

Quito, D.M., 17 de enero de 2024

CASO 407-19-EP

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

SENTENCIA 407-19-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción extraordinaria de protección propuesta en contra de la sentencia que negó el recurso de apelación emitida por la Sala de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha en una acción de protección. La Corte verificó que la decisión impugnada no contaba con los elementos mínimos de suficiencia motivacional exigidos en materia de garantías jurisdiccionales, pues no realizó un análisis mínimo de los derechos alegados como vulnerados. En el caso concreto, los juzgadores accionados no motivaron si ha existido o no vulneración a los derechos alegados.

1. Antecedentes procesales

1. El 04 de febrero de 2019, Silvia Johanna Castillo Gonzaga, Roque Gustavo Villacís Merizalde y Edwin Marcelo García Acosta (“**accionantes**”) presentaron una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 07 de enero de 2019 emitida por la Sala de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala**”), cuyos antecedentes se detallan a continuación.¹
2. El 03 de octubre de 2018, los accionantes² propusieron una acción de protección en contra de la Procuraduría General del Estado y la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador,

¹ La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada en aquel entonces por los exjueces constitucionales Ramiro Ávila Santamaría y Agustín Grijalva Jiménez, así como la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez mediante auto de 14 de agosto de 2019, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. 407-19-EP. El 10 de febrero de 2022, se posesionaron los nuevos jueces y jueza de la renovación parcial de la Corte Constitucional. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 17 de febrero de 2022, la sustanciación de la mencionada causa correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento de la presente causa mediante providencia de 07 de julio de 2023 y solicitó a la Sala Especializada de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, que presente un informe motivado sobre los argumentos de la presente acción extraordinaria de protección.

² De acuerdo con la demanda, Roque Gustavo Villacís Merizalde y Edwin Marcelo García Acosta se encontraban laborando con nombramiento definitivo de Servidor Público con los cargos de supervisores de

EP PETROECUADOR (“**PETROECUADOR**”), en la persona de Pablo Antonio Flores Cueva, en calidad de gerente general subrogante y, como tal, representante legal de dicha empresa. La pretensión de la demanda consistió en que “(...) se declare la vulneración de nuestros derechos constitucionales (...), particularmente relativos al derecho al trabajo, a la estabilidad y a una vida digna (...)”.³ La causa fue signada con el número 17233-2018-04731.

3. El 12 de octubre de 2018, la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia de Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, mediante sentencia negó la acción de protección por considerarla improcedente, debido a que la acción propuesta no cumplía con lo previsto en los numerales 1 y 3 del artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Frente a esta decisión, los accionantes interpusieron recurso de apelación el 17 de octubre de 2018.
4. El 07 de enero de 2019, la Sala, mediante sentencia negó el recurso de apelación, debido a que la decisión de legalidad “(...) debe sujetarse a lo previsto en la norma legal, no por vía de las acciones constitucionales” y confirmó la sentencia venida en grado.

2. Competencia

5. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador (“**CRE**”) es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador, 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

3. Alegaciones y fundamentos

A. Fundamentos presentados por los accionantes

6. Los accionantes señalan que la conducta judicial lesiva de derechos consistió en que la Sala de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte

protección física, mientras que Silvia Johanna Castillo Gonzaga tenía un puesto en estructura de asistente de investigación.

³ En la parte pertinente de la demanda, los accionantes solicitaron que: “(...) se dejen sin efecto los Oficio No. 0024399-SFI-2015; Oficio No. 00244400-SFI-2015 y Oficio No. 0024396-SFI-2015 por los cuales se nos notifica la separación definitiva de la Empresa y que por tanto se disponga a la EP PETROECUADOR que de manera inmediata se nos reingrese a la Empresa restituyéndonos en el mismo cargo que veníamos desempeñando o uno de igual jerarquía (...). Como mecanismo de reparación integral se disponga a la EP PETROECUADOR que se nos cancele las remuneraciones y demás beneficios de Ley que dejamos de percibir producto del despido intempestivo (...) de fecha 3 de septiembre de 2015”.

Provincial de Justicia de Pichincha no motivó su decisión, toda vez que: a) inobservó precedentes de la Corte Constitucional respecto de la destitución de servidores de carrera, y b) la decisión carece de análisis de derechos. En consecuencia, solicitan se declare la vulneración al debido proceso en la garantía de motivación (art. 76, núm. 7, lit. 1) de la CRE), a la seguridad jurídica (art. 82 de la CRE), a la intangibilidad e irrenunciabilidad de los derechos de estabilidad y carrera administrativa (arts. 228 y 229 de la CRE), el derecho al trabajo (art. 33 de la CRE), y; a una vida digna (art. 66.2 de la CRE).

7. De igual manera, piden que se deje sin efecto la sentencia de 07 de enero del 2019 dictada por la Sala de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, así como los Oficios 0024399-SFI-2015; Oficio 00244400-SFI-2015; Oficio 0024398-SFI-2015 y Oficio 0024396-SFI-2015, con los cuales se notificó a los accionantes la separación definitiva de la Empresa. Adicionalmente, solicitan que se disponga a PETROECUADOR que de manera inmediata reintegre a los accionantes al mismo cargo que desempeñaban o a uno de igual jerarquía. Finalmente, como mecanismo de reparación integral se disponga a PETROECUADOR cancelar las remuneraciones y demás beneficios de ley que dejaron de percibir desde su separación de la Empresa.
8. En referencia a la presunta vulneración respecto del derecho a la seguridad jurídica, citan un fragmento de la sentencia impugnada que menciona que la Corte Constitucional, en casos similares, ha dictado sentencias favorables para los servidores de carrera. Señalan la sentencia 030-18-SEP-CC, y alegan que:

[1]os jueces de la Corte Provincial en la presente causa, hacen caso omiso al efecto erga omnes de la sentencia No. 030-18-SEP-CC dictada por la Corte Constitucional en la cual claramente se justifica por un lado que la demanda es indudablemente de naturaleza constitucional, pues en el caso de la sentencia dictada por la Corte Constitucional también se trata de un servidor público de carrera con nombramiento definitivo que fue cesado de sus funciones sin observar el trámite respectivo ante lo cual acudió también con Acción de Protección (...).

9. En cuanto al debido proceso en la garantía de motivación, indican:

(...) los jueces no consideraron las sentencias dictadas en casos análogos con identidad objetiva y subjetiva en cuanto la demanda la interponen servidores públicos de carrera, sentencias de particular importancia pues permiten demostrar que en la actualidad los servidores públicos de carrera carecen de vía efectiva para reclamar la defensa de sus derechos (...) por lo que la Acción de Protección es el único medio idóneo para que se tutele el derecho irrenunciable a la no remoción libre y arbitraria de un servidor público de carrera, concatenado con los derechos constitucionales al trabajo y a una vida digna.

10. Sobre la vulneración del derecho a la carrera administrativa y la garantía de no remoción de la que son titulares los servidores públicos de carrera, indican: “los jueces concluyen que se trata de un conflicto que pretende discutir cuestiones de naturaleza infra constitucional” y citan el contenido de los artículos 228 y 229 de la Constitución.
11. Alegan: “(...) se justifica la decisión arbitraria y unilateral del Gerente de separar al funcionario a través de un oficio que carece de motivación y que no observa ninguno de los requisitos ni canales regulares para cesar en funciones a un servidor que ingresó y se designó a través de un nombramiento de carácter permanente (...)”.
12. Referente a los derechos al trabajo y a una vida digna, los accionantes apuntan que, estos:

(...) tampoco han sido considerados por los jueces de la Corte Provincial es decir sin ningún tipo de análisis del fondo del asunto ni de los precedentes constitucionales obligatorios, los jueces concluyen que no existe violación de los derechos irrenunciables de los servidores por cuanto es una facultad del Gerente reglada por la ley, a pesar de que la Corte Constitucional ya se ha pronunciado en el sentido de que la (sic) Autoridades no pueden libre y arbitrariamente remover a servidores que fueron designados a través de un nombramiento de carácter permanente.
13. Citan el artículo 66 numeral 2 de la Constitución y afirman: “(...) el derecho a la no remoción libre y arbitraria que ampara a los servidores públicos de carrera, permite garantizar derechos fundamentales que se encuentran articulados sistemáticamente como son el derecho al trabajo y a una vida digna”.

B. Contestación a la demanda por parte de la Sala

14. A través de su informe presentado el 14 de julio de 2023, la Sala Especializada de Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Pichincha, en su informe señala que: “[t]anto la jueza de primera instancia que negó la acción propuesta, como este Tribunal, luego del examen de la petición de los actores, la contestación de la entidad demandada y el análisis de la normativa respectiva, hemos llegado a la conclusión que no existió mérito para estimar que se cometió una vulneración a algún derecho o garantía de los comparecientes (...)”.
15. Además, menciona que “(...) no se ha determinado ninguna vulneración de un derecho constitucional, pues la estabilidad no es uno que ampare a los que mantienen relación contractual bajo la LOEP, tampoco se les ha instaurado un proceso disciplinario ni se trata de compra de renunciaciones que hubieran sido objeto de faltas al debido proceso”.

4. Planteamiento y resolución del problema jurídico

16. De las alegaciones referentes al debido proceso en la garantía de motivación, trabajo y vida digna se observa que el planteamiento central de los accionantes consiste en que la sentencia emitida por la Sala no contiene una motivación suficiente por cuanto la Sala de la Corte Provincial no realizó un análisis de los derechos alegados en su acción de protección. Por ello, la Corte analizará únicamente la garantía de la motivación.
17. En lo referente a seguridad jurídica, se observa que los accionantes alegan la vulneración a este derecho toda vez que la Sala no habría considerado la sentencia 030-18-SEP-CC, el cual habría resuelto un caso análogo.⁴ Por lo que, haciendo un esfuerzo razonable se atenderá este cargo analizando la seguridad jurídica.
18. En cuanto al derecho a la estabilidad y la garantía de no remoción de la que son titulares los servidores públicos de carrera, y el derecho a la carrera administrativa, se observa que los accionantes direccionan este argumento hacia cuestiones relativas al fondo de la controversia. Dada la naturaleza de las acciones extraordinarias de protección, esta Corte no se pronunciará respecto al mismo, salvo en el caso en que proceda el control de mérito.⁵
19. En tal sentido, este Organismo procede a realizar la formulación de los siguientes problemas jurídicos:

¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación al omitir pronunciarse sobre los derechos alegados y negar el recurso de apelación?

⁴ Al respecto, este Organismo ha señalado que: “Cuando el argumento de la vulneración de derechos presentado en una acción extraordinaria de protección se basa en la inobservancia de un precedente constitucional, para que sea considerado claro, deberá reunir los elementos mínimos necesarios comunes (tesis, base fáctica y justificación jurídica) y, dentro de la justificación jurídica, deben incluirse al menos los siguientes elementos: i. La identificación de la regla de precedente y ii. La exposición de por qué la regla de precedente es aplicable al caso”. Ver CCE, 1943-15-EP/21, 13 de enero de 2021, párr. 42.

⁵ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 55: “[Esta Corte] excepcionalmente y de oficio podría 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”.

¿La sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica de los accionantes porque habría inobservado la sentencia 030-18-SEP-CC, emitida por esta Corte Constitucional?

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1 Primer problema jurídico: ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación al omitir pronunciarse sobre los derechos alegados y negar el recurso de apelación?

20. En esta sección, esta Corte sostendrá que la sentencia impugnada no se encuentra mínimamente motivada, debido a que la Sala de la Corte Provincial negó la apelación de la parte accionante sin una fundamentación suficiente, en tanto no realizó un análisis mínimo de los derechos alegados como vulnerados. Por lo tanto, la sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

21. El punto de partida del análisis será el artículo 76.7.1) de la Constitución, que prevé la garantía de la motivación 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. Además, según la sentencia 1158-17-EP/21, que sistematiza la jurisprudencia reciente de esta Corte sobre la referida garantía, una decisión del poder público debe contener una motivación suficiente tanto en la fundamentación normativa, como en la fundamentación fáctica. Específicamente, en el párrafo 61 de dicha sentencia, se ha determinado que: “(...) la fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso (...) la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso”.⁶

⁶ CCE, sentencia 1158-17-EP/21 (Garantía de la motivación), 20 de octubre de 2021, párrs. 61.1 y 61.2. Asimismo, este Organismo ha precisado que una argumentación jurídica es insuficiente cuando “(...) la respectiva decisión cuenta con alguna fundamentación normativa y alguna fundamentación fáctica, pero alguna de ellas es insuficiente porque no cumple con el correspondiente estándar de suficiencia”.

23. Por otra parte, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte Constitucional, los jueces de garantías constitucionales están obligados a valorar la real vulneración de derechos. Aquello se debe a que “hay peculiaridades relativas al imperativo de tutelar los derechos fundamentales que deben ser atendidas por el juez y que elevan el estándar de suficiencia exigible a una argumentación jurídica”.⁷ Así, en su jurisprudencia, la Corte reiteró que la motivación en materia de garantías jurisdiccionales incluye la exigencia de verificar la vulneración de derechos constitucionales con base en la ocurrencia real de los hechos:

(...) los jueces tienen las siguientes obligaciones: i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.⁸

24. A este efecto, la Corte verificará si la sentencia impugnada examina los derechos alegados como vulnerados por los accionantes en su demanda de acción de protección. Y así, corroborar si en la sentencia impugnada se cumplieron con estos estándares de la motivación suficiente aplicado a las garantías jurisdiccionales.

25. En el caso concreto, las alegaciones de los accionantes se dirigen a indicar que la sentencia impugnada vulneró el debido proceso en la garantía de la motivación, debido a que, la Sala negó la demanda “(...) sin ningún tipo de análisis del fondo del asunto ni de los precedentes constitucionales obligatorios, los jueces concluyen que no existe violación de los derechos irrenunciables de los servidores por cuanto [su desvinculación] es una facultad del Gerente reglada por la ley.”

26. Al respecto, de la revisión de la sentencia impugnada, este Organismo observa lo siguiente:

26.1. Los accionantes, en su demanda de acción de protección señalan como vulnerados: la irrenunciabilidad de los derechos de los servidores públicos (art. 229 CRE), el derecho al trabajo (arts. 33 y 327 CRE), el derecho a una vida digna (art. 66 núm. 2 CRE), y la seguridad jurídica. De igual forma se reiteran las alegaciones respecto de los mismos derechos en su recurso de apelación.

⁷ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 57, 61 y 103.

⁸ CCE, sentencias 1285-13-EP/19, 04 de septiembre de 2019, párr. 28; y sentencia 185-17-EP/22, 22 de junio de 2022, párr. 39.

26.2. Por su parte, la Sala de la Corte Provincial titula al apartado quinto de la sentencia impugnada como “fundamentos de derecho” y cita el contenido del artículo 88 de la Constitución, de los artículos 40 y 42 de la LOGJCC, así como doctrina y consideraciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

26.3. Posteriormente, en el apartado sexto de la decisión impugnada, la Sala hace referencia a la seguridad jurídica, señala su definición, e indica que

(...) el principal cargo de los recurrentes contra el acto administrativo y el fallo desestimatorio de la jueza a quo, es que la Corte Constitucional ha dictado varios casos en los cuales se ha acogido favorablemente las acciones de protección incoadas por servidores de carrera ante la decisión unilateral de la administración pública de dar por terminada su vinculación a la entidad (...).

26.4. Añade:

(...) la Corte [Constitucional] ha exigido que estas sentencias guarden identidad de causa y de objeto de protección, en el caso, la sentencia mencionada [30-18-SEP-CC] se refiere a un servidor del entonces Municipio de Manta, los que se rigen [sic] por una norma diferente, pues los servidores de Petroecuador como es el caso, están sujetos a la [LOEP], la cual establece claramente las competencias judiciales para la sustanciación y resolución de controversias derivadas de sus servidores de carrera o sus obreros, los cuales se rigen por el Código del Trabajo; de modo que no encuentra este Tribunal la posibilidad de aplicar dicha decisión constitucional en el presente caso, pues no presenta identidad, que hace posible aplicar el fundamento jurisprudencial a los demás casos.

26.5. En cuanto al derecho al trabajo y a una vida digna, la Sala señala:

(...) la Corte Constitucional ha manifestado que las discusiones sobre validez, existencia o terminación de las relaciones laborales, deben ser decididas por la justicia ordinaria, ya que son cuestiones de orden infra constitucional (...) los hoy recurrentes pretenden en su acción (...) el examen del acto administrativo por el cual se les separó unilateralmente de la empresa Petroecuador (...) no siendo las acciones constitucionales un ‘paso abreviado’ para evadir la competencia judicial y de ese modo llevar una discusión de legalidad hacia la vía constitucional.

26.6. Por otra parte, la Sala hace referencia a la inexistencia de otro mecanismo judicial adecuado, y señala que “los artículos 17 y 19 de la [LOEP] definen la naturaleza y forma de vinculación a las Empresas Públicas, lo que difiere del ámbito puramente administrativo que sustenta a los demás servidores que están sujetos a la [LOSEP], la que tiene una diferente naturaleza y ámbito de protección legal (...)”, y cita el contenido de dichos artículos.

- 26.7.** Finalmente, la Sala concluye que “(...) no es acertada la afirmación de los recurrentes cuando manifiestan que no existen otros mecanismos judiciales adecuados para la defensa de sus intereses jurídicos supuestamente vulnerados, es decir esta discusión de legalidad debe sujetarse a lo previsto en la norma legal, no por vía de acciones constitucionales”.
- 26.8.** Con estas consideraciones, la Sala niega el recurso de apelación y la acción de protección de los ahora accionantes.
- 27.** En referencia al tercer parámetro, si bien la sentencia concluye que no procede la acción de protección en el caso concreto al ser un caso que debía tratarse por la vía ordinaria, esta Corte observa que, a pesar de que la Sala señala que el caso a analizarse no tiene identidad con la sentencia 030-18-SEP-CC emitida por esta Corte, no realiza un análisis mínimo de los demás derechos alegados en la demanda. De hecho, en el apartado referente al análisis al derecho al trabajo y vida digna, únicamente señala que se trata de una cuestión de índole infraconstitucional, sin siquiera pronunciarse respecto de los derechos alegados como vulnerados. Esta forma de resolver la acción de protección no da una respuesta suficiente al caso concreto para verificar si existe o no una vulneración de los derechos constitucionales alegados, considerando que este tipo de acción no tiene un carácter residual.⁹
- 28.** Con estas consideraciones, esta Corte identifica que la decisión impugnada no contiene una motivación suficiente, dado que, al no haber brindado una respuesta a las pretensiones sobre vulneración a los derechos, no se cumple con el estándar mínimo de motivación que se exige para garantías jurisdiccionales.¹⁰ Por el contrario, sin realizar el análisis correspondiente, la Sala concluyó que se trataba de un conflicto de índole infraconstitucional y acudió al criterio de indicar que se trata de un tema laboral, de mera legalidad para negar la apelación, toda vez que el caso podía ser impugnado en otras vías judiciales.
- 29.** Al conocer y resolver acciones de protección, las juezas y jueces constitucionales deben motivar a partir de un análisis del caso concreto y de los hechos conocidos para determinar si ha existido o no vulneración de derechos contemplados en la Constitución. No se puede resolver a partir de apreciaciones generales e inferir desde lo abstracto que

⁹ CCE, sentencia 1754-13-EP/19, 19 de noviembre de 2019, párr. 31; sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 42.

¹⁰ CCE, sentencia 389-17-EP/22, 14 de septiembre de 2022, párr. 21.

los actos alegados en el ámbito de las relaciones laborales son un asunto de mera legalidad. Así, “la acción de protección obliga al juez constitucional a efectuar un análisis minucioso y pormenorizado del caso y las pruebas aportadas por las partes, para que con base a ello determine si ha ocurrido una vulneración de derechos de naturaleza constitucional”.¹¹

30. En síntesis, al no haber realizado un análisis sobre la vulneración o no de derechos constitucionales en un proceso de garantías jurisdiccionales, los jueces accionados vulneraron por omisión el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación consagrado en el artículo 76.7.1 de la CRE. En tal sentido, como medida de reparación, corresponde retrotraer el proceso hasta el momento previo a resolver la apelación para que por sorteo una nueva Sala de la Corte Provincial conozca y resuelva el recurso.

5.2 Segundo problema jurídico: ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica de los accionantes porque habría inobservado la sentencia 030-18-SEP-CC, emitida por esta Corte Constitucional?

31. En esta sección, la Corte sostendrá que la sentencia impugnada no inobservó la aplicación de la sentencia 030-18-SEP-CC, al no ser un precedente aplicable al caso concreto. Por lo tanto, la sentencia impugnada no ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica de los accionantes.
32. El artículo 82 de la Constitución prescribe que “[e]l 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”.
33. Al respecto, esta Magistratura ha señalado que la seguridad jurídica permite a las personas contar con un ordenamiento jurídico previsible, determinado, estable y coherente que le brinde una noción razonable de las reglas que le serán aplicadas. El ordenamiento jurídico debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada, sino por procedimientos regulares establecidos previamente por autoridad competente, para evitar arbitrariedad.¹²
34. Cuando se trata de la inobservancia de un precedente constitucional por parte de las y los operadores de justicia, esta Corte ha determinado que, ésta constituye en sí mismo

¹¹ CCE. Sentencia 2037-13-EP/20, 19 de mayo de 2020, párr. 27.

¹² CCE, sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20.

una afectación a preceptos constitucionales susceptible de ser examinada a la luz del derecho a la seguridad jurídica.¹³

35. En la presente causa, los accionantes alegan que la Sala inobservó la sentencia 030-18-SEP-CC, emitida por esta Corte Constitucional. Señalan que la referida sentencia sería aplicable a su caso concreto, dado que en aquella se resolvió que existió vulneración del derecho a la seguridad jurídica de un servidor público por haber sido desvinculado de su institución cuando tenía nombramiento.
36. Vale señalar que la sentencia 030-18-SEP-CC dictada en el caso 290-10-EP surge de una acción de protección presentada por un ciudadano, en contra de las sentencias de primera y segunda instancia, por cuanto fue desvinculado del entonces Municipio de Manta. El accionante de dicha causa tenía un nombramiento definitivo, emitido por el entonces alcalde de Manta, sin haber realizado previamente un concurso de méritos y oposición. En dicha sentencia, este Organismo resolvió una acción extraordinaria de protección y declaró la vulneración a la motivación en las dos sentencias, por cuanto carecían de lógica y comprensibilidad.
37. La Corte también analizó la seguridad jurídica respecto de la acción de personal del servidor que fue emitida sin concurso de méritos y oposición. Declaró la vulneración de este derecho, por cuanto, si bien era necesario el concurso, el servidor no debía verse afectado por la negligencia del personal de la entidad pública que otorgó y registró dicho nombramiento.¹⁴
38. En el presente caso, en cambio, se presentó una demanda por parte de tres accionantes. Dos de ellos tenían nombramiento definitivo de servidor público con los cargos de supervisores de protección física obtenido a través de concurso de méritos y oposición, y una de ellos tenía un puesto en estructura de asistente de investigación, con una modalidad distinta de contratación. Así, se advierte que los hechos del proceso de origen no contienen las mismas propiedades relevantes, sino que difieren en sus antecedentes fácticos. En el presente caso, no ocurre que se expidió un nombramiento sin concurso de méritos y oposición, como sí sucedió en la sentencia 030-18-SEP-CC.

¹³ CCE, sentencia 1797-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 45.

¹⁴ En este contexto, en la sentencia 030-18-SEP-CC toma como base el artículo 228 de la CRE, y cita el contenido de la sentencia 48-17-SEP-CC para concluir que el accionante “al gozar de la calidad de servidor público y contar con estabilidad, no podía ser cesado en funciones con la sola emisión de una acción de personal (...) a pesar que la entidad alega que el ingreso del accionante a la entidad municipal habría sido irregular, debido a la designación directa por parte del alcalde de la anterior administración municipal”.

- 39.** En esta línea, se puede evidenciar que, al no existir una identidad en los hechos, no se comparten las mismas propiedades relevantes en los dos casos, por lo que, no existe un incumplimiento de precedente. En consecuencia, dado que la sentencia 030-18-SEP-CC configuraría un supuesto distinto al caso concreto, esta Corte Constitucional no observa una vulneración al derecho a la seguridad jurídica (art. 82 de la CRE).

6. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

- 1.** Aceptar parcialmente la acción extraordinaria de protección 407-19-EP.
- 2.** Declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de los accionantes.
- 3.** Dejar sin efecto la sentencia de segunda instancia emitida en la acción de protección 17233-2018-04731, y, en consecuencia, se deberá designar, mediante sorteo, una nueva Sala para que conozca y resuelva el recurso de apelación interpuesto por los accionantes.
- 4.** Disponer la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
- 5.** Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, y Daniela Salazar Marín; y, tres votos salvados de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 17 de enero de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 407-19-EP/24

VOTO SALVADO

Jueces Constitucionales Richard Ortiz Ortiz y Carmen Corral Ponce

1. Respetuosamente, nos apartamos de la sentencia de mayoría 407-19-EP por las consideraciones que se manifiestan a continuación:
2. La sentencia de mayoría se pronunció sobre una acción extraordinaria de protección propuesta por Silvia Johanna Castillo Gonzaga, Roque Gustavo Villacís Merizalde y Edwin Marcelo García Acosta (“**accionantes**”) en contra de la sentencia de 7 de enero de 2019, expedida por la Sala de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala**” o “**judicatura accionada**”), en el marco de una acción de protección.
3. La sentencia de mayoría resolvió aceptar la demanda de acción extraordinaria de protección al considerar que la decisión impugnada no contaba con los elementos mínimos de suficiencia motivacional exigidos en materia de garantías jurisdiccionales; pues, a criterio de la mayoría, la Sala no realizó un “análisis pormenorizado” de los derechos alegados como vulnerados.
4. Contrario a la decisión de mayoría, estimamos que la decisión impugnada sí se encontraba suficientemente motivada, ya que identificó que la naturaleza de la controversia era evidentemente de **índole laboral**; señaló los mecanismos ordinarios con los que contaban los recurrentes; y, realizó un análisis mínimo de los derechos alegados como vulnerados. De este modo, con el fin de acreditar lo señalado: **i)** se individualizará los antecedentes más relevantes que develan la naturaleza de la controversia; y, **ii)** se constatará que la decisión impugnada cuenta con una motivación mínima y suficiente.

i) Naturaleza de la controversia

5. Es importante señalar los **hechos relevantes** que precedieron a la controversia y que definieron su naturaleza:

5.1 El 3 de septiembre de 2015, a través de los oficios 0024399-SFI-2015, 00244400-SFI-2015 y 0024396-SFI-2015, la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP (“**EP Petroecuador**”) terminó intempestivamente la **relación**

laboral que mantenía con los accionantes, les indemnizó conforme a la ley y justificó su decisión a partir del derecho constitucional a la libre contratación (art. 66.16 CRE).¹

5.2 EP Petroecuador **pagó** a los accionantes el valor total de sus **indemnizaciones** por despido intempestivo. El pago se realizó de acuerdo con el siguiente detalle:

5.2.1 Roque Gustavo Villacís Merizalde, analista de supervisión de seguridad operativa en Galápagos, recibió la cantidad de **USD \$ 24.370,41** (acta de finiquito fojas 140-141).

5.2.2 Johanna Silvia Castillo Gonzaga, asistente de investigaciones, recibió la cantidad de **USD \$ 12.361,55** (acta de finiquito fojas 138-139).

5.2.3 Edwin Marcelo García Acosta, analista de supervisión de seguridad operativa en Lago Agrio, recibió la cantidad de **USD \$ 27.447,51** (acta de finiquito, fojas 136-137).

5.3 Los accionantes fueron desvinculados de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica de Empresas Públicas (“**LOEP**”) y se fijó su liquidación en estricta vigilancia de los parámetros contenidos en la ley laboral. Los accionantes nunca cuestionaron la naturaleza laboral del conflicto y, por lo tanto, conocían que **la vía laboral era la única competente** para cuestionar la validez de los actos que resolvieron su desvinculación y la cuantificación de su liquidación.

5.4 Los accionantes fueron desvinculados e indemnizados el **3 de septiembre de 2015** y nunca impugnaron por la vía laboral el despido intempestivo y las actas de finiquito correspondientes.

5.5 Más bien, **tres años después**, el 3 de octubre de 2018, los accionantes proponen una acción de protección sin justificación respecto a la demora en la presentación de esta garantía jurisdiccional.

6. Además de lo señalado, también corresponde analizar la naturaleza de las pretensiones fijadas por los accionantes en la acción de origen. En particular, solicitaron: **i)** se declare la vulneración de sus derechos constitucionales al trabajo, a la estabilidad laboral y a la

¹ CRE, artículo 66: “**Art. 66.-** Se reconoce y garantizará a las personas: [...] 16. El derecho a la libertad de contratación”.

vida digna, **ii)** se dejen sin efectos los oficios que notificaron su separación definitiva de EP Petroecuador, **iii)** se disponga su reintegro a sus puestos de trabajo o a cargos similares con las remuneraciones que percibían al momento de su separación, **iv)** se ordene el pago de las remuneraciones que dejaron de percibir desde la fecha en que fueron notificados con el despido intempestivo hasta la fecha de su reintegro, así como **v)** el pago de todos los haberes y obligaciones con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

7. De lo descrito, se desprende que las pretensiones planteadas por los accionantes se limitaron a cuestionar la mera determinación de aspectos legales de sus derechos laborales, por cuanto pretendían cuestionar las razones que motivaron el despido intempestivo de los accionantes y la cuantificación de los beneficios e indemnizaciones laborales que recibieron.
8. Por todo lo anterior, se devela la evidente **naturaleza laboral** de la controversia.
9. Toda vez que la pretensión se circunscribió en la tutela de derechos constitucionales protegidos por la ley laboral e incursionó en la esfera de la justicia ordinaria, es claro que la acción debía rechazarse por improcedente conforme las disposiciones contenidas en los artículos 40 número 3 y 42 número 4 de la LOGJCC. Lo anterior, por cuanto no se puede pretender que a través de la acción de protección se reemplace a la jurisdicción ordinaria y se resuelvan conflictos que le corresponden a la jurisdicción laboral, como ha señalado esta Corte reiteradamente. Al contrario, tratar a la acción de protección como una vía de superposición de las instancias judiciales ordinarias ocasionaría su eventual desnaturalización.

ii) Sobre el contenido de la decisión impugnada

10. A continuación, constataremos que la decisión impugnada sí está mínimamente motivada, pues identificó la presencia de una controversia eminentemente laboral y determinó por qué las pretensiones expuestas por los accionantes escapaban de la vía constitucional. Aunque no se hizo un análisis pormenorizado de la vulneración de derechos alegados, esta exigencia cede cuando se identifique que el caso es manifiestamente improcedente, porque es tal la **especificidad de las pretensiones** de la acción que resulta evidente concluir que existe otra vía idónea y eficaz en la justicia ordinaria.
11. En el voto de mayoría, se advirtió que la decisión impugnada no contenía una motivación suficiente. Puesto que, no se analizó cada uno de los derechos alegados como vulnerados en la demanda y se limitó a concluir que se trataba de un conflicto de índole infra

constitucional por tratarse de un tema laboral que podía ser impugnado en otras vías judiciales.

12. La decisión de mayoría empleó el estándar general de motivación suficiente que obliga a que los jueces de instancia, en el conocimiento de una garantía jurisdiccional, a examinar todos los derechos alegados como vulnerados por los accionantes en su demanda de acción de protección.
13. Sin embargo, no se consideró que, esta Corte ya ha señalado que dicho criterio de motivación en garantías se flexibiliza cuando es evidente que las pretensiones son manifiestamente improcedentes a través de una acción de protección. Por lo tanto, el estándar de motivación en garantías jurisdiccionales para los jueces y juezas constitucionales es el siguiente: i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión; ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de la vulneración de los derechos constitucionales alegados por la parte accionante; a menos que (iv) se identifique que el caso es manifiestamente improcedente, porque es tal la especificidad de la pretensión de la acción que resulta evidente concluir que existe otra vía idónea y eficaz en la justicia ordinaria. En ese caso no corresponde exigir el análisis del tercer elemento de la motivación en garantías jurisdiccionales.
14. En el caso en concreto, se constata que los jueces provinciales acertadamente advirtieron la eminente naturaleza laboral de las pretensiones puestas en su conocimiento, al determinar:

las discusiones sobre validez, existencia o terminación de las relaciones laborales, deben ser decididas por la justicia ordinaria, y que son cuestiones de infra constitucional, en efecto, lo que los hoy recurrente pretenden en su acción, es el examen del acto administrativo por el cual se les separó unilateralmente de la empresa Petroecuador, que por decisión del legislador, sus servidores, obreros y funcionarios se encuentra al amparo de la ley laboral, no siendo las acciones constitucionales un “paso abreviado” para evadir la competencia judicial y de ese modo llevar una decisión de legalidad hacia la vía constitucional.

15. En este caso, la sentencia concluyó que no procedía la acción de protección al ser un caso que debía tratarse por la vía ordinaria, limitando considerablemente su análisis sobre los derechos constitucionales alegados como vulnerados. Al respecto, estimamos que este análisis fue acertado, pues bastó con identificar que se trataba de pretensiones cuya especificidad (despido intempestivo y pago de indemnizaciones bajo la ley laboral) permitía concluir que existía otra vía idónea y eficaz en la justicia ordinaria. Este hecho

permitía a los jueces provinciales prescindir del tercer elemento de la motivación en garantías jurisdiccionales.

16. Además, los jueces provinciales evitaron convertir a la acción de protección en un instrumento para eludir los efectos prescritos en la ley laboral al ordenar medidas como la ineficacia del despido intempestivo, la reincorporación de los trabajadores y el pago de indemnizaciones no previstas en la normativa laboral tal como lo solicitaban los accionantes.
17. También es importante considerar que la acción de protección –que era evidentemente improcedente por sus pretensiones–, fue presentada más de tres años después de la desvinculación laboral y del pago de indemnización de los accionantes. Esta circunstancia, puede tener como consecuencia que se confunda a los jueces y se generen decisiones contradictorias.
18. Por lo expuesto, consideramos que la decisión de los jueces provinciales estuvo suficientemente motivada, pues rechazaron una controversia de evidente índole laboral. En consecuencia, consideramos que a este Organismo le habría correspondido desestimar la acción extraordinaria de protección y ordenar el archivo de la causa. Incluso retrotraer no era la opción más óptima, en tanto que a los jueces provinciales solo les quedaría completar el análisis sobre el resto de derechos alegados como vulnerados en su demanda y rechazar la acción por improcedente.

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado de los Jueces Constitucionales Richard Ortiz Ortiz y Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 407-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 30 de enero de 2024, mediante correo electrónico a las 18:53; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 407-19-EP/24

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

Respetando el criterio de la sentencia aprobada el 17 de enero de 2024, me separo del voto de mayoría. Considero que la decisión de mayoría resuelve un cargo que no fue planteado por los accionantes, contraviniendo las potestades que ejerce este Organismo y generando una afectación a la seguridad jurídica de las partes procesales.

1. Antecedentes

1. Los señores Silvia Johanna Castillo Gonzaga, Roque Gustavo Villacís Merizalde y Edwin Marcelo García Acosta (“**accionantes**”) presentaron la acción extraordinaria de protección que nos ocupa en contra de una sentencia de la Corte Provincial (“**sentencia impugnada**”). La demanda contiene varios cargos, aunque, para efectos de este voto salvado, son relevantes dos.
2. El primer cargo consiste en una presunta vulneración a la garantía de la motivación. Los accionantes afirman que la sentencia impugnada haya considerado que la vía constitucional no era la idónea. Argumentan que la vía constitucional es adecuada, al no existir un consenso respecto de si la vía para tramitar una desvinculación es la laboral o la contencioso-administrativa. Este es el **único** argumento respecto de la motivación.
3. El segundo cargo consiste en una presunta vulneración del derecho al trabajo y a la vida digna. Los accionantes arguyen que, producto de su remoción, la entidad accionada dentro del proceso de origen habría socavado ambos derechos. Estos argumentos atacan a las actuaciones de la entidad accionada, y demuestran una inconformidad con la sentencia impugnada.
4. En un pasaje de dicho cargo, los accionantes expusieron lo siguiente:

[Los] derechos en favor de los servidores públicos de carrera, mismas que se han visto vulneradas directamente por la decisión unilateral de despedir intempestivamente al accionante; derechos que tampoco han sido considerados por los jueces de la Corte Provincial es decir sin ningún tipo de análisis del fondo del asunto.

5. El voto de mayoría consideró que, por la mera alegación de que un derecho no “ha sido considerado por los jueces de la Corte Provincial”, se configuró un cargo por parte de los accionantes respecto a la motivación, por una insuficiencia en el tercer elemento de la motivación (en garantías jurisdiccionales, realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos). Luego, la decisión de mayoría resolvió aceptar la acción, sobre la base de este “cargo”.

2. Análisis

6. Salvo mi voto por cuanto, en realidad, los accionantes nunca plantearon un cargo respecto del tercer elemento de la motivación, por dos motivos.
7. Primero, la sentencia de mayoría erróneamente considera que los accionantes plantearon un solo cargo que combina la motivación, el derecho al trabajo y vida digna conjuntamente, por no existir un pronunciamiento de la sentencia impugnada sobre los derechos alegados. El voto de mayoría dice:

De las alegaciones referentes a [...] la garantía de motivación, trabajo y vida digna se observa que el planteamiento central de los accionantes consiste en que la sentencia emitida por la Sala no contiene una motivación suficiente por cuanto la Sala de la Corte Provincial no realizó un análisis de los derechos alegados en su acción de protección.

8. Esto es erróneo. La demanda planteó el cargo de motivación de forma completamente separada del cargo de derecho al trabajo y vida digna. Ambos se plantearon con hechos y argumentos distintos, en secciones diferentes. El cargo de motivación se basó únicamente en que la vía constitucional sí era idónea. El cargo no menciona una falta de pronunciamiento sobre otros derechos; menos menciona la vulneración al tercer elemento de la motivación. Por su parte, el cargo sobre derecho al trabajo y a la vida digna se basó únicamente en las consecuencias de la remoción de los accionantes, producto de las actuaciones de la entidad accionada.
9. En conclusión, los accionantes no plantearon un cargo conjunto sobre la vulneración al tercer elemento de la motivación, por no haber examinado la real vulneración del derecho al trabajo y a la vida digna.
10. Segundo, dentro del cargo sobre derecho al trabajo y vida, los accionantes reconocieron que la sentencia impugnada sí se pronunció sobre estos derechos. Si bien inicialmente los accionantes sostuvieron que la Corte no consideró sus argumentos sobre este punto, a renglón seguido manifestaron lo siguiente: “los jueces concluyen que no existe violación

de los derechos irrenunciables de los servidores por cuanto es una facultad del Gerente reglada por la ley, a pesar de que la Corte Constitucional ya se ha pronunciado en el sentido [contrario]”.

11. Los mismos accionantes reconocieron expresamente que la Corte Provincial sí se pronunció sobre la supuesta vulneración al derecho al trabajo y a la vida digna. Así, los accionantes, ni siquiera en la sección del derecho al trabajo y a la vida digna, manifestaron una falta de pronunciamiento. Si la sentencia de mayoría hubiese considerado la totalidad del cargo, se habría percatado de que no existe ni siquiera una insinuación de una falta de pronunciamiento. Por lo que resulta evidente que los accionantes no sostienen una falta de pronunciamiento, sino un pronunciamiento erróneo de la Corte Provincial.
12. Por tal motivo, considero que no es procedente resolver –e incluso aceptar- una acción sobre la base de un cargo que, ni realizando un esfuerzo razonable, fue planteado por los accionantes, pues contraviene las potestades que ejerce este Organismo y genera una afectación a la seguridad jurídica de las partes procesales. En conclusión, al ceñirme a los argumentos verdaderamente planteados por los accionantes, encuentro que el caso debió desestimarse.

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 407-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 31 de enero de 2024, mediante correo electrónico a las 14:48; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL