Quito, D.M. 08 de septiembre de 2021

CASO No. 227-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: Esta sentencia resuelve la acción extraordinaria de protección presentada en contra del fallo de 20 de diciembre de 2016 emitido por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar, mediante el cual se resolvió los recursos de apelación presentados en una acción de protección. La Corte Constitucional analiza las alegaciones de la demanda y concluye que se vulneró la garantía de motivación mientras que desestima el cargo relacionado con el derecho a la seguridad jurídica.

I. Antecedentes

1. El 20 de octubre de 2016, Digna Janeth Ormaza Valenzuela presentó una acción de protección en contra del Ministerio de Inclusión Económica y Social (en adelante "*MIES*")[1]. El caso fue signado con el número 03203-2016-01400.

2. El 16 de noviembre de 2016, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Azogues aceptó parcialmente la demanda[2]. En contra de esta decisión, tanto la actora[3] como el MIES y la Procuraduría General del Estado (en adelante "*Procuraduría*") interpusieron recurso de apelación.

3. El 20 de diciembre de 2016, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar (en adelante "*Sala*" o "*Corte Provincial*") aceptó el recurso de apelación presentado por el MIES y la Procuraduría, revocó la sentencia subida en grado y declaró improcedente la acción de protección.

[1] En su demanda alegó la vulneración a sus derechos por la terminación de su nombramiento provisional por parte del MIES.
[2] De forma concreta señaló: "… *acepta en parte la demanda, disponiendo el reintegro inmediato de la accionante… a la* (sic) *funciones que venía desempeñando hasta el 19 de junio de 2016 esto es de servidora pública 5 de la Coordinación zonal 4 del Mies… se dispone que la entidad accionada cumpla con lo precitado en la referida norma legal, llamando al respectivo concurso de méritos y oposición en la forma en la que determina la ley para lo cual la entidad accionada deberá reconocer a la señora Digna Janeth Ormaza los beneficios que la disposición transitoria séptima del reglamento general de la LOSEP, otorga a quienes mantuvieron vigentes contratos ocasionales, por más de cuatro años en la misma institución. En cuanto al pago de las remuneraciones que ha dejado de percibir se dispone que dicho reclamo lo haga ante la autoridad correspondiente*…".
[3] La actora apeló respecto de la parte en la cual se estableció que el pago de las remuneraciones dejadas de percibir se lo reclame ante la autoridad correspondiente.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

4. El 11 de enero de 2017, Digna Janeth Ormaza Valenzuela presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 20 de diciembre de 2016 emitida por la Corte Provincial señalada en el párrafo anterior.

5. El 21 de febrero de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. 227-17-EP.

6. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria de 8 de marzo de 2017, la sustanciación de la presente causa correspondió a la entonces jueza constitucional Wendy Molina Andrade, quien avocó conocimiento de la causa el 29 de agosto de 2017 y convocó a audiencia pública, la cual se llevó a cabo el 11 de septiembre de 2017[4], y dispuso a la Sala que emita su informe de descargo, el cual fue presentado el 4 de septiembre de 2017.

7. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, el 12 de noviembre de 2019 se llevó a cabo un nuevo sorteo de la presente causa y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 22 de junio de 2021.

II. Alegaciones de las partes

2.1 Fundamentos y pretensión de la acción

8. La accionante solicitó que se admita y acepte la acción extraordinaria de protección, que se declare la vulneración a derechos y que se ordene la reparación disponiendo: el reintegro a su puesto y el pago de remuneraciones dejadas de percibir; el cumplimiento del artículo 228 de la Constitución y la Disposición Transitoria Séptima de la LOSEP para llamar a concurso de méritos y oposición; y, que la sentencia impugnada se deje sin efecto.

9. En primer lugar, la accionante alegó que la decisión impugnada vulneró el derecho al trabajo debido a que se le cesó de sus funciones cuando debió aplicarse la LOSEP y su reglamento para garantizar la estabilidad laboral por medio de un concurso de méritos y oposición. De igual manera, sostuvo la vulneración del derecho a la seguridad jurídica debido a que tenía el derecho a participar en el concurso de méritos y oposición conforme la LOSEP y su reglamento. En la misma línea, indicó que "*He sido discriminada por mi condición de tener cáncer, al no ser considerada en un concurso INTERNO al que tengo pleno derecho*". Adicionalmente, señaló que se vulneró el derecho al debido proceso porque fue desvinculada de su puesto de trabajo sin que haya sido notificada y sin ser escuchada.

