evidente la acción de protección (...) Por ello, a juicio de esta Corte, la actuación de los jueces no constituyó una vulneración a la seguridad jurídica de CNT”. *Ibidem*. párr. 88.

7. Si bien concuerdo con eliminar la deferencia, estimo que era indispensable separarse también del **primer precedente** por las consecuencias que conlleva la aplicación del mismo y que explicaré a detalle en el siguiente apartado.
8. Sin detrimento de la consideración realizada en el párrafo *ut supra*, desde mi punto de vista, no es correcto mantener la regla de precedente porque **la Corte habilitó efectuar un análisis sobre el fondo de las decisiones de garantías, pese a que el control de mérito, único supuesto en donde este Organismo puede conocer el fondo de una garantía jurisdiccional, es excepcional**. Solo con un examen del fondo de la decisión, este Organismo podría determinar si se configuraron las causales para procedencia excepcional de la acción de protección frente a un visto bueno. A saber, la regla determina:

*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, 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].<sup>6</sup> (Énfasis añadido)*

9. La regla ocasiona un yerro práctico porque cuando se alegue la vulneración a la seguridad jurídica, la Corte necesariamente deberá revisar el fondo de la decisión impugnada y evaluar la corrección o incorrección del fallo, ya que sólo así será capaz de determinar si en el caso se discutieron derechos distintos a los laborales o si es que la situación fue urgente y emergente.
10. Más allá del problema práctico que comporta mantener la sentencia N°. 1679-12-EP/20, considero que se debe evaluar el impacto de las excepciones que crea para la procedencia de una acción de protección para impugnar un visto bueno.

### 3.1. Sobre la impugnación del visto bueno en una acción de protección

11. Antes de la sentencia N°. 1679-12-EP/20, la línea de la Corte Constitucional era clara respecto a la improcedencia de la acción de protección cuando se impugne un visto bueno por vulnerar la seguridad jurídica. Es así como en la sentencia N°. 1679-12-EP/20 este Organismo se alejó expresamente de este criterio, e indicó que:

*84. Por lo tanto, esta Corte considera necesario, en aplicación del artículo 2 número 3 de la LOGJCC, alejarse del precedente establecido en las sentencias 391-16-SEP-CC, 175-16-SEP-CC, entre otras, en el sentido que la declaración de la procedencia de una*

<sup>6</sup> Párr. 29 sentencia de mayoría

*acción de protección presentada en contra de una resolución de visto bueno no constituye en sí misma una vulneración al derecho a la seguridad jurídica.* (Énfasis añadido)

12. Previo a continuar con el análisis, es preciso enfatizar que la sentencia N°. 1679-12-EP/20 no resolvió cualquier tipo de vulneración de derechos en el marco de una relación laboral, sino que abordó específicamente la procedencia de la acción de protección cuando se impugna un visto bueno<sup>7</sup>. Esto merece asumirse con extrema rigurosidad porque, a mi criterio, pueden existir ciertas vulneraciones de derechos en una relación laboral en las que la vía constitucional podría ser idónea<sup>8</sup>. Sin embargo, la referida sentencia se circunscribió exclusivamente a la impugnación del visto bueno mediante una acción constitucional.

13. Ahora bien, estos son los problemas que considero que generó el **primer precedente**:

**i. Sobre la impugnación del visto bueno por vulneraciones a derechos distintos a los laborales**

14. La causa N°. 1679-12-EP/20 determinó que se puede impugnar un visto bueno cuando se vulneren derechos distintos a los laborales, así ejemplificó *“situaciones de discriminación, esclavitud o trabajo forzado, afectaciones al derecho a la integridad personal de los trabajadores y, en general, cuando los hechos demuestren que las actuaciones de los empleadores han afectado otros derechos más allá de los derechos laborales de los accionantes”*.<sup>9</sup>

15. Resulta materialmente imposible alegar derechos distintos a los laborales como la esclavitud o trabajo forzado porque el visto bueno como resolución administrativa - emitida por el inspector del trabajo- jamás podría abordar cuestiones de esta naturaleza, ya que no atienden a la relación bilateral, consensual y con características y componentes propios del contrato de trabajo y, que en tales casos, procedería la vía constitucional<sup>10</sup>. Situaciones como el trabajo forzado o la esclavitud, no podrían ser impugnadas por medio de un visto bueno, toda vez que en este tipo de situaciones ni siquiera existe una relación de trabajo formal.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> Tanto es así que la sentencia N°. 1679-12-EP/20 expresamente indica *“la presente sentencia desarrolla estándares respecto a la procedencia de una acción de protección planteada contra una resolución de visto bueno”* (Énfasis añadido). Sentencia N°. 1679-12-EP/20, Tema.

<sup>8</sup> Por ejemplo, la causa de revisión N°. 986-19-JP/21 y acumulados abordó situaciones de discriminación y acoso laboral en las que se verificaron violaciones a derechos constitucionales.

<sup>9</sup> *Ibidem.*, párr. 68.

<sup>10</sup> El contrato laboral individual se caracteriza por ser *“(…) el convenio en virtud del cual una persona se compromete para con otra u otras a prestar sus servicios lícitos y personales, bajo su dependencia, por una remuneración fijada por el convenio, la ley, el contrato colectivo o la costumbre”*. Código de Trabajo, artículo 8.

<sup>11</sup> Por ejemplo, en casos de esclavitud o servidumbre carecería de lógica que la impugnación verse sobre el visto bueno porque en estos supuestos no suele existir reconocimiento de una relación laboral. Además, los derechos controvertidos son distintos a los que pueden discutirse en un visto bueno.

16. En cambio conductas como, la discriminación y el acoso en el trabajo se encuentran reguladas por el artículo 44 del Código de Trabajo, por lo cual los empleadores tienen la obligación de incluir en su Reglamento vías para atender este tipo de situaciones<sup>12</sup>. Si a pesar de agotar el procedimiento interno el trabajador no se siente satisfecho, debe informar al inspector del trabajo para que inicie la correspondiente instancia administrativa<sup>13</sup>. El inspector puede resolver a favor del trabajador quien debe recibir una indemnización equivalente al valor de un año de su remuneración.
17. Así, el visto bueno tiene causales taxativas y concretas para ser concedido, por lo que, no puede afectar derechos distintos a los laborales, ya que su naturaleza compete exclusivamente a esta rama jurídica<sup>14</sup>. En consecuencia, el establecer esta excepción a la improcedencia de la acción de protección carece de sustento y entraba el trabajo de los jueces constitucionales de instancia cuando conocen la impugnación a un visto bueno mediante acción de protección.

### iii. Sobre la impugnación del visto bueno por urgencia y emergencia particular

18. Por otro lado, el precedente de la Corte determina que procede la acción de protección en la impugnación a un visto bueno por criterios de urgencia y emergencia, a saber:

*69. En segundo lugar, pueden existir **situaciones fácticas excepcionales** que conviertan a la **vía laboral ordinaria en ineficaz**. Así, la **urgencia o necesidad emergente de atender una situación particular** podrían determinar la ineficacia de la vía ordinaria para la tutela de un derecho. (Énfasis añadido)*

<sup>12</sup> Código de Trabajo. Suplemento del Registro Oficial N°. 167 de 16 de diciembre 2005, artículo 46 numeral 36.

<sup>13</sup> *Ibidem.*, artículo 173 numeral 4.

<sup>14</sup> El Código de Trabajo establece las siguientes causas para conceder el visto bueno “Art. 172.- *Causas por las que el empleador puede dar por terminado el contrato. - El empleador podrá dar por terminado el contrato de trabajo, previo visto bueno, en los siguientes casos: “1. Por faltas repetidas e injustificadas de puntualidad o de asistencia al trabajo o por abandono de éste por un tiempo mayor de tres días consecutivos, sin causa justa y siempre que dichas causales se hayan producido dentro de un período mensual de labor; 2. Por indisciplina o desobediencia graves a los reglamentos internos legalmente aprobados; 3. Por falta de probidad o por conducta inmoral del trabajador; 4. Por injurias graves irrogadas al empleador, su cónyuge o conviviente en unión de hecho, ascendientes o descendientes, o a su representante; 5. Por ineptitud manifiesta del trabajador, respecto de la ocupación o labor para la cual se comprometió; 6. Por denuncia injustificada contra el empleador respecto de sus obligaciones en el Seguro Social; más, si fuere justificada la denuncia, quedará asegurada la estabilidad del trabajador, por dos años, en trabajos permanentes; 7. Por no acatar las medidas de seguridad, prevención e higiene exigidas por la ley, por sus reglamentos o por la autoridad competente; o por contrariar, sin debida justificación, las prescripciones y dictámenes médicos; y, 8.- Por el cometimiento de acoso laboral, ya sea de manera individual o coordinada con otros individuos, hacia un compañero o compañera de trabajo, hacia el empleador o empleadora o hacia un subordinado o subordinada en la empresa. Previa a la petición del visto bueno procederá la apertura de una conciliación que presidirá la autoridad laboral competente, en la que serán oídos, además del interesado, los representantes de los trabajadores y el empleador o quien le represente.”*”

19. Como he referido, este Organismo creó una excepción a la improcedencia de la acción de protección, es decir, determinó supuestos en los que pese a que se desnaturaliza la acción de protección -de manera sustantiva- puede caber esta garantía en atención a criterios de urgencia y emergencia que no son claros. Entonces, a pesar de que no se discutan temas propios de la esfera constitucional la Corte determinó que procede la acción de protección para discutir cuestiones propias de la vía laboral en la impugnación del visto bueno.
20. Lo *urgente o necesario* no constituyen parámetros que brinden seguridad jurídica porque siempre van a responder a la subjetividad del operador judicial. Así, para ciertos jueces puede ser que una determinada situación cumpla estos requisitos, pero otras no, lo que trastoca la seguridad jurídica y el principio de igualdad de quienes acuden al sistema de justicia.
21. Por las consideraciones señaladas previamente, estimo que la Corte debió separarse totalmente de la sentencia N°. 1679-12-EP/20 tanto respecto al primero como al segundo precedente. Las excepciones que se fijaron a la desnaturalización de la acción de protección frente al visto bueno son controvertidas y al llegar a la Corte -en caso de que se presente una acción extraordinaria de protección-, este Organismo deberá revisar el fondo de la causa -mérito-, pese a que esto es excepcional y para el efecto se deben cumplir requisitos taxativos.
22. En definitiva, se entraban las garantías jurisdiccionales al permitir supuestos de procedencia indeterminados para impugnar el visto bueno cuando existe una vía idónea, eficaz y especializada que compete exclusivamente a los jueces de trabajo.

#### 4. Sobre la reparación a la víctima

23. Ahora bien, la sentencia de mayoría concluyó la vulneración de derechos a CNT EP -empleador- por la desnaturalización de la garantía, ya que fue obligado a reparar al trabajador -reintegrarlo a su puesto-, pese a que no fue parte procesal. Sin embargo, pese a determinar esto, la decisión de mayoría no reparó a la entidad accionante.
24. El fallo reconoce que jamás se debió conocer la impugnación al visto bueno mediante la acción de protección, por ello, resalta que el reenvío de la causa sería inútil.

*35. En el presente caso, es evidente que el reenvío sería inútil pues en la vulneración del derecho a la seguridad jurídica establece, precisamente, que este tipo de conflictos no son susceptibles de ser impugnados en acción de protección, por lo que no es necesaria la emisión de otra providencia en el seno de una acción de protección.*

25. Ergo, la Corte declara la vulneración a la seguridad jurídica porque el proceso jamás debió originarse, así, la conclusión lógica es que las situaciones jurídicas que se encontraran vigentes hasta antes del inicio de la garantía jurisdiccional son las que deberían permanecer en firme. Por esta razón, considero que, en este caso, necesariamente debió quedar en firme la resolución de visto bueno porque, caso contrario, pese a que la Corte reconoce que existe una vulneración a la seguridad

jurídica y afirma que el proceso no debió ocurrir, contradictoriamente, replica la decisión del proceso de acción de protección, esto es dejar sin efecto el visto bueno.

26. Asimismo, la decisión de mayoría determina que la sentencia constituye en sí misma un mecanismo de reparación. Considero necesario recordar el objeto de la reparación reconocido en la LOGJCC:

*Art. 18.- Reparación integral.- En caso de declararse la vulneración de derechos se ordenará la reparación integral por el daño material e inmaterial. La reparación integral procurará que la persona o personas titulares del derecho violado gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación. La reparación podrá incluir, entre otras formas, la restitución del derecho, la compensación económica o patrimonial, la rehabilitación, la satisfacción, las garantías de que el hecho no se repita, la obligación de remitir a la autoridad competente para investigar y sancionar, las medidas de reconocimiento, las disculpas públicas, la prestación de servicios públicos, la atención de salud (...). (Énfasis añadido)*

27. Así, en caso de advertir una transgresión, se debe procurar el goce y disfrute del derecho de la manera más “*adecuada posible*” y que se “*restablezca a la situación anterior a la violación*”, pues esto constituye la finalidad de la reparación. En esta causa se determinó la improcedencia de la acción y la vulneración de derechos, pero aun así no se reparó. A la época de los hechos de la causa *in examine* estaban vigentes los precedentes N°. 391-16-SEP-CC, 175-16-SEP-CC, entre otros, que determinaban la improcedencia absoluta de la acción de protección cuando se impugne un visto bueno. En ese sentido, el trabajador y su defensa técnica inobservaron precedentes constitucionales aplicables en ese momento, desnaturalizaron la acción de protección y renunciaron a acudir a la vía laboral que era la idónea y pertinente. Frente a este abuso del derecho, lo más razonable y justo era declarar la vulneración del derecho y que se deje en firme la resolución de visto bueno concedido a favor del empleador.
28. En algunas ocasiones esta Corte ha indicado que la sentencia es un mecanismo de reparación. Sin embargo, esto no debe ser considerado con ligereza y tampoco puede aplicarse a cualquier causa porque esta medida tiene una lógica y finalidad distinta. La *sentencia como una medida de reparación* tiene un carácter especialmente simbólico para los sujetos procesales. Esta medida tiene coherencia principalmente en el marco del sistema interamericano de derechos humanos porque una de las pretensiones de las víctimas es que se responsabilice a los Estados. Así, la sentencia efectivamente constituye un medio de reparación porque acarrea el reconocimiento público e internacional de la vulneración de derechos, finalmente, el agravio se nombra, se esclarece y es la sociedad a escala internacional quien atestigua la violación a los derechos humanos.
29. Sin embargo, en causas como la presente, una reparación de esta índole *-la sentencia como reparación-* carece de sentido porque las pretensiones de los accionantes se circunscriben a cuestiones concretas. No en todas las causas constitucionales los justiciables pretenden un reconocimiento simbólico de las violaciones a sus derechos,

pues sus pretensiones pueden versar sobre cuestiones distintas que les permitan gozar efectivamente de la restitución de sus condiciones, de sus derechos.

30. Con fundamento en lo esgrimido, estimo que no se repararon los derechos de CNT EP porque no se procuró que “*restablezc[er] a la situación anterior a la violación*”, así como tampoco se procuró el goce del derecho “*de la manera más adecuada posible*”.

## 5. Conclusiones

- a. Por las razones esgrimidas, considero que la Corte debió alejarse del precedente fijado en la sentencia N°. 1679-12-EP/20, tomando en cuenta que uno de los deberes primordiales de este Organismo es la delimitación de las garantías jurisdiccionales para evitar su abuso y desnaturalización.
- b. Estimo que no se reparó a la víctima de la causa -CNT EP- y que se permitió un abuso del derecho, específicamente, en la desnaturalización de la acción de protección.

Enrique Herrería Bonnet  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 1329-12-EP, fue presentado en Secretaría General el 21 de septiembre de 2022, mediante correo electrónico a las 17:08; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

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