[4] Conforme la razón emitida por la entonces actuaría del despacho, a dicha diligencia comparecieron: Digna Ormaza en compañía del abogado Víctor Ajila Mora; Betty Báez Villagómez, delegada del ministro de inclusión económica y social y representante del director distrital del MIES de Azogues; y, Diego Carrasco Falconí, representante de la Procuraduría. No comparecieron los jueces de la Sala de la Corte Provincial.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

10. La accionante también alegó la vulneración del derecho a la seguridad jurídica debido a que los jueces de la Corte Provincial "*NO ACATARON LA SENTENCIA N.° 129-16-SEP-CC, CASO N.° 0915-14-EP, es decir UN CASO IDÉNTICO AL PRESENTE ES EL DE LA SEÑORA EULALIA VELAZCO CAJAS FUNCIONARIA DEL MIES-AZOGUES*". Al respecto, citó un extracto de dicha sentencia y señaló que "*NO SE ME GRARANTIZÓ* (sic) *PARTICIPAR AL CONCURSO INTERNO AL QUE TENÍA DERECHO, VIOLENTÁNDOSE LA SEGURIDAD JURÍDICA*"[5].

11. En cuanto al derecho a la tutela judicial efectiva, la accionante alegó que la sentencia impugnada no analizó la gravedad de su afectación en tanto su estado de salud por su enfermedad catastrófica y la participación en un concurso de méritos y oposición. En tal virtud, señaló que la Corte Provincial "*haya valorado todas las pruebas presentadas con el fin de llegar a la plena concepción de que mis derechos fueron abruptamente afectados y requieren protección constitucional inmediata, POR MI CONDICIÓN VULNERABLE QUE ME ENCUENTRO*" (sic).

12. Sobre la garantía de motivación, la accionante alegó que la Corte Provincial no motivó debidamente su decisión sobre su condición de persona de atención prioritaria ni revisó el proceso en donde constaba, según indicó, la vigencia de los contratos ocasionales y el nombramiento provisional. De igual manera, señaló que la decisión impugnada no motivó sobre su derecho a participar en el concurso de méritos y oposición conforme la LOSEP y su reglamento y que se limitó a copiar textualmente casos que no tienen relación con el suyo.

13. En la audiencia, la accionante alegó las vulneraciones a los siguientes derechos:

> **a.** Derecho a la seguridad jurídica: i) en la sentencia impugnada no se analiza ni considera que el MIES no cumplió con la Disposición Transitoria Séptima de la LOSEP ni la Disposición Transitoria Séptima del Reglamento a la LOSEP para la realización de un concurso de méritos y oposición; ii) no se tomó en consideración el tiempo en el que la accionante prestó sus servicios en el MIES; iii) no se tomó en cuenta que el nombramiento provisional emitido el 1 de enero de 2016 se le otorga con cargo a una partida que se encontraba en Manabí y no en Azogues donde ella vivía.
> **b.** Debido proceso en la garantía de motivación: la decisión impugnada no es razonable, lógica ni comprensible.
> **c.** Derecho a la igualdad y no discriminación y a la atención prioritaria: no se tomó en cuenta la situación de la accionante, quien padecía de cáncer.

[5] Adicionalmente, se desprende que la accionante presentó un escrito en el que señaló: "*Aclaro que en mi ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN, existe casos similares o análogos y más aun de padecer CÁNCER, esto es enfermedad catastrófica, por lo que estoy segura que el PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL GARANTIZARÁ MI CONDICIÓN de persona de atención prioritaria, y me restituirá a mis funciones de trabajo, en virtud de existir claras violaciones de derechos constitucionales; es más existe ya sentencias en casos ANÁLOGOS que ya se ha resuelto la CORTE CONSTITUCIONAL, tenemos las sentencias nro: 375-17-SEP-CC de fecha 22 de noviembre del 2017, así también la resolución y sobre todo a la aplicación de la disposición transitoria SÉPTIMA DE LA LOSEP, mediante sentencia N°343-17-SEPCC de fecha 18 de octubre de 2017*".

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

d. Derecho al trabajo: el MIES no realizó el concurso de méritos y oposición que le correspondía tomando en cuenta el tiempo de trabajo de la accionante en dicha institución.

2.2 Autoridad jurisdiccional cuya decisión fue impugnada

14. En el informe presentado el 4 de septiembre de 2017, los jueces se ratificaron en la sentencia emitida "*en tanto aquella es el resultado de un análisis detenido, minucioso de los autos; pero por sobre todo de la legislación vigente y específicamente de normas Constitucionales*". Frente a los actos impugnados, señalaron que se trató de asuntos de mera legalidad y que no estuvo en discusión el derecho al trabajo u otro porque la acción presentada se refirió a la competencia legal del MIES para la terminación de funciones y la competencia de dicha institución para responder el reclamo a nivel administrativo.

2.3 Terceros con interés

15. En la audiencia compareció el MIES por medio de su dirección de patrocinio y la dirección distrital de Azogues. En primer lugar, manifestó que para ingresar a la función pública se lo realiza por medio de un concurso de méritos y oposición. Por otro lado, indicó que la sentencia impugnada estuvo motivada y que en la misma no se encontraron vulneraciones a derechos porque el nombramiento provisional no genera estabilidad laboral y los asuntos puestos en conocimiento del juez constitucional eran de mera legalidad. Por otro lado, respecto a que no se consideró la enfermedad de la accionante, indicó que conforme se desprende del certificado emitido por el IESS la misma ya fue tratada en el año 2012[6].

16. De igual manera, en la audiencia participó el delegado de la Procuraduría General del Estado. De forma concreta, indicó que la Corte Constitucional ya se pronunció sobre el artículo 58 de la LOSEP en relación a personas con discapacidad, pero que en el presente caso se está ante situaciones distintas. En tal sentido, señaló que la sentencia impugnada encontró que no se vulneraron los derechos de la accionante tomando en cuenta las normas que regulan este tipo de situaciones. Finalmente, expresó que la sentencia impugnada respetó el debido proceso toda vez que se motivó la decisión y se garantizó la seguridad jurídica.

---

[6] Sobre este aspecto, del audio de la audiencia se desprende que el representante del MIES indicó: "*respecto … al argumentación de que no se ha considerado … su condición de enfermedad catastrófica cáncer, señora juez es importante verificar dentro … del certificado médico otorgado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social … se señala que efectivamente la señora padeció de un cáncer papilar de tiroides que fue tratado con cirugía en el año 2012 de tiroidectomía total y que en la actualidad la enfermedad sin recurrencia … que se encuentra obviamente en vigilancia y con tratamiento hormonal es decir señora jueza que gracias a Dios hoy la accionante no tiene cáncer a la tiroides que obviamente está en el servicio de Oncología del Hospital José Carrasco Arteaga para hacerle el seguimiento el control necesario para determinar y garantizar efectivamente que la enfermedad no regrese pero actualmente no posee la enfermedad señora jueza*" (sic). Lo anterior se verifica de los certificados de 3 de agosto de 2016 en el que se indica que su enfermedad fue tratada con cirugía en octubre de 2012 (fs. 4) y de 19 de octubre de 2016 que señala que a tal fecha la enfermedad se encontraba en control y en vigilancia (Anexo. Número de ingreso: JUR-2021-7481).

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

III. Consideraciones y fundamentos

3.1 Competencia

17. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución, en concordancia con el artículo 191, numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante "*LOGJCC*").

3.2 Análisis constitucional

18. Corresponde a la Corte Constitucional, en el marco de la acción extraordinaria de protección, analizar las presuntas vulneraciones a los derechos alegados por la accionante. En la demanda, se observa que la accionante alega la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía de motivación, a la tutela judicial efectiva, al trabajo, a la igualdad y no discriminación y a la atención prioritaria.

19. De los argumentos esgrimidos, se observa que varios de ellos están dirigidos a sostener vulneraciones a derechos por parte del MIES, lo cual corresponde al mérito de lo decidido por los jueces de instancia, en especial aquellos relacionados con el derecho al trabajo, a la igualdad y no discriminación y a la atención prioritaria, así como a la seguridad jurídica (sobre el supuesto incumplimiento de la LOSEP y su reglamento por parte del MIES) y al debido proceso (sobre la falta de notificación y ejercicio de la defensa al momento de su desvinculación) contenidos en los párrafos 9, 13.c y 13.d *supra*. Al respecto, la Corte Constitucional en la Sentencia No. 176-14-EP/19 determinó que, de forma excepcional ante el cumplimiento de ciertos requisitos, puede analizar el mérito del caso[7]. En tal sentido, dichas alegaciones únicamente podrán ser conocidas en el caso de encontrarse vulneraciones al debido proceso u otros por parte de la autoridad judicial inferior en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio, y bajo los lineamientos ya desarrollados por este Organismo.

20. De tal manera, la Corte se pronunciará sobre las presuntas vulneraciones del derecho al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica contenidos en los párrafos 10, 12 y 13.b *supra*. Respecto del derecho a la tutela judicial efectiva que se desprende en el párrafo 11 *supra*, este Organismo considera oportuno reconducirlo dentro

[7] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019. "*55… excepcionalmente y de oficio podrá revisar lo decidido en el proceso originario de una garantía jurisdiccional, es decir, realizar un control de méritos, cuando se cumplan los siguientes presupuestos: (i) que la autoridad judicial inferior haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio, lo cual es propio del objeto de la acción extraordinaria de protección; (ii) que prima facie, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; y, (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión.*
56. Adicionalmente, como la ampliación del ámbito de actuación de la Corte en la acción extraordinaria de protección es excepcional, debe tenerse como cuarto presupuesto para el control de méritos que el caso al menos cumpla con uno de los criterios que a continuación se indican: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo".

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

del análisis de la garantía de motivación, sustentado en el principio de economía procesal[8] y debido a la interdependencia entre los argumentos y los derechos alegados por la accionante[9]. Finalmente, sobre las alegaciones emitidas en la audiencia sobre el derecho a la seguridad jurídica y que se observan en el párrafo 13.a *supra*, se considera igualmente oportuno redireccionar únicamente dichos cargos al análisis sobre la garantía de motivación toda vez que tienen relación con el examen que presuntamente no se realizó en la decisión impugnada.

3.2.1 Derecho al debido proceso en la garantía de motivación

21. El derecho al debido proceso en la garantía de motivación está reconocido en el artículo 76, numeral 7, literal l) de la Constitución en los siguientes términos: "*…l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los 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"*.

22. En garantías jurisdiccionales, la Corte Constitucional ha señalado que la obligación de jueces y juezas, entre otros requisitos, implica que: i) enuncien las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión; ii) expliquen la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) verifiquen la existencia o no de vulneración a los derechos; en el caso de no encontrar vulneraciones a derechos sino conflictos de índole infraconstitucional, los jueces y juezas deben determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto[10].

23. La accionante alega la vulneración de este derecho bajo los siguientes cargos: a) no se motivó sobre su situación de salud y grupo de atención prioritaria; b) no se valoraron todas las pruebas presentadas, en específico las relacionadas con el tiempo de prestación de servicios en el MIES y el nombramiento con cargo a una partida que se encontraba en Manabí y no en Azogues donde ella vivía; c) no se motivó respecto a su derecho a participar en el concurso de méritos y oposición; d) la decisión impugnada se limitó a copiar textualmente casos que no tienen relación con el suyo; y, e) la decisión impugnada no es razonable, lógica y comprensible.

24. Antes de analizar la decisión impugnada, sobre el cargo e) que sostiene que la decisión impugnada no es razonable, lógica y comprensible, cabe recordar que la Corte Constitucional ha indicado que la aplicación de dicho test "*no debe convertirse de ningún modo en una fórmula mecánica aplicable de manera general a todos los casos*"[11]. Por estos motivos, este Organismo se abstiene de analizarlo toda vez que procederá a examinar la presunta vulneración a la garantía de motivación conforme el artículo 76,

[8] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 122.
[9] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2253-16-EP/21 de 9 de junio de 2021, párr. 17.
[10] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1285-13-EP/19 de 4 de septiembre de 2019, párr. 28.
[11] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2004-13-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 38.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

numeral 7, literal l) de la Constitución y la Sentencia No. 1285-13-EP/19 según se indicó en párrafos anteriores.

25. Ahora bien, la sentencia impugnada fue emitida el 20 de diciembre de 2016 por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar. En el considerando primero se identificó los jueces provinciales que conformaron la Sala, en el considerando segundo se determinó su competencia para conocer el recurso de apelación[12], y en el considerando tercero se declaró que no se inobservaron solemnidades sustanciales. Por su parte en el considerando cuarto se señaló la interposición del recurso de apelación.

26. En el considerando quinto, la Sala desarrolló las alegaciones y pretensiones de la accionante dentro de la acción de protección. De igual manera, expuso los argumentos tanto del MIES como de la Procuraduría. Frente a lo anterior, en el considerando sexto delimitó el objeto de la controversia, es decir si la terminación del nombramiento provisional de la accionante vulneró o no derechos o si se trató de un asunto de mera legalidad cuya impugnación correspondió a otra vía. Posteriormente, en el considerando séptimo, la Sala citó el artículo 88 de la Constitución y doctrina para desarrollar la naturaleza de la acción de protección.

27. En el considerando octavo, identificó la documentación presentada en el proceso para relatar la historia laboral de la accionante en el MIES y encontró que "*la actora está impugnando la validez del acto jurídico de remoción de funciones*". Adicionalmente, manifestó que la accionante presentó un reclamo administrativo, con lo cual:

> "*… reconoció que esa vía era la correcta de su reclamo la señora actora, que se trataba y se trata de un asunto de mera legalidad, en tanto de la simple lectura de la demanda, y de su reclamo administrativo ante la señora Ministra, la actora hace conocer su total y absoluto desacuerdo a su remoción; pues, considera que no tuvo competencia para tal acto administrativo, que ni el acuerdo original ni su reforma delegan a los coordinadores zonales la posibilidad de dejar sin efecto los nombramientos provisionales, lo que significa que un juez debe analizar si efectivamente, la señora Coordinadora Zonal 4 actuó o no apegada a la normativa infraconstitucional vigente, en lo que a las atribuciones de los delegados provinciales del MIES , se refiere*".

28. De igual manera, la Sala insistió que las alegaciones de la accionante se circunscribieron a la interpretación sobre el artículo 17 de la LOSEP y el artículo 18 literal c) de su Reglamento, lo cual, a su parecer "*… se trata de una discusión eminentemente legal, de normas que están supeditadas a lo que ordena la Constitución, esto es que el Trabajo es un derecho y un deber social, un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía*".

29. Además de lo manifestado, la Sala analizó el nombramiento provisional para ejercer sus labores en Manabí. Al respecto, señaló que dicha situación "*debió ser y debe ser objeto de análisis en un proceso de conocimiento ante un organismo pertinente, principalmente en lo que nos hemos referido, esto es la competencia de las Coordinadora*

[12] Se invocó el artículo 86 numeral 3 de la Constitución y el artículo 4 numeral 8 de la LOGJCC.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

(sic) *zonales, y la legalidad de la remoción al tenor de lo que dispone la LOSEP, y su reglamento, que es competencia de los tribunales de lo contencioso- administrativo*".

30. Continuando con su análisis, la Sala citó el artículo 173 de la Constitución e invocó los artículos 38 de la Ley de Modernización, 31 y 217 del Código Orgánico de la Función Judicial y 40 de la LOGJCC. Frente a lo anterior, señaló que "*es la justicia ordinaria administrativa la que debe despejar las incógnitas que nos hemos formulado, luego de un análisis completo de los hechos fácticos que deben o debieron entregarse, por lo que la acción deviene improcedente*".

31. Finalmente, la Sala recalcó que el derecho al trabajo y la seguridad jurídica si bien están reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales, requieren de normas infraconstitucionales para aplicarlos. De tal manera, indicó que tanto la LOSEP y su reglamento regulan las relaciones entre las instituciones del sector público y sus funcionarios. Además, precisó que la Constitución determina que para el ingreso al sector público se requiere la realización de un concurso de méritos y oposición. Así, concluyó que: "… *porqué* (sic) *se dio la remoción, porqué* (sic), *no trabajó en Portoviejo la actora, porqué cobraba un sueldo en Azogues, si estaba designada para Portoviejo, situaciones de orden estrictamente legal que debieron o deben ser conocidas por un juez de lo Contencioso Administrativo, y no por un Constitucional*".

32. Con base en lo desarrollado, la Sala aceptó el recurso de apelación presentado por el MIES y la Procuraduría General del Estado. Consecuentemente, revocó la sentencia subida en grado y declaró improcedente la acción de protección.

33. De lo expuesto, se observa que si bien la Sala invocó las normas y explicó la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho no analizó las vulneraciones a derechos constitucionales alegadas por la accionante en su demanda de acción de protección. Concretamente, se verifica que la Sala únicamente se concentró en demostrar que la vía ordinaria era la adecuada para resolver el presente caso debido a que se trató de un asunto de mera legalidad. Por lo tanto, no se desprende el cumplimiento del tercer requisito para considerar que la decisión impugnada estuvo motivada en este tipo de procesos, es decir que se haya verificado la existencia o no de vulneración a los derechos antes de pasar a analizar si se trataba de un conflicto de índole infraconstitucional.

34. Al respecto, tal como se desprende de los cargos a) y c), la Sala no se pronunció sobre la vulneración a derechos relacionadas con su situación de salud y el derecho de petición, lo cual fue indicado desde su demanda de acción de protección[13], así como la realización del concurso de méritos y oposición respecto de la garantía de motivación y el derecho a

[13] Acción de protección No. 03203-2016-01400. "*Las consecuencias del acto ilegítimo revisten gravedad, porque se me coloca en estado de desocupación y agravio de mi proyecto de vida, en que requiero sustentar, con mi trabajo y su remuneración, mi situación económica y la atención de mis problemas de salud. La respuesta recibida no fue emitida por la autoridad a que acudí en demanda de reparación de mis derechos en la vía administrativa. El silencio de la autoridad se sanciona por la ley como consecuencia del agravio al derecho de petición, consagrado en el numeral 23 del artículo 66 de la Carta fundamental*" (fs. 27 y 28).

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

la seguridad jurídica[14]. Pese a que el recurso de apelación del MIES[15] versó respecto de la improcedencia de la acción de protección porque se trataba de un asunto de mera legalidad, existía lo obligación de la autoridad jurisdiccional de analizar si el asunto sometido a su conocimiento vulneraba o no derechos constitucionales para posteriormente proceder a examinar si la vía ordinaria era la adecuada y efectiva. En este contexto, cabe traer a colación lo manifestado por la Corte Constitucional, la cual estableció que para que "*un auto o sentencia se considere motivado debe contener congruencia argumentativa que implica que* ***el juez conteste motivadamente, al menos, los argumentos relevantes alegados por las partes***"[16] (Énfasis añadido).

35. Por otro lado, sobre el cargo b), cabe señalar que la Sala analizó la historia laboral de la accionante en el MIES y sobre el nombramiento provisional con cargo a una partida en Manabí. Si bien se indicó que la decisión impugnada no se pronunció respecto de la presunta vulneración a derechos, cabe indicar que sí examinó el aspecto mencionado por la accionante, por lo que se desestima el cargo.

36. Finalmente, en cuanto a que la Sala se limitó a copiar textualmente casos que no tienen relación con el presente, conforme se desprende del cargo d), cabe indicar que la sentencia impugnada citó, en efecto, un extracto de la Sentencia No. 135-16-SEP-CC de la Corte Constitucional para desarrollar la naturaleza de la acción de protección. De igual manera, pese al vicio advertido en la decisión impugnada, no se verifica que la Sala haya únicamente copiado extractos de decisiones que no tenían que ver con el caso a resolver. Por tales motivos, se desestima dicho cargo.

37. Por los motivos expuestos, se concluye que la sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

3.2.2 Derecho a la seguridad jurídica

38. El derecho a la seguridad jurídica se encuentra reconocido en el artículo 82 de la Constitución de la siguiente manera: "*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*".

---

[14] Acción de protección No. 03203-2016-01400. "*El acto por el cual se me cesó en funciones no cuenta con autorización del legislador, no pudo haberse impuesto mi cesación de modo legítimo sin que se realice el concurso público y se proclame el triunfo de quien pudo haberme sustituido, y no se justifica la cesación por el supuesto de que el nombramiento provisional se asimila al régimen inestable de la contratación ocasional, a título de interpretación de la ley. El acto carece de motivación por no sustentarse en hechos reales y en normas jurídicas de pertinente aplicación, y adolece de la nulidad de pleno derecho establecida por el literal l) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución. El ordenamiento jurídico ha sido objetivamente irrespetado, produciéndose la violación de la garantía constitucional a la seguridad jurídica proclamada por el artículo 82 de la Carta* (sic)" (fs. 27).

[15] Acción de protección No. 03203-2016-01400. "*Es evidente que las pretensiones de la accionante versan sobre asuntos de legalidad y no entran en la dimensión constitucional, existiendo una vía que debe ser utilizada para su reclamo*" (fs. 85).

[16] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2344-19-EP/20 de 24 de junio de 2020, párr. 41.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

39. Sobre este derecho, la Corte Constitucional ha establecido que involucra que las personas cuenten con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que les brinde certeza que su situación jurídica no será modificada sino por procedimientos regulares establecidos por autoridad competente[17].

40. En el presente caso, la accionante alega la vulneración a este derecho debido a que la Sala no acató la Sentencia No. 129-16-SEP-CC al ser un caso idéntico al presente. Concretamente, manifestó que no se le garantizó participar en el concurso interno al que, según sostuvo, tenía derecho como funcionaria del MIES.

41. Respecto de los precedentes emitidos por la Corte Constitucional, este Organismo ha sostenido que su obligatoriedad se proyecta horizontalmente respecto de sí mismo y verticalmente en relación a las demás autoridades jurisdiccionales[18]. En cuanto al precedente, en sentido estricto, indicó que se relaciona con la motivación de las decisiones judiciales, en donde se debe observar si la regla de precedente no es tomada por el decisor -sin más- del ordenamiento jurídico, sino que más bien se refiere al producto de la interpretación que realiza para resolver el caso concreto[19].

42. De la revisión de la sentencia sobre la cual se alega que no fue observada por la Sala que emitió la decisión impugnada, se observa que resuelve la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una decisión de segunda instancia dentro de una acción de protección, distinta a aquella en la que se emitió la decisión que fue impugnada en el presente caso. Concretamente, la Corte Constitucional analizó la presunta vulneración de la garantía de motivación en dicha decisión y negó la acción por encontrar que no existió dicha violación a derechos. Del examen realizado, se observa que la Corte verificó que:

> *"… se puede colegir que los operadores de justicia han empleado normativa constitucional y legal pertinente asociada con la naturaleza del caso puesto en su conocimiento (acción de protección), ante lo cual se determina que existe una observancia del parámetro de razonabilidad… los jueces provinciales han realizado un análisis apegado a la naturaleza de la acción de protección de derechos… se puede evidenciar que existe cumplimiento de este parámetro* [comprensibilidad] *dentro de la motivación"*[20].

43. De lo expuesto, se observa que la sentencia impugnada no desconoció la Sentencia No. 129-16-SEP-CC. En primer lugar, el objeto de análisis de las dos decisiones fue distinto debido a que la Corte Constitucional analizó la garantía de motivación de una decisión de segunda instancia emitida en acción de protección, mientras que la sentencia impugnada examinó la presunta vulneración a derechos por parte del MIES. En tal sentido, no existió un precedente en sentido estricto a ser observado por los jueces de apelación en el presente caso.

[17] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 739-13-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párr. 19.
[18] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 109-11-IS/20 de 26 de agosto de 2020, párr. 21.
[19] Ibidem, párr. 24.
[20] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 129-16-SEP-CC (caso No. 0915-14-EP), págs. 8, 13 y 14.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

44. Por otro lado, si bien el proceso de origen dentro de la Sentencia No. 129-16-SEP-CC pudo tener similitudes en cuanto a los hechos analizados en el presente caso, resulta improcedente alegar el incumplimiento de una decisión de la Corte Constitucional que examinó la motivación de una sentencia de otra acción de protección. En otras palabras, dicha sentencia constitucional no emitió parámetros o desarrolló algún aspecto que pueda ser considerado como precedente en sentido estricto que debió ser observado en este caso. En definitiva, el fallar en el fondo de una acción de protección en uno u otro sentido, no constituye inobservancia de un precedente que la Corte dictó al analizar la motivación de una decisión diferente.

45. Por los motivos expuestos, se desestima el cargo de la accionante y se concluye que no se vulneró el derecho a la seguridad jurídica en los términos planteados en la demanda.

***

46. Ahora bien, en el presente caso, se encontró que la decisión impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación. Como se indicó anteriormente, la accionante también alegó la vulneración de otros derechos relacionados con el mérito de lo decidido por los jueces de instancia. Dichos fundamentos pueden ser conocidos si se encuentran, entre otros requisitos, vulneraciones a derechos en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio como ha ocurrido en el presente caso conforme la Sentencia No. 176-14-EP/19.

47. De tal forma, pese a que se encontró una vulneración a derechos por parte de las autoridades jurisdiccionales, esta Corte encuentra que no se cumple con el cuarto requisito, toda vez que de los hechos expuestos no se observa gravedad, novedad o inobservancia de precedentes que ameriten analizar el mérito. Por tales motivos, se abstiene de analizar las presuntas vulneraciones a derechos por parte del MIES, sin perjuicio de las medidas de reparación dispuestas.

48. Finalmente, cabe mencionar que la accionante en escritos posteriores, como por ejemplo el presentado el 25 de junio de 2021[21], informó que existen casos análogos en los que se resolvió situación similar a la suya como en la Sentencia No. 375-17-SEP-CC. Al respecto, se observa que en dicha decisión se verificó la vulneración de la garantía de motivación en las decisiones de primera y segunda instancia de acción de protección[22],

[21] Número de ingreso: JUR-2021-5529

[22] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 375-17-SEP-CC (caso No. 0526-13-EP) de 22 de noviembre de 2017. "… *el único argumento esgrimido por los jueces de la Sala en la sentencia que es objeto de la presente garantía jurisdiccional, fue la existencia de otras vías de reclamo en la justicia ordinaria, lo que hace improcedente la acción de protección; por tanto no se evidencia un análisis que permita determinar si los derechos alegados como vulnerados, son de naturaleza constitucional o infraconstitucional. En este sentido, al no haber una argumentación racional que permita definir la naturaleza de los derechos constitucionales que haría posible evidenciar el estado de vulnerabilidad que alega el legitimado activo, y al abordar de manera superficial sobre la existencia de otras vías de reclamo sin realizar la correspondiente enunciación de normas o principios jurídicos en los que funda la decisión la Sala… la falta de concatenación entre las premisas que conforman el silogismo, pues, como quedó señalado, el razonamiento del Juzgado Sexto de Garantías Penales de Pichicha contiene una premisa*

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

así como de los derechos al trabajo, a la salud y vida digna por parte de la entidad demandada en el proceso de origen[23]. Sin embargo, considerando que en el presente caso no se realizará un examen de mérito por no cumplirse los requisitos previamente señalados, no procede analizar la existencia de una presunta similitud o analogía entre éste y aquel en el que se emitió la sentencia No. 375-17-SEP-CC, porque tal comparación implicaría analizar los hechos que motivaron el proceso de origen de esta acción extraordinaria de protección.

IV. 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 parcialmente la acción extraordinaria de protección.

2. Declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

3. Como medida de reparación, se dispone:

i. Dejar sin efecto la sentencia de 20 de diciembre de 2016 emitida dentro de la acción de protección No. 03203-2016-01400.
ii. Retrotraer los efectos hasta el momento anterior a la vulneración de derechos.
iii. Devolver el expediente a la Corte Provincial de Justicia de Azogues a fin de que, previo sorteo, una nueva Sala conozca y resuelva el recurso de apelación interpuesto dentro de la acción de protección No. 03203-2016-01400, observando los criterios emitidos en esta sentencia.

4. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.09.13 11:09:41 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

normativa incompleta y premisas fácticas construidas sin analizar los hechos puestos en su conocimiento, lo que llevó a concluir que no existían derechos constitucionales vulnerados y a negar la acción de protección".

[23] Concretamente, se encontró que EP PETROECUADOR no consideró la situación del accionante en ese caso al ser una persona con enfermedad catastrófica previo a que opere la separación laboral.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 08 de septiembre de 2021; el Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet no consigna su voto, por haberse ausentado temporalmente de la sesión.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec