

Quito, D.M., 23 de mayo de 2024

## CASO 1668-20-EP

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

#### SENTENCIA 1668-20-EP/24

**Resumen:** La Corte Constitucional acepta parcialmente una acción extraordinaria de protección, presentada en contra de las sentencias de primera y de segunda instancia, tras verificar que el juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Milagro, así como los jueces de la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial del Guayas, vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de motivación al no realizar un análisis sobre los presuntos derechos alegados como vulnerados en una acción de protección.

#### 1. Antecedentes procesales

1. El 27 de agosto de 2019, la señora Greta Carolina Poveda Zapata (“**legitimada activa**” o “**accionante**”) presentó una acción de protección en contra de la Empresa Pública Cuerpo Municipal de Bomberos de Milagro (“**EPCMB**”).<sup>1</sup> El conocimiento de la acción le correspondió a la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Milagro (“**Unidad Judicial**”). El proceso fue identificado con el número 09202-2019-01400.

<sup>1</sup> En su acción de protección, la accionante identificó como actos violatorios de derechos constitucionales a los siguientes: i) memorando UATH-EPCBM-2019-626-M de 08 de julio de 2019, a través del cual se le notificó el cese de sus funciones; y, ii) resolución administrativa interna GG-EPCBM-2019-003RAI de 24 de junio de 2019, a través de la cual se declaró la nulidad del concurso público de méritos y oposición. Alegó principalmente la vulneración de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica, al trabajo y al debido proceso en las garantías de defensa y motivación. En su argumentación sobre la supuesta vulneración de sus derechos señaló que: i) la resolución administrativa interna GG-EPCBM-2019-003RAI carece de motivación, pues no contiene razón alguna para fundamentar su decisión, “simplemente se declara nulo para posteriormente proceder a ‘cesar de funciones al personal’”; y, que ii) los actos administrativos vulneran la seguridad jurídica en la medida en que el concurso público en el que participó está normado “con bases constitucionales”, afecta su derecho al trabajo y a la motivación “por cuanto no se aduce vislumbra [sic] en ninguna forma las razones motivos o circunstancias en que se dicta el acto de nulidad”, con lo que a su criterio, la administración pretende, tras participar y ganar el referido concurso y tras haber adquirido derechos, “violar [sus] derechos y cesar[la] en funciones de la Institución”.

2. La Unidad Judicial, en sentencia de 9 de septiembre de 2019, resolvió negar la acción de protección por considerarla improcedente. Respecto de esta decisión, la accionante interpuso recurso de apelación.<sup>2</sup>
3. El recurso de apelación fue conocido por la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial del Guayas (“**Sala Provincial**”). En sentencia de 20 de noviembre de 2019, la Sala Provincial resolvió rechazar el recurso de apelación interpuesto y confirmó la sentencia subida en grado.<sup>3</sup>
4. El 17 de febrero de 2020, la legitimada activa presentó acción extraordinaria de protección contra las sentencias de primera y segunda instancia.<sup>4</sup> La acción extraordinaria de protección fue admitida a trámite por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional mediante auto de 26 de febrero de 2021.<sup>5</sup> La Sala de Admisión también requirió, tanto a la Unidad Judicial como a la Sala Provincial, la remisión de un informe de descargo.
5. El 25 de marzo de 2021, la señora Carmen Vásquez Rodríguez, jueza de la Sala Especializada Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, remitió a este Organismo su informe de descargo.
6. El 29 de marzo de 2021, el señor Dionicio Jumbo Quezada, juez de la Unidad Judicial remitió a este Organismo el “Informe en Caso y Causa N° 1668-20-EP”.
7. En atención al orden cronológico de despacho de causas, la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez avocó conocimiento mediante auto de 10 de abril de 2024.

---

<sup>2</sup> Sin perjuicio del análisis realizado en la resolución del segundo problema jurídico de esta Sentencia, la Unidad Judicial inadmitió la acción de protección “por considerar que su objeto y pretensión es improcedente sustanciarse en vía constitucional, al no cumplir con los requisitos previstos en el Art. 40 [...] de la [LOGJCC] en incurrir en las causales de improcedencia establecidas en el Art. 42 numerales 3 parte final, 4 y 5 de la misma ley.” A criterio del juzgador no existió vulneración de derechos constitucionales alegados y ha dejado a salvo el derecho de la accionante para interponer los recursos y acciones en la vía judicial ordinaria que corresponda.

<sup>3</sup> Sin perjuicio del análisis realizado en la resolución del segundo problema jurídico de esta Sentencia, la Sala Provincial negó el recurso de apelación interpuesto por la accionante por considerar que ni el memorando UATH-EPCBM-2019-626-M ni la resolución administrativa interna GG-EPCBM-2019-003RAI son vulneratorios de derechos constitucionales.

<sup>4</sup> Este Organismo ha señalado en la sentencia 2048-15-EP/20, 28 de octubre de 2020 que “16. En ciertos casos. Esta Corte ha analizado vulneraciones de derechos en decisiones judiciales que no han sido señaladas como el objeto de la acción extraordinaria de protección planteada cuando de la argumentación se desprende la intención del accionante de impugnarlas”. Así, si bien formalmente la accionante alegó la vulneración de derechos en la sentencia de apelación, de la revisión de los argumentos de la demanda se desprende que también lo hizo contra de la sentencia de primera instancia.

<sup>5</sup> La Sala de Admisión de la Corte Constitucional estuvo conformada por la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez y los entonces jueces constitucionales Ramiro Ávila Santamaría y Hernán Salgado Pesantes.

## 2. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional 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 (“CRE”), 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

## 3. Argumentos de los sujetos procesales

### 3.1. Argumentos de la accionante

9. La accionante señala que las sentencias impugnadas vulneraron los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación<sup>6</sup> y a la seguridad jurídica<sup>7</sup> al no considerar la regla jurisprudencial dictada por la Corte Constitucional a través de la sentencia 030-18-SEP-CC dentro del caso 290-10-EP, del 24 de enero de 2018.
10. Respecto del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, la accionante alega que tanto la sentencia expedida por la Unidad Judicial como aquella expedida por la Sala Provincial, rechazaron la acción de protección sin argumentación alguna, toda vez que:

[...] el *tema decidendum* de la Acción de Protección era la vulneración de derechos constitucionales los cuales jamás fueron estudiados de parte de los jueces, pues la “motivación” que utilizaron fue dirigida a la improcedencia de la acción en base de argumentos legales. Es decir no efectuaron un examen constitucional de la causa por la cual fueron accionados investidos como jueces constitucionales.

11. En cuanto a la sentencia de segunda instancia, la accionante también alega que se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por no observar el denominado *test de motivación* en los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, desarrollados por la Corte Constitucional. Sobre la razonabilidad, señala que la Sala Provincial: (i) se limitó a realizar un examen de legalidad; (ii) se limitó a citar normas de rango infraconstitucional sin tomar en cuenta normas constitucionales referentes a los derechos constitucionales alegados; (iii) omitió pronunciarse sobre la regla jurisprudencial contenida en la sentencia 030-18-SEP-CC y el derecho a la

<sup>6</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 76, numeral 7, literal 1, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008

<sup>7</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 82, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008

seguridad jurídica; y, (iv) no analizó la vulneración de derechos constitucionales, es decir, no efectuó un examen constitucional de la causa.

- 12.** Respecto del requisito de la lógica, indica que era obligación de la Sala Provincial analizar de manera amplia y fundamentada la existencia o no de la vulneración de derechos; y además, que este se vulnera cuando se desecha una acción de protección con el único argumento de que no se ha demostrado que la vía contenciosa administrativa es la idónea y eficaz para impugnar el acto controvertido, sin analizar una vulneración de derechos constitucionales.
- 13.** Con relación al requisito de comprensibilidad, alega, en lo principal, que el tema central de la acción de protección presentada no fue resuelto.

### **3.2. Argumentos de la Unidad Judicial**

- 14.** En lo principal la Unidad Judicial señaló que:

[...] no existe vulneración de los derechos constitucionales alegados, por tratarse de un asunto de mera legalidad según la fundamentación y motivación expuesta en la misma, al considerar que su objeto y pretensión es improcedente sustanciarse en esta vía constitucional, al no cumplir con los requisitos previstos en el Art. 40 numerales 1 y 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, e incurrir en las causales de improcedencia establecidas en el Art. 42 numerales 3 parte final, 4 y 5 de la misma ley; en lo demás mi decisión se explica, sustenta y fundamenta en sus considerandos Tercero al Sexto y en su parte resolutive; la misma que fuera notificada en la misma fecha.

De lo transcrito, se desprende que este Juzgador actuó cumpliendo los postulados, términos y procedimiento previsto para estas acciones tanto en la Constitución de la República como en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional [...].

### **3.3. Argumentos de la Sala Provincial**

- 15.** Por su parte, la Sala Provincial señaló, en lo principal, que:

[...] resolvió rechazar el recurso de apelación [...] sin que se evidencie [...] violación alguna a los derechos constitucionales [...]. Por otro lado, la indicación de los Derechos Constitucionales supuestamente vulnerados no se basa en hechos probados dentro del proceso constitucional, sino que los alega por el hecho de no haberse declarado la nulidad del acto administrativo [...].

[...] en el considerando CUARTO se realiza un análisis, no solo doctrinario acerca del verdadero alcance de la Acción de Protección, sino de sentencias de la Corte Constitucional de reciente publicación [...].

[La accionante] [...] busca que se le reintegre al cargo [...] porque supuestamente el acto administrativo [...] era atentatorio al Derecho al Debido Proceso, a la Tutela Judicial Efectiva y al Derecho a la Seguridad Jurídica, [...] el tribunal encontró que la accionante [...] no fue separada de sus funciones de forma arbitraria [...], pudiendo esta resolución [...] ser apelada o dejada sin efecto mediante la justicia ordinaria [...].

[...] [La accionante] no indica [...] de qué manera se ha restringido el contenido de sus derechos constitucionales [...], sino que expresa su inconformidad ante la decisión judicial [...], hecho producto de que el tribunal [...] consideró que no se violentaron los derechos constitucionales pretendiendo de esta forma [...] que la Corte Constitucional se convierta en una nueva instancia para la revisión del fallo y que se disponga su reintegro [...].

En relación a la supuesta inobservancia del precedente jurisprudencial establecido en la Sentencia 030-18-SEP-CC, [...] se desprende que no son casos análogos como para que los efectos de esta puedan ser aplicables [...].

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

**16.** La Corte Constitucional ha determinado que 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 a un derecho fundamental.<sup>8</sup>

**17.** De las alegaciones presentadas por la accionante, su planteamiento central se refiere a que tanto la sentencia de primera como de segunda instancia no cuentan con motivación suficiente, pues en ambos casos no se habría realizado un análisis de los derechos constitucionales alegados, limitándose a realizar un estudio de mera legalidad. Además, en cuanto a la sentencia de segunda instancia, considera que la Sala Provincial irrespetó los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad del entonces *test* de motivación. No obstante, se verifica que los argumentos que la accionante esgrime para sostener que la sentencia impugnada no ha respetado el *test* de motivación, se ajustan a la alegación de que no se realizó un análisis de vulneración de derechos constitucionales y en consecuencia serán abordados dentro del mismo problema jurídico.

---

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

18. En cuanto al derecho a la seguridad jurídica, la accionante cimenta su vulneración en virtud de que tanto la sentencia de primera como la de segunda instancia no habrían considerado la regla jurisprudencial contenida en la sentencia 030-18-SEP-CC.
19. En función de que los cargos planteados por la accionante se dirigen tanto contra la decisión de primera como de segunda instancia, es adecuado condicionar el análisis de la sentencia emitida por la Unidad Judicial, solo en caso de encontrar que la sentencia emitida por la Sala Provincial vulneró derechos constitucionales. Este condicionamiento se establece en función de que las sentencias de segunda instancia se dictan en reemplazo de las decisiones emitidas en primera instancia, de modo que si pudiese existir alguna presunta vulneración en la sentencia emitida por la Unidad Judicial, esta podría haberse subsanado por la Sala Provincial.
20. En virtud de lo señalado, se formulan los siguientes problemas jurídicos a resolver:

¿Las sentencias impugnadas vulneraron el derecho a la seguridad jurídica al haber inobservado la regla jurisprudencial contenida en la sentencia 030-18-SEP-CC de la Corte Constitucional?

¿Las sentencias impugnadas vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, por incurrir en deficiencia motivacional por insuficiencia, al no realizar un análisis de derechos constitucionales alegados, limitándose a realizar un estudio de mera legalidad?

## **5. Resolución de los problemas jurídicos**

### **5.1. ¿Las sentencias impugnadas vulneraron el derecho a la seguridad jurídica al haber inobservado la regla jurisprudencial contenida en la sentencia 030-18-SEP-CC de la Corte Constitucional?**

21. El artículo 82 de la CRE señala 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”.
22. La jurisprudencia de este Organismo ha señalado que “[e]n virtud del derecho a la seguridad jurídica, las personas deben contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que las permita tener una noción razonable de las

reglas del juego que le serán aplicables”.<sup>9</sup> Así, también se ha precisado que el ordenamiento jurídico “debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad”.<sup>10</sup> Así, cuando se trata de una supuesta inobservancia de un precedente constitucional por parte de jueces, aquello puede constituir en sí mismo una afectación a preceptos constitucionales, a examinarse a través del derecho a la seguridad jurídica;<sup>11</sup> por lo que bajo ese supuesto no resulta necesario verificar posibles afectaciones a otras normas de rango constitucional.<sup>12</sup>

- 23.** En el presente caso, la accionante argumenta que tanto la sentencia de primera y segunda instancia vulneraron su derecho constitucional a la seguridad jurídica por no haber observado la regla jurisprudencial contenida en la sentencia 030-18-SEP-CC. Así, considerando lo señalado en el párrafo 19 *ut supra*, corresponde empezar por el análisis de la Sentencia de Apelación y sólo en el supuesto de encontrar que dicha sentencia vulneró el derecho a la seguridad jurídica, procederá el análisis de la sentencia emitida por la Unidad Judicial

#### **5.1.1.Sentencia de la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial del Guayas**

- 24.** Para determinar si la sentencia de segunda instancia incumplió un precedente corresponde evaluar dos elementos: (i) que la decisión alegada como incumplida contenga un precedente en estricto sentido; y, (ii) que dicho precedente resulte aplicable al caso bajo análisis por compartir las mismas propiedades relevantes.<sup>13</sup> En ese sentido, a fin de poder resolver el problema jurídico planteado, es necesario verificar si la regla jurisprudencial constituye un precedente y, si además, resulta aplicable al caso *in examine* por compartir las mismas propiedades relevantes.
- 25.** En cuanto al primer requisito, la Corte Constitucional, a través de sentencia 900-19-EP/23 reconoció la existencia de una regla de precedente en la sentencia 030-18-SEP-CC, señalando que la regla jurisprudencial surge del otorgamiento de un nombramiento de

---

<sup>9</sup> CCE, sentencia 1842-16-EP/21, 29 de septiembre de 2021, párr. 26, sentencia 2152-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 22 y sentencia 1249-12-EP/19, 17 de septiembre de 2019, párr. 21.

<sup>10</sup> CCE, sentencia 601-16-EP/21, 21 de abril de 2021, párr. 43.

<sup>11</sup> CCE, sentencia 3391-17-EP/23, 25 de enero de 2023, párr. 32.

<sup>12</sup> CCE, sentencia 2815-19-EP/24, 07 de marzo de 2024, párr. 24. En el mismo sentido, ver sentencia 1367-19-EP/24, 24 de enero de 2024, párr. 23 y sentencia 2196-19-EP/24, 11 de enero de 2024, párr. 25.

<sup>13</sup> CCE, sentencia 900-19-EP/23, 12 de octubre de 2023, párr. 27. En el mismo sentido, ver sentencia 1367-19-EP/24, 24 de enero de 2024, párr. 26.

forma directa sin un concurso de méritos y oposición, debiéndose iniciar la acción de lesividad para dejarlo sin efecto.

26. De tal forma, y al verificar que la regla identificada es aquella que la accionante alega como inobservada, se puede dar por cumplido el primer elemento.
27. En cuanto al segundo requisito, la accionante señala que el precedente le es aplicable, pues en la sentencia 030-18-SEP-CC no se realizó un análisis sobre discapacidad sino sobre el artículo 228 de la CRE, sobre “[el] derecho a la seguridad jurídica y el derecho adquirido de los servidores públicos por obtener un Nombramiento Permanente”. Asimismo, argumentó que “en base a las mismas sentencias otros jueces si [sic] han declarado la vulneración del derecho a la seguridad jurídica y la regla jurisprudencial a favor de [...] otros compañeros que tenían la misma calidad y demandaron en la misma vía constitucional”.
28. Así, es preciso señalar que la sentencia 030-18-SEP-CC se pronunció respecto de la supuesta vulneración de derechos constitucionales por parte de sentencias de primera y segunda instancia, (i) dentro de un proceso de acción de protección presentado por un ciudadano; (ii) producto de haber sido desvinculado del Municipio de Manta, por la propia Municipalidad en ausencia de un proceso judicial administrativo, tras haber laborado por 9 años como asistente de la secretaría general de la Alcaldía de Manta; y, (iii) haber recibido el 31 de enero de 2007, un nombramiento definitivo, sin que haya mediado un concurso público de méritos y oposición, conforme se requería por la legislación vigente.
29. En la sentencia 030-18-SEP-CC, la Corte concluyó que la cesación en funciones y el haber sido separado de la institución directamente, sin que el nombramiento otorgado en ausencia de concurso de méritos y oposición, haya sido cuestionado por el Municipio a través de los mecanismos legales y ordinarios disponibles (declaratoria de lesividad), vulneró el derecho a la seguridad jurídica del ciudadano, pues este último no podía verse perjudicado por la actuación de la municipalidad al removerlo del cargo directamente, cuando negligentemente, la misma administración registró su nombramiento sin contar con un concurso público como lo exigía la normativa. Además, dicha sentencia encontró que existió también una vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, tanto en las sentencias de primera como de segunda instancia.
30. En el caso *in examine*, la supuesta vulneración nace de un proceso de acción de protección presentada por una ciudadana, ante la cesación de sus funciones por parte de una entidad

pública (EPCBM), a pesar de haber recibido un nombramiento definitivo. Ahora bien, las propiedades relevantes del presente caso son diferentes en comparación con lo resuelto mediante sentencia 030-18-SEP-CC. En el caso *in examine*, el nombramiento de la accionante se confirió tras la realización de un concurso público de méritos y oposición, mientras que en el caso alegado como precedente vinculante, no existió ningún concurso público. Además, en el presente caso, la cesación en funciones tuvo como antecedente una resolución administrativa interna previa que declaró de oficio la nulidad total del acto administrativo con el que se establecieron las bases del concurso de méritos y oposición 001-EPCBM y de todos los actos administrativos emanados del acto administrativo nulitado, así como de determinadas acciones de personal, entre ellas, la de la accionante. Esto último, también difiere del caso sujeto a la sentencia 030-18-SEP-CC, donde la Municipalidad de Manta mediante acción de personal 674-2009 de 06 de octubre de 2009, dispuso directamente la salida de la institución del funcionario público.

31. Así, la situación conocida por la Sala Provincial no es similar a la que originó la sentencia 030-18-SEP-CC, que se caracterizó por la ausencia total de un concurso público de méritos y oposición, y que, pese a esa ausencia, el nombramiento definitivo fue otorgado, generando con posterioridad la cesación directa del funcionario público. En el presente caso, la accionante sí participó de un concurso público previo a la entrega de su nombramiento y con posterioridad fue notificada con el cese de sus funciones tras la emisión de una resolución administrativa interna que dispuso la nulidad de actos administrativos.
32. En consecuencia, los hechos del proceso de origen en el caso *in examine* difieren en sus antecedentes fácticos con relación al caso resuelto mediante sentencia 030-18-SEP-CC, de modo que no tienen las mismas propiedades relevantes, por lo que no se cumple con el segundo elemento identificado en el párrafo 24 *supra*.
33. En virtud de lo señalado y considerando que el caso en análisis no se subsume en la regla de precedente contenida en la sentencia 030-18-SEP-CC, no existió inobservancia de precedente en la sentencia de apelación. Al configurar la sentencia 030-18-SEP-CC un supuesto distinto al presente caso, esta Corte Constitucional no observa una vulneración del derecho a la seguridad jurídica.
34. En atención a la conclusión precedente, no corresponde resolver el problema jurídico planteado en contra de la sentencia de la Unidad Judicial.

**5.2. ¿Las sentencias impugnadas vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, por incurrir en deficiencia motivacional por insuficiencia, al no realizar un análisis de derechos constitucionales alegados, limitándose a realizar un estudio de mera legalidad?**

35. La motivación, como una de las garantías que rodean al derecho a la defensa, se recoge en el artículo 76 de la CRE que señala:

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...]

7.El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...]

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.

36. Sobre dicha garantía, este Organismo ha señalado que “exige que la motivación contenga: (i) una *fundamentación normativa suficiente*, sea o no correcta conforme al Derecho; y, (ii) una *fundamentación fáctica suficiente*, sea o no correcta conforme a los hechos”.<sup>14</sup> Así ha señalado que “[l]a garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales”.<sup>15</sup>

37. Con relación a los procesos de garantías jurisdiccionales, se ha precisado que “la motivación de las resoluciones adoptadas en este tipo de procesos debe incluir un análisis de los derechos constitucionales presuntamente vulnerados”,<sup>16</sup> en el siguiente sentido:

[...] las garantías jurisdiccionales presentan un contexto particular de la motivación que “eleva el estándar de suficiencia exigible a una argumentación jurídica” y, conforme a este [e]n materia de acción de protección, los jueces “deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. [...] únicamente cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales [...] podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido [...]”.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 28.

<sup>15</sup> CCE, sentencia 274-13-EP/19, 18 de octubre de 2019, párr. 47.

<sup>16</sup> CCE, sentencia 1047-17-EP/21, 27 de octubre de 2021, párr. 17.

<sup>17</sup> CCE, sentencia 2986-19-EP/24, 16 de febrero de 2024, párr. 20.

38. Para responder este problema jurídico, se identifican los derechos alegados como vulnerados en la acción de protección y el contenido de las sentencias tanto de primera y segunda instancia, a fin de verificar si los operadores de justicia se limitaron a realizar un análisis de mera legalidad y no realizaron un análisis de derechos constitucionales.
39. De los antecedentes expuestos en las sentencias impugnadas, se observa que la accionante alegó como derechos constitucionales violentados: i) la seguridad jurídica; ii) al trabajo; y, iii) el derecho a la defensa en la garantía de la motivación.<sup>18</sup>
40. Al respecto, la accionante sostuvo que pese a haber sido declarada como ganadora de un concurso público de méritos y oposición y haberse suscrito su nombramiento definitivo, mediante resolución administrativa interna GG-EPCMB-2019-003RAI el referido concurso fue declarado nulo y subsecuentemente a través del memorando UATH-EPCBM-2019-626-M fue cesada de sus funciones, vulnerándose así: (i) la seguridad jurídica, por no respetarse los derechos que adquirió a través del concurso público y la firma de su nombramiento definitivo; (ii) el derecho a la defensa en la garantía de motivación, pues la resolución administrativa que declaró nulo el concurso de méritos y oposición “no emite razón alguna de la decisión, simplemente se declara nulo para posteriormente proceder a ‘cesar de funciones’ al personal [...] no se vislumbra en ninguna forma las razones motivos o circunstancias en que se dicta el acto de nulidad”; y, (iii) el derecho al trabajo.
41. En función de lo señalado en el párrafo 19 *ut supra*, corresponde evaluar si las decisiones impugnadas realizaron, o no, un análisis de los derechos constitucionales, empezando por la Sentencia de Apelación y sólo en el supuesto de encontrar que la referida sentencia vulnera la garantía de la motivación, procederá el análisis de la sentencia emitida por la Unidad Judicial

### **5.2.1. Sentencia de la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial del Guayas**

42. Respecto de la sentencia de segunda instancia, se constata que la Sala Provincial en el apartado cuarto de su decisión, realizó referencias y transcripciones de normas como los artículos 17, 46 y 47 de la LOSEP, los artículos 104, 105 y 217 del COA, el artículo 305 del COESCOP, y el artículo 300 del COGEP. Al respecto expuso los siguientes razonamientos:

---

<sup>18</sup> La argumentación de la demanda de acción de protección se encuentra resumida en la nota al pie 1 de esta sentencia.

**42.1.** En el punto 4.4), identificó que la resolución administrativa GG-EPCBM-2019-003RAI nulizó el concurso público y cambió el nombramiento permanente a nombramiento provisional a la accionante. También, transcribió parte del artículo 17 de la LOSEP con relación a los casos en que procede expedir un nombramiento provisional, así como el artículo 47 de la misma Ley que refiere a los casos de cesación definitiva. Así, particularizó la causal e) “Por remoción”, cuando se trata de servidores de libre nombramiento y remoción de período fijo, en caso de cesación del nombramiento provisional y por falta de requisitos o trámite adecuado para ocupar el puesto. La Sala Provincial concluyó, en este aspecto, que la destitución de la accionante “no es contraria a derecho ya que poseía un tipo de nombramiento que no le brindaba estabilidad y conforme lo dispone el Art. 47 es de libre remoción; por lo tanto, en esta parte la Sala considera que no se ha violentado derecho constitucional alguno.”

**42.2.** En el punto 4.5) la Sala Provincial se refiere a la resolución administrativa GG-EPCBM-2019-003RAI, que resolvió nulificar el acto administrativo con el cual se establecieron las bases del concurso de méritos y oposición y por ende de todos los actos administrativos emanados del mismo, por considerarlo contradictorio a la Constitución y a la ley. Para ello, la Sala Provincial citó el artículo 104 del Código Orgánico Administrativo; el artículo 105 de la misma norma con relación a las causales de nulidad, particularmente la causal “1. Sea contrario a la Constitución y a la ley [...]”. Así, la Sala Provincial consideró que:

[...] la Resolución administrativa tampoco es contraria a derecho ni contiene actos vulneratorios constitucionales; ahora, si bien la accionante no se encuentra de acuerdo con la resolución administrativa, no es la vía constitucional la adecuada para su reclamo, ya que la accionante no ha demostrado que la vía judicial no es adecuada ni eficaz [...].

**43.** Adicionalmente, la Sala Provincial precisó que el acto administrativo tiene su vía particular de reclamo ordinario. Para ello citó el artículo 217 del Código Orgánico Administrativo, el artículo 305 del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público y el artículo 46 de la LOSEP. A criterio de la Sala, se dejó “a salvo el derecho de la accionante a interponer las acciones que creyere necesario pero ante una autoridad Administrativa y no Constitucional”.

**44.** Respecto del punto 4.6), la Sala Provincial transcribe el artículo 40 y los numerales 3 y 4 del artículo 42 de la LOGJCC e indica que según esta ley:

[...] los lineamientos a tomar en cuenta en caso de existir un acto violatorio, [responden a] determinar si dicho acto es susceptible de ser resuelto por la vía constitucional o por la vía judicial ordinaria. La acción de protección se desnaturaliza, tanto si se la utiliza ante cualquier conflicto que bien podría ser solucionado ante la justicia ordinaria aplicable para cada caso concreto.

- 45.** Por otro lado, la Sala Provincial cita el artículo 69 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, así como el artículo 300 del “Código Orgánico Integral Penal”.<sup>19</sup> Adicionalmente, cita el fragmento de una obra académica y la sentencia 53-11-SEP-CC.
- 46.** De la parte considerativa expuesta, esta Corte Constitucional considera que la Sala Provincial realizó un análisis del derecho al trabajo. Pero, por otro lado, y respecto del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y del derecho a la seguridad jurídica, la Sala Provincial no realizó análisis alguno sobre estos. Por el contrario, se limitó a citar artículos de diversos cuerpos legales relacionados con (i) las causales de nulidad de los actos administrativos; (ii) la impugnación y apelación de los actos administrativos; (iii) el derecho a demandar o recurrir ante los tribunales contenciosos administrativos; y, (iv) los requisitos de procedencia y las causales de improcedencia de las acciones de protección. Adicionalmente, realizó referencias doctrinarias sobre la procedencia de la acción de protección y citó una sentencia de la Corte Constitucional.
- 47.** En virtud de lo expuesto, esta Corte encuentra que la sentencia de segunda instancia no realizó un análisis de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación ni del derecho a la seguridad jurídica, limitándose a citar artículos de diversos cuerpos normativos sin contrastar dicha normativa con los hechos y particularmente con relación a los derechos referidos. En consecuencia, este Organismo encuentra que la sentencia únicamente realizó un ejercicio de motivación con relación al derecho al trabajo, siendo procedente declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación de la accionante al incurrir en su supuesto de deficiencia motivacional por insuficiencia.
- 48.** Sobre la base de la conclusión precedente, corresponde ahora resolver el problema jurídico respecto de la sentencia emitida por la Unidad Judicial.

### **5.2.2. Sentencia de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Milagro**

---

<sup>19</sup> Si bien la Sala Provincial se refiere al Código Orgánico Integral Penal, el contenido del artículo citado se encuentra en el Código Orgánico General de Procesos.

**49.** Este Organismo constata que la sentencia de primera instancia señala:

**49.1.** En el considerando tercero, que los actos identificados como vulneratorios de derechos se encuentran fundamentados y motivados, por incluir los antecedentes y razones en los que se basan. Que, con estos actos, la entidad accionada ha hecho uso de la potestad de revisión de los actos administrativos y que conforme a la Ley Orgánica de Servicio Público, el personal de las empresas públicas se sujeta a la Ley Orgánica de Empresas Públicas.

**49.2.** En el considerando cuarto, desglosa diversas normativas e indica que pese a que según el artículo 228 de la CRE los derechos de los servidores públicos son irrenunciables, la CRE también establece que la ley “definirá el organismo rector para el sector público entre lo que incluye facultades para su promoción y cesación de sus cargos”. Además, refiere que la normativa legal secundaria es el Código Orgánico Administrativo, la Ley Orgánica de Empresas Públicas y “su Reglamento de aplicación”<sup>20</sup> y, que esta contiene los procedimientos para la defensa de los derechos de la accionante. Concluye que según el artículo 173 de la CRE, los servidores públicos pueden impugnar los actos administrativos en vías expeditas como “la vía judicial administrativa y/o laboral”, cuestión que además se corrobora con el artículo 31 del Código Orgánico de la Función Judicial.

**49.3.** En el considerando quinto, que según los fundamentos de hecho y derecho, incluida la sentencia 103-18-SEP-CC, se ha llegado a la convicción de que la accionante pretende “que se la declare ganadora del concurso, o sea que su pretensión está viciada de improcedencia”. Que la accionante puede acudir a la vía judicial administrativa o laboral, y en consecuencia consideró que “no existe vulneración de derechos constitucionales”. Así, se sirve con citar el artículo 88 de la CRE, el artículo 40 y 42 de la LOGJCC.

**49.4.** En el considerando sexto, concluye que los actos identificados como vulneratorios de derechos se realizaron cumpliendo el procedimiento legal y administrativo correspondiente. Que, en consecuencia, no pueden ser materia de análisis constitucional, por ser improcedentes y al tratarse de un asunto de mera legalidad no conllevan violación de derechos. Además, reitera que los actos administrativos pueden ser impugnados en la vía judicial y que la accionante pretende la

---

<sup>20</sup> Esta Corte Constitucional aclara que a la presente fecha no se han expedido reglamentos de aplicación al Código Orgánico Administrativo o a la Ley Orgánica de Empresas Públicas.

declaración de un derecho, siendo tal materia del ámbito judicial y no constitucional. Para sostener su afirmación se refiere nuevamente al artículo 173 de la CRE, al artículo 42 de la LOGJCC, a los artículos 83 literal k) y 90 inciso segundo de la LOSEP y el artículo 31 del COFJ.

- 50.** Así, de la parte considerativa expuesta en los párrafos anteriores es posible notar que el juez de la Unidad Judicial realizó un análisis del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, pues a su criterio la resolución y el memorándum están fundamentados y motivados ya que contienen los antecedentes y razones en que se basan.
- 51.** Ahora bien, con respecto a los derechos al trabajo y a la seguridad jurídica, la Unidad Judicial no realizó análisis alguno, limitándose a señalar que “la ley ha definido el organismo rector para el sector público encargado de la promoción y cesación de los servidores públicos”. Para ello, se hizo referencia a normativa infraconstitucional, particularmente el Código Orgánico Administrativo, la Ley Orgánica de Empresas Públicas y “su Reglamento de aplicación”.<sup>21</sup> Sin embargo, la mera referencia a la regulación normativa sobre mecanismos ordinarios de impugnación no constituye un análisis sobre la real vulneración o no de los derechos constitucionales.
- 52.** Finalmente, la judicatura señala que los actos impugnados se han realizado conforme al procedimiento legal y administrativo, lo que excluiría -según sostuvo- a la controversia de la jurisdicción constitucional y que, al tratarse de un asunto de mera legalidad, no implica violación de derechos. Señala que los actos administrativos no conllevan violación de derechos porque pueden ser impugnados en la vía judicial, pues no se ha demostrado que dicha vía no fuere adecuada ni eficaz. Aquello no constituye en sí mismo un análisis sobre derechos constitucionales. De hecho, esta Corte ha señalado que:

[...] ni la naturaleza del acto u omisión impugnada, ni la naturaleza de la persona o entidad demandada, por sí mismas, constituyen razones suficientes para inadmitir o declarar improcedente una acción de protección. [...] En consecuencia, este Organismo considera que aquellas sentencias que se limitan a esbozar razonamientos de esta índole adolecen de motivación insuficiente, por cuanto no contienen un análisis sobre los derechos constitucionales presuntamente vulnerados.<sup>22</sup>

- 53.** A la luz de lo señalado, este Organismo encuentra que la sentencia de primera instancia no realizó un análisis de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica ni al trabajo, siendo procedente declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de

<sup>21</sup> *Ibid* 20.

<sup>22</sup> CCE, sentencia 1047-17-EP/21, 27 de octubre de 2021, párr. 22.

motivación de la accionante al incurrir en un supuesto de deficiencia motivacional por insuficiencia.

**54.** En opinión de esta Corte, tanto la sentencia de primera como de segunda instancia no cuentan con una motivación suficiente a la luz de la jurisprudencia del Organismo; la misma que ha señalado que en el conocimiento de garantías jurisdiccionales, se exige un estándar de suficiencia reforzado, donde además de la suficiencia fáctica y normativa, es necesario un análisis que verifique la existencia o no de vulneración de derechos.<sup>23</sup> Ahora bien, es importante recordar a los jueces que existe una diferencia entre su obligación de analizar y resolver sobre la vulneración de derechos —en función del estándar reforzado de suficiencia— y su deber de analizar y resolver sobre la procedencia de la vía constitucional por sobre la vía ordinaria, cuando aquello proceda según la jurisprudencia del Organismo,<sup>24</sup> sin que en ninguno de los casos, estén habilitados para emitir decisiones con motivación insuficiente.

**55.** De este modo, las sentencias de primera y de segunda instancia no realizaron un pronunciamiento sobre los derechos a la motivación y a la seguridad jurídica —en el caso de la sentencia emitida por la Sala Provincial— ni sobre los derechos al trabajo ni a la seguridad jurídica —en el caso de la sentencia emitida por la Unidad Judicial—; de modo que no se cumplió con el tercer elemento que exige la garantía de motivación en el contexto particular de garantías jurisdiccionales.

## **6. Reparación**

**56.** De conformidad con el artículo 18 de la LOGJCC, al declararse la vulneración de derechos constitucionales, procede ordenar la reparación integral del daño causado, con el objetivo de que siempre que sea posible, se restablezca a la víctima a la situación previa a la vulneración de sus derechos.<sup>25</sup> Así, este Organismo ha señalado que como medida de

<sup>23</sup> CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 103 y 103.1

<sup>24</sup> Este Organismo, por ejemplo, en sentencia 2006-18-EP/24 de 13 de marzo de 2024, ha indicado que: “43. La mentada excepción procede por regla general, a menos que (al igual que con los empleados de empresas públicas y privadas), el caso se refiera a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor, como por ejemplo en casos de evidente discriminación, o en los excepcionalísimos que requieran una respuesta urgente por las circunstancias que lo rodeen. Si bien los supuestos mencionados no necesariamente deberían ser justificados por la parte accionante, sí es obligación de los jueces constitucionales analizar si se cumplen o no los mencionados criterios para resolver el caso.”

<sup>25</sup> 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

reparación integral dentro de las acciones extraordinarias de protección, generalmente y ante la vulneración de derechos fundamentales, procede como medida efectiva de reparación, el reenvío de la causa a fin de que sea otro operador de justicia competente quien emita una nueva decisión judicial.<sup>26</sup>

57. En función de que el análisis efectuado en esta sentencia ha encontrado que tanto la sentencia emitida por la Sala Provincial como aquella emitida por la Unidad Judicial han vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, corresponde dejar sin efecto las decisiones impugnadas y disponer el reenvío de la causa para que sea otro juez de primer nivel competente, quien conozca la acción de protección planteada por la accionante. Ahora bien, esta Corte considera pertinente precisar que el nuevo juez de primer nivel que conocerá la causa, en función del reenvío aquí dispuesto, deberá cumplir con un rol que i) considere la diferencia señalada en el párrafo 54 *ut supra*; y, ii) no se limite, sin más, a realizar un examen de legalidad para descartar la existencia o no de vulneración de derechos constitucionales.

## 7. Decisión

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

1. **Aceptar** parcialmente la acción extraordinaria de protección **1668-20-EP**.
2. **Declarar** la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, tanto por la sentencia expedida por la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Milagro, como por la sentencia expedida por la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial del Guayas.
3. **Dejar** sin efecto la sentencia emitida por la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Milagro, así como la sentencia expedida por la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial del Guayas, dentro del caso de acción de protección 09202-2019-01400.

---

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 [...]"

<sup>26</sup> CCE, sentencia 843-14-EP/21, 14 de octubre de 2020, párr. 56.

4. **Disponer** el reenvío del proceso para que, tras el sorteo respectivo, sea otro juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Milagro quien conozca la acción de protección planteada por la accionante.
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 cinco votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín (voto concurrente); y, dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Alí Lozada Prado, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 23 de mayo de 2024; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Enrique Herrería Bonnet, por uso de licencias por vacaciones.- Lo certifico.

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

**SENTENCIA 1668-20-EP/24**

**VOTO CONCURRENTE**

**Jueza constitucional Daniela Salazar Marín**

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, formulo este voto concurrente de la sentencia 1668-20-EP/24 emitida el 23 de mayo de 2024, por las razones que expongo a continuación.

**Sobre la sentencia 1668-20-EP/24**

2. El caso indicado proviene de una acción de protección relacionada con un conflicto laboral entre una persona natural con una institución estatal. Así, en el caso en cuestión, la persona accionante reclamaba a la Empresa Pública Cuerpo Municipal de Bomberos de Milagro la declaratoria de nulidad del concurso de méritos y oposición para un cargo sobre el cual habría ganado el respectivo nombramiento.
3. En la sentencia 1668-20-EP/24, la Corte acepta parcialmente la acción porque las sentencias de primera y segunda instancia emitidas en el marco de la acción de protección no cuentan con una motivación suficiente porque no realizaron un análisis que verifique la existencia o no de vulneración de derechos. Consecuencia de ello, se dispone el reenvío del caso para que una nueva autoridad judicial en primera instancia resuelva la acción de protección.
4. Estoy de acuerdo con la conclusión final a la que llega la sentencia 1668-20-EP/24, aunque reconozco que, como se aprecia de la votación<sup>1</sup> que obtuvo la sentencia, el caso bajo análisis se encontraba en un umbral límite sobre el cumplimiento del estándar de la garantía de motivación, considerando, en particular, que el caso de origen proviene de un conflicto laboral estatal. Con esas consideraciones, dado que se ha dispuesto el reenvío de la causa, estimo pertinente realizar algunas reflexiones a propósito de la sentencia 2006-18-EP/24, emitida el 13 de marzo de 2024, para guiar a las nuevas autoridades judiciales que conozcan esta causa luego de su sorteo, sobre cuál es el estándar de motivación exigido en una acción de protección sobre un conflicto laboral con el Estado.

---

<sup>1</sup> Como se advierte de la razón sentada por la Secretaría General de la Corte, existen dos votos salvados en el presente caso que se aprobó con cinco votos a favor de nueve posibles, entre ellos, este voto concurrente.

5. Y es que el reenvío de la causa no implica que necesariamente deba aceptarse la acción; en la misma línea, el hecho de que se trate de un conflicto laboral con el Estado tampoco implica que la causa debe ser rechazada, inadmitida o negada de plano. Cualquier decisión que se tome debe cumplir con el estándar de la garantía de motivación. En función de ello, este voto concurrente no implica que me distancie del razonamiento de la sentencia 2006-18-EP/24 con el cual estoy de acuerdo, sino que encuentro necesario profundizar en su comprensión.

**La sentencia 2006-18-EP/24 no contiene un precedente en sentido estricto respecto de conflictos laborales con el Estado en los que se impugnen actos administrativos relativos a la terminación de contratos ocasionales, la homologación salarial, la supresión de partidas, o la liquidación**

6. De acuerdo a la sentencia 109-11-IS/20, un precedente en sentido estricto es el núcleo (es decir, la regla en la que el decisor subsume los hechos del caso concreto para, inmediatamente, extraer la decisión, que está compuesto por un supuesto de hecho y una consecuencia jurídica) de la *ratio decidendi* (el conjunto de razones que son esenciales para la justificación de lo decidido) de una decisión jurisdiccional que ha sido elaborado interpretativamente por el decisor y no meramente tomado del Derecho preexistente.
7. Entonces, para identificar un precedente en sentido estricto en cualquier sentencia, es indispensable acudir a los hechos del caso concreto. La sentencia 2006-18-EP/24 versa sobre la vulneración del derecho a la protección laboral reforzada como mujer embarazada por la terminación de un nombramiento provisional. Toda vez que los hechos de la sentencia 2006-18-EP/24, se relacionan con la extensión<sup>2</sup> de la protección laboral reforzada para mujeres embarazadas o en periodo de lactancia frente a la terminación de nombramientos provisionales, es claro que sobre estos hechos se generó un precedente. A saber, la Corte extendió el estándar de los contratos ocasionales de tal manera que, tratándose de un nombramiento provisional, las instituciones públicas no pueden desvincular a las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia y deben garantizar su derecho al trabajo hasta que concluya dicho periodo.

---

<sup>2</sup> En sentencia 309-16-SEP-CC, la Corte determinó que la decisión de no renovar el contrato de servicios ocasionales a una mujer embarazada o en período de lactancia efectivamente agrava la vulnerabilidad en la que se encuentra, ya que su sustento depende del trabajo que realice. Por lo tanto, la Corte señaló que no es dable que se imponga la necesidad administrativa de cumplir con determinada norma de personal, por encima de las necesidades vitales de la trabajadora. Así, se indicó que dicha decisión constituye fuente de vulneración al derecho a la igualdad en contra de la servidora pública y que no implica el desconocimiento de una norma constitucional, como es el artículo 228, de acuerdo con el cual el acceso al servicio público y la estabilidad que lo protege dependen enteramente de los méritos del aspirante, demostrados a través de un concurso público.

8. Ahora bien, una misma sentencia tiene la potencialidad de generar distintos precedentes respecto de cada uno de los problemas jurídicos que resuelve, por lo que cabe preguntarse si en la sentencia 2006-18-EP/24 se generó o no un precedente en sentido estricto respecto del conocimiento de los conflictos laborales con el Estado. Al respecto, uno de los problemas jurídicos que resuelve la sentencia 2006-18-EP/24 se refiere a la procedencia de la acción de protección. En el marco de ese análisis, y a partir de los hechos del caso, la Corte formuló una **regla general** así como **criterios de excepción** respecto de la procedencia de la acción de protección en conflictos laborales contra el Estado. A saber, la Corte señaló que, por **regla general**, el conocimiento de los conflictos laborales<sup>3</sup> entre el Estado y sus servidores públicos corresponde a la jurisdicción de lo contencioso-administrativo; la Corte también estableció **criterios de excepción** a esta regla general, que operan cuando el caso se refiera a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor. A manera ejemplificativa, la Corte mencionó que tales excepciones podrían ocurrir en casos de evidente discriminación, o en los excepcionálísimos que requieran una respuesta urgente por las circunstancias que los rodeen.
9. Esa regla general, junto a sus criterios de excepción, formulada al momento de determinar la procedencia de la acción de protección de origen, constituye una regla de precedente igualmente obligatoria, pues la Corte subsume los hechos del caso en los criterios de excepción formulados a la regla general. Así, a juicio de la Corte, los hechos del caso requerían una respuesta urgente (**criterio de excepción a la regla general**) debido a la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres embarazadas frente a las decisiones de la autoridad administrativa, y la protección reforzada que la Constitución les garantiza.
10. Ahora bien, al momento de formular la regla general, la sentencia 2006-18-EP/24 también menciona ejemplificativamente la impugnación de actos administrativos relativos a la terminación de contratos de servicios ocasionales, finalización de nombramientos provisionales, homologación salarial, supresión de partidas, o liquidación, por lo que nuevamente cabe preguntarse si en la sentencia 2006-18-EP/24 se generó o no un precedente en sentido estricto respecto de estas cuestiones. Como vimos, para identificar un precedente en sentido estricto es necesario partir de los hechos del caso y determinar

---

<sup>3</sup> De acuerdo con la sentencia 2006-18-EP/24, entre los ejemplos de conflictos laborales entre el Estado y servidores públicos que por regla general corresponderían a la vía contencioso-administrativa están: la terminación de contratos de servicios ocasionales, finalización de nombramientos provisionales, homologación salarial, supresión de partidas, liquidación, entre otros.

si esos hechos se subsumen o no en las reglas que se crean. Por ello, en la sentencia 2006-18-EP/24 existe un precedente que extiende a los nombramientos provisionales la protección laboral reforzada de la que gozan las mujeres respecto de los contratos ocasionales; así también, existe un precedente según el cual, por regla general, el conocimiento de los conflictos laborales entre el Estado y sus servidores públicos corresponde a la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, excepto cuando el caso se refiera a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor.

11. Sin embargo, no sería preciso identificar un precedente en sentido estricto respecto de toda impugnación de actos administrativos relativos a la terminación de contratos de servicios ocasionales, finalización de nombramientos provisionales, homologación salarial, supresión de partidas, o liquidación. Respecto de uno de esos supuestos (terminación de un nombramiento provisional), la Corte aplica la excepción a la regla general de que la acción de protección no es la vía; mientras que los otros supuestos mencionados son ajenos a la decisión adoptada en la sentencia 2006-18-EP/24. Además, esta mención no constituye la razón de la decisión del caso 2006-18-EP.
12. Recordemos que, para identificar un precedente en sentido estricto hay que acudir necesariamente a las razones de las cuales no se puede prescindir para llegar a la decisión, es decir, resulta imprescindible distinguir la *ratio decidendi* del *obiter dicta*. La *ratio decidendi* son las razones de la decisión, mientras que el *obiter dicta* son dichos de paso o consideraciones adicionales que formula la Corte para explicar o guiar su razonamiento, pero no son razones que se apliquen al momento de resolver los problemas jurídicos planteados y por ende no son vinculantes para casos futuros.
13. Esta Corte Constitucional ya ha aclarado que las consideraciones adicionales que no forman parte de la *ratio decidendi* del caso en cuestión no pueden establecer un precedente judicial en sentido estricto en los términos de la sentencia 109-11-IS/20.<sup>4</sup> De ahí que no identifique un precedente en sentido estricto respecto de supuestos ajenos a la decisión adoptada en la sentencia 2006-18-EP/24 tales como la terminación de contratos ocasionales, la homologación salarial, la supresión de partidas, o la liquidación, a través de los cuales la Corte procuró guiar su razonamiento.

---

<sup>4</sup> CCE, sentencia 121-20-EP/24, 31 de enero de 2024, párr. 33.

14. Menos aún, existe un precedente en sentido estricto que implique que, en todo conflicto laboral con el Estado, automáticamente correspondía rechazar, inadmitir o negar la acción de protección, como explicaré a continuación.

**La sentencia 2006-18-EP/24 no implicó ningún cambio de la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional del Ecuador**

15. No encuentro que en la sentencia 2006-18-EP/24 haya existido un cambio de línea ni de precedente jurisprudencial. La Corte, en la sentencia 2006-18-EP/24, no estableció excepciones para la presentación de la acción de protección. Por ello, no puede entenderse que un conflicto laboral con el Estado implica que, de plano, no procede la acción de protección.
16. Tan es así que en el caso bajo análisis en la sentencia 2006-18-EP/24, se alegó expresamente que se trataba de un tema de legalidad impugnante ante los tribunales de lo contencioso-administrativo y que se pretendía la declaratoria de un derecho. A pesar de ello, la Corte estimó que, de hecho, la acción de protección sí era la vía. En esa línea, la Corte declaró procedente la acción por referirse a una servidora con nombramiento provisional quien fue desvinculada de la institución cuando se encontraba embarazada. La Corte reconoció que estos hechos pueden ser conocidos mediante una acción de protección e incluso realizó un análisis sobre el mérito de la causa, analizando las vulneraciones de derechos alegadas por la accionante.
17. La sentencia 2006-18-EP/24 indicó:

cuando se impugnan actos administrativos sobre conflictos laborales entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos, como por ejemplo, la terminación de contratos de servicios ocasionales, finalización de nombramientos provisionales, homologación salarial, supresión de partidas, liquidación, entre otras, el conocimiento del caso corresponde por regla general a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esto implica un trato igualitario hacia los servidores públicos respecto de los empleados sujetos al Código del Trabajo o a la Ley Orgánica de Empresas Públicas, pues previamente, la Corte ha determinado que, por regla general, los conflictos laborales entre empleados y empleadores (sean estos de empresas públicas o privadas) corresponden a la jurisdicción ordinaria (no se reproducen notas al pie del original).<sup>5</sup>

18. De lo anterior no se advierte que la Corte haya señalado que la acción de protección nunca será la vía solo porque se alegan temas laborales. La Corte sigue manteniendo, como lo

---

<sup>5</sup> CCE, sentencia 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024, párr. 42.

ha hecho desde la sentencia 1679-12-EP/20,<sup>6</sup> que, por regla general, los conflictos laborales corresponden a las vías ordinarias establecidas para el efecto y que existen excepciones a aquella regla.

19. La sentencia 2006-18-EP/24 no es un cambio de línea al respecto, sino que ha vuelto a recordar que el análisis depende de un ejercicio que debe realizarse en cada caso concreto. La Corte ha reiterado en sendas ocasiones que no hay materias excluidas de la acción de protección.<sup>7</sup> Esa línea no ha cambiado.
20. La determinación de que un caso, sobre un conflicto laboral entre el Estado y servidores públicos, corresponde a la vía constitucional o a la vía ordinaria, no se trata de un tema de inadmisibilidad, sino que corresponde realizar un análisis de fondo. Por ello, la sentencia 2006-18-EP/24 no puede ser utilizada por las y los jueces constitucionales como otra excusa para inadmitir, negar, rechazar o desestimar este tipo de acciones de manera automática. Por el contrario, sigue en vigencia el criterio respecto de la diferencia entre la inadmisibilidad e improcedencia de la acción. De tal manera que la verificación de una de las causales de improcedencia de la acción de protección (artículo 42 numerales 1 al 5 de la LOGJCC) requiere de una carga argumentativa que no puede satisfacerse en el primer acto procesal de admisión pues implica que debe existir un criterio formado sobre ello, a través de la audiencia, pruebas, documentos e informes.<sup>8</sup>
21. Si bien la Corte ha reconocido ciertas excepciones a esta regla, no se ha apartado del precedente establecido en la sentencia 1-16-PJO-CC respecto del deber de motivar, según el cual se debe realizar un profundo análisis de la real existencia de vulneración de derechos constitucionales y que, únicamente, cuando no se encuentre tal vulneración, se puede determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz.<sup>9</sup>
22. Sin apartarse de ese precedente, en la sentencia 2006-18-EP/24 la Corte sigue la misma línea desde la sentencia 1178-19-JP/21 respecto del derecho a la propiedad. Esta última determinó que “pueden existir otros supuestos de manifiesta improcedencia de la acción

---

<sup>6</sup> CCE, sentencia 1679-12-EP/20, 15 de enero de 2020, párrs. 64 y 66.

<sup>7</sup> Ver, por ejemplo, CCE, sentencia 108-20-EP/24, 11 de abril de 2024, párr. 21; sentencia 461-19-JP/23 y acumulados, 19 de abril de 2023, párr. 30; sentencia 1580-18-EP/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 25; sentencia 212-20-EP/24, 25 de abril de 2024, nota al pie 20; sentencia 1245-19-EP/24, 24 de enero de 2024, párr. 17; o, sentencia 3119-19-EP/24, 21 de febrero de 2024, párr. 17.

<sup>8</sup> CCE, sentencia 102-13-SEP-CC, 4 de diciembre de 2013, pág. 23.

<sup>9</sup> CCE, sentencia 1-16-PJO-CC, 22 de marzo de 2016, págs. 24 y 25, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 19, entre otras

de protección, en los cuales el umbral de análisis de la garantía de motivación deba ser menor [...]”<sup>10</sup>

23. Así, en la sentencia 2006-18-EP/24, la Corte únicamente recuerda que, dependiendo de cada caso concreto, si la pretensión de una acción de protección tiene una especificidad tal que puede resolverse por la vía ordinaria laboral o contencioso-administrativa que corresponda, o que el caso no se refiera a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor, o en los excepcionalísimos que requieran una respuesta urgente por las circunstancias que lo rodeen, entonces existe un umbral menor en relación con la obligación de motivar sobre la existencia o no de vulneraciones a derechos. Para ello, deberán cumplir con el estándar constitucional mínimo de la garantía de motivación que, entre otros, determina que se deben enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión y explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, justificando además por qué la vía ordinaria es la que corresponde.
24. El umbral menor en relación con la obligación de motivar sobre la existencia, o no, de vulneraciones a derechos constitucionales en los casos en que un juez o una jueza constitucional deriva el caso a la justicia ordinaria, se explica en la medida en que, si se realizara un análisis profundo sobre el fondo del caso de forma previa a las consideraciones en cuanto a la vía adecuada para la sustanciación del caso concreto, existiría una suerte de prejuzgamiento por parte de la justicia constitucional que dejaría sin margen de acción a la justicia ordinaria o bien podría generar criterios contrapuestos sobre un mismo punto de derecho.
25. En definitiva, la determinación de que un caso sobre conflicto laboral entre el Estado y servidores públicos corresponde a la vía constitucional o a la vía ordinaria debe realizarse caso por caso sin que sea posible establecer excepciones taxativas en abstracto.

**El deber de motivación que tienen los jueces y las juezas que conocen acciones de protección sobre conflictos laborales con el Estado, a la luz de la sentencia 2006-18-EP/24**

26. Como ha quedado establecido, la sentencia 2006-18-EP/24 no habilita a las autoridades judiciales a rechazar de plano una acción de protección solamente porque versa sobre un conflicto laboral con el Estado ni las exime de su deber de motivar sus decisiones. El estándar, como regla general para estos casos, implica reducir o relajar la carga

---

<sup>10</sup> CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 95.

argumentativa, pero no significa que las autoridades judiciales puedan rechazar una acción de protección únicamente con fundamento en la temática sobre la cual versa el conflicto.

27. Cabe señalar que la propia sentencia 2006-18-EP/24 determina que no es obligación de los accionantes justificar la excepción, pero sí de las autoridades judiciales motivar. En otras palabras, la carga argumentativa sigue recayendo en las y los jueces.
28. Resulta necesario recordar que la vía contencioso-administrativa está diseñada para abordar los conflictos laborales entre servidores públicos y el Estado. Tan es así que cuando un servidor o servidora acude a la justicia constitucional con un conflicto laboral, las posibilidades de que le respondan que esa no es la vía idónea son altas; mientras que, si el mismo servidor o servidora acude a la justicia contencioso-administrativa, eventualmente recibirá una respuesta a su planteamiento. Ahora bien, esto no significa que la vía contencioso-administrativa sea adecuada y eficaz para todos los casos. De ahí que, a efectos del estándar motivacional señalado, las y los jueces constitucionales deben tomar en cuenta no sólo las particulares vulnerabilidades de las y los servidores públicos, sino también las particularidades de la vía contencioso-administrativa.
29. Entre otros factores, en su razonamiento deberán considerar que la justicia contencioso-administrativa no es necesariamente una vía rápida o sencilla, sino que se caracteriza por la excesiva carga procesal y mantiene un importante retraso procesal. A esto se suman los breves tiempos de caducidad de la acción y el hecho de que no existen dos instancias, sino una única instancia seguida de un recurso inminentemente técnico como es la casación. Las y los jueces constitucionales no pueden obviar que, si bien en la justicia contencioso-administrativa existe la posibilidad de suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos impugnados hasta que se resuelva la materia del caso, no es frecuente que esto ocurra, como tampoco es común que se proteja a la parte débil de la relación con el Estado.<sup>11</sup> La constitucionalización de la justicia ordinaria es un ideal de la Constitución que depende de un proceso que todavía no se ha consolidado, y que enfrenta resistencias tanto culturales como institucionales.

### **La línea divisoria no siempre es clara y la sentencia 2006-18-EP/24 no pretende trazarla**

---

<sup>11</sup> En esto, debo reconocer, resulta desacertada la afirmación de la sentencia 2006-18-EP/24 en el sentido de que al establecer que sea la regla general que la jurisdicción de lo contencioso administrativo conozca estos casos “implica un trato igualitario hacia los servidores públicos respecto de los empleados sujetos al Código del Trabajo o a la Ley Orgánica de Empresas Públicas”, pues la justicia laboral tiene marcadas diferencias con la justicia contencioso-administrativa.

- 30.** La superposición entre la justicia constitucional y la contencioso-administrativa no es un problema nuevo. Las tensiones entre estas dos jurisdicciones han existido y existirán siempre. La LOGJCC aborda este tema cuando en su artículo 42.4 señala que la acción de protección de derechos no procede “[c]uando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz.” Este artículo no resuelve el problema, pues no es fácil definir una frontera clara entre las cuestiones de “mera legalidad” y las cuestiones constitucionales. La jurisprudencia constitucional ha gestionado esta superposición de distintas maneras, pero siempre enfatizando en que las soluciones no pueden venir de razonamientos en abstracto, sino que deben surgir en función de casos concretos.
- 31.** De hecho, la superposición entre las vías ordinaria y constitucional no se reduce al choque entre la jurisdicción de lo contencioso administrativo y la jurisdicción constitucional. Por ejemplo, si bien la propiedad es un derecho constitucional, hay cuestiones relacionadas con el derecho a la propiedad que deben canalizarse por la justicia civil ordinaria (como la declaración de la prescripción adquisitiva de dominio) y cuestiones que podrían tutelarse a través de las garantías (como los casos de confiscación, en que se priva de la propiedad a una persona sin un procedimiento expropiatorio). Lo mismo ocurre con el derecho al trabajo. En cada caso, es necesario analizar la pretensión y circunstancias específicas, para determinar si debe abordarse desde la vía ordinaria o desde la vía constitucional.
- 32.** Para la mayoría de conflictos existen las vías idóneas y eficaces dentro de la jurisdicción ordinaria, y no todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente tienen cabida en la esfera constitucional. Acudir a las garantías jurisdiccionales cuando existen vías ordinarias no es cuidar a la justicia constitucional, por el contrario, la aleja de su misión fundamental y la vuelve cada vez más ineficaz para tutelar aquellos casos que requieren una respuesta celer. La demora en la tramitación de los procesos en la vía contencioso-administrativa no puede ser un criterio aislado para escoger la vía constitucional como un camino preferente. En otras palabras, lo que determina si la vía idónea y eficaz es la vía constitucional o la vía administrativa, no puede ser exclusivamente la demora judicial. La idoneidad y eficacia depende de cada caso concreto y de muchas circunstancias, entre ellas, de cómo el transcurso del tiempo afecta o impacta a cada persona en específico.
- 33.** La intención del constituyente al consagrar la acción de protección fue establecer una vía capaz de garantizar eficazmente y de manera oportuna y rápida la reparación integral

frente a las vulneraciones de los derechos. Para proteger a la justicia constitucional, es fundamental no acudir a ella cuando existen vías ordinarias capaces de tutelar los derechos constitucionales. Si se acude a las garantías jurisdiccionales sólo en consideración de que, en comparación con las vías ordinarias, es más rápida y eficaz, se corre el riesgo de congestionar a esta vía con cuestiones ordinarias, al punto que los casos verdaderamente urgentes no podrán ser tutelados.

- 34.** La acción de protección procede cuando se verifique una real vulneración de derechos constitucionales y le corresponde a cada juez y jueza constitucional verificar y argumentar, caso a caso, si a la luz de los hechos, las pretensiones, y las especiales vulnerabilidades de la presunta víctima, se trata de una cuestión de justicia constitucional o si, por el contrario, le corresponde a la justicia ordinaria. No es posible dilucidar la división entre la justicia constitucional y la justicia ordinaria de manera abstracta, sino siempre a la luz de cada caso concreto. Por eso, ni la sentencia 2006-18-EP/24 ni ninguna otra puede trazar una línea fronteriza para todas las materias en abstracto de manera tajante, sino a lo mucho establecer posibles ejemplos o reglas generales que siempre estarán sujetas a excepciones. La decisión final la debe tomar el juez o jueza que conoce cada causa concreta, y es a ese juez o jueza al que le corresponde la carga argumentativa.
- 35.** Así como los jueces y juezas constitucionales no pueden desnaturalizar la justicia constitucional para resolver cuestiones que inobservan el objeto de la acción; tampoco pueden desestimar todas las demandas aduciendo que existe una vía judicial para impugnar el acto sin verificar adecuadamente si se trata de casos que ameritan la atención de la justicia constitucional. Por el contrario, los jueces y las juezas no deberían dudar en declarar procedente una acción de protección en casos de conflictos laborales con el Estado si evidencian cuestiones que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor o servidora o casos excepcionales que por las circunstancias que los rodeen requieran una respuesta urgente que amerite la tutela de los derechos en la vía constitucional.
- 36.** Dado que la línea divisoria no siempre es clara, no toda improcedencia de una acción de protección acarrea su desnaturalización. La desnaturalización de una garantía jurisdiccional es una actuación arbitraria y grave que ocurre cuando se dicta una sentencia manifiestamente contraria al objeto de la garantía. El que los conflictos laborales con el Estado tengan una vía ordinaria no implica que resolverlos en la vía constitucional equivalga a su desnaturalización, toda vez que no se trata de una cuestión ajena al objeto de la garantía y existen casos en los cuales las pretensiones no se reducen a reclamos laborales.

37. De la misma forma, el que existan vías ordinarias capaces de resolver este tipo de conflictos no implica que se deba entender a la acción de protección como subsidiaria o residual. Nuestra Constitución consagró a la acción de protección como un amparo directo, de tal manera que no es necesario agotar recursos (subsidiariedad) o que solo sea posible acudir a la acción de protección cuando se compruebe que no existe ninguna otra vía (residualidad). Independientemente de las confusiones que se han generado sobre el término “subsidiariedad”,<sup>12</sup> lo que me interesa resaltar es que la acción de protección no constituye un último “recurso” por agotar, como lo ha señalado ya la Corte Constitucional.<sup>13</sup>
38. El artículo 42.4 de la LOGJCC no debe interpretarse como si requiriera a los accionantes que en primera instancia agoten las vías administrativas y/o judiciales para que, posteriormente, sea procedente la presentación de la garantía jurisdiccional. La acción de protección no es un mecanismo de impugnación de las decisiones de la justicia ordinaria o la vía administrativa. Si fuera necesario agotar las vías ordinarias antes de presentar una acción de protección, no tendría sentido esta acción, puesto que lo que correspondería sería la acción extraordinaria de protección.
39. Por ello, insisto en que la evaluación debe realizarse siempre a la luz de que cada caso concreto y sus particularidades. Es en cada caso concreto, y no en un estándar en abstracto, donde puede definirse si la acción de protección es o no la vía. Para ello, las judicaturas que conocen acciones de protección sobre conflictos laborales con el Estado deben motivar sus decisiones, conforme lo expuse en la sección previa.

### **Sobre la consideración que hace la sentencia 1668-20-EP/24 a la sentencia 2006-18-EP/24**

---

<sup>12</sup> Se ha generalizado la idea de que la acción de protección es “subsidiaria” en el sentido de que no procede cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en vía judicial, como establece el artículo 42.4 de la LOGJCC. Sin embargo, a mi juicio existe una confusión conceptual. El principio de subsidiariedad implica que determinado organismo tiene la responsabilidad primaria de realizar algo y sólo cuando no lo hace o lo hace de manera defectuosa, otro organismo, de manera subsidiaria, puede intervenir. Así, por ejemplo, cuando el Estado falla en su obligación de garantizar derechos, tras agotar los recursos internos, las personas pueden acudir, subsidiariamente, a los sistemas internacionales de protección de derechos humanos. Así también, cuando los jueces ejecutores fallan en su obligación de hacer cumplir las sentencias de la justicia constitucional, tras agotar los requisitos ante tales jueces, las personas pueden acudir, subsidiariamente, a la Corte Constitucional a través de la acción de incumplimiento. En este sentido de las palabras, la acción de incumplimiento es subsidiaria, mientras que la acción de protección, no.

<sup>13</sup> CCE, sentencia 446-19-EP/24, 31 de enero de 2024, párr. 55.

- 40.** La sentencia 1668-20-EP/24 planteó que las autoridades judiciales deben considerar dos obligaciones: (i) analizar y resolver sobre la vulneración de derechos y (ii) analizar y resolver sobre la procedencia de la vía constitucional por sobre la vía ordinaria, cuando aquello proceda según la jurisprudencia del Organismo (en cita a la sentencia 2006-18-EP/24). En función de ello, se indicó que la nueva autoridad judicial de primer nivel que conozca la causa, ante el reenvío dispuesto, deberá considerar las obligaciones (i) y (ii) referidas y no limitarse, sin más, a realizar un examen de legalidad.
- 41.** Con respeto a la jueza ponente y a quienes votaron a favor, me parece pertinente desarrollar la consideración realizada porque encuentro que podría resultar confuso para las nuevas autoridades judiciales qué estándar de motivación deben cumplir al momento de emitir su decisión. Estimo que esta Corte se pronuncia con demasiada frecuencia sobre lo que no constituye una motivación suficiente, pero no siempre es explícita sobre lo que sí constituye una motivación suficiente, más aún cuando la propia Corte ha dicho que en los conflictos laborales con el Estado, el umbral de la garantía de motivación es menor.
- 42.** Conforme la jurisprudencia de esta Corte, toda vez que —por regla general— los conflictos laborales con el Estado tienen habilitada la vía contencioso-administrativa, existe una menor carga argumentativa para las autoridades jurisdiccionales que conocen estas acciones en la justicia constitucional.
- 43.** A mi criterio, en observancia de ese estándar de motivación, las judicaturas en el reenvío de este caso deben analizar si el caso se refiere o no a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor o servidora, como por ejemplo en casos de evidente discriminación, o casos excepcionales que por las circunstancias que los rodeen requieran una respuesta urgente (sentencia 2006-18-EP/24). Entonces:
- 43.1.** Lo que deben examinar las y los jueces es si el caso se enmarca en uno de los supuestos previstos en la sentencia 2006-18-EP/24 para que proceda la acción de protección en un conflicto laboral con el Estado. Es decir, las y los jueces deben razonar si el caso se refiere o no a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor o servidora, como por ejemplo en casos de evidente discriminación, o casos excepcionales que por las circunstancias que los rodeen requieran una respuesta urgente.
- 43.2.** Si encuentran que el caso se enmarca en un supuesto de excepción, entonces las y los jueces deben concluir que la acción de protección es la vía adecuada y eficaz y deben pronunciarse sobre la existencia de las violaciones de derechos alegadas.

Si luego de este análisis no encuentran que el caso concreto requiera la intervención de la justicia constitucional, deben concluir que la vía adecuada es la contencioso-administrativa.

- 43.3.** Las y los jueces constitucionales deben explicar por qué la vía contencioso administrativa sería adecuada y eficaz para resolver el caso concreto a la luz de las circunstancias específicas que lo rodean. Para ello, no basta afirmar de forma general que la vía contencioso-administrativa está prevista en la ley para los conflictos laborales “de mera legalidad” con el Estado.
- 44.** Con base en los puntos expuestos, formulo este voto concurrente con el fin de guiar a las juezas y jueces que conocen garantías constitucionales respecto de conflictos laborales con el Estado. En este voto, no me estoy distanciando de los criterios de la sentencia 2006-18-EP/24, a lo mucho, he procurado explicarlos con el fin de evitar que una lectura imprecisa de dicha sentencia tenga un efecto perjudicial en el reenvío de la presente causa. Tampoco encuentro que sea una contradicción con la decisión de la sentencia 1668-20-EP de aceptar la acción extraordinaria de protección porque no se realizó un análisis de vulneración de derechos. Si bien, como mencioné previamente, me pareció un caso en un umbral límite de apreciación, compartí la posición de que las decisiones judiciales analizadas no llegaban a cumplir los estándares del párrafo anterior y más bien su análisis giraba en torno a la legalidad y a rechazar la acción de protección porque habría una vía ordinaria.
- 45.** En ese no sentido, como ya lo he mencionado previamente,<sup>14</sup> valoraré la necesidad de reproducir este voto en otras sentencias con la idea de que la Corte Constitucional debe tener el objetivo de plantear una guía a las judicaturas que tienen que resolver acciones de protección.

Daniela Salazar Marín  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

---

<sup>14</sup> Al respecto, ver votos concurrentes en los casos 3109-19-EP, 365-22-EP o 2126-19-EP.

**Razón:** Siento por tal, que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 1668-20-EP, fue presentado en Secretaría General el 30 de mayo de 2024, mediante correo electrónico a las 12:13; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

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

**SENTENCIA 1668-20-EP/24**

**VOTO SALVADO**

**Juez constitucional Alí Lozada Prado**

1. Respetuoso del voto de mayoría, disiento con la decisión de aceptar parcialmente la demanda de acción extraordinaria de protección presentada por Greta Carolina Poveda Zapata (“**accionante**”) y, consecuentemente, declarar la vulneración de su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. Las razones de mi discrepancia, que se expusieron en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional, se sintetizan a continuación.
2. El presente caso inició con la presentación de una demanda de acción extraordinaria de protección por parte de Greta Carolina Poveda Zapata en contra de las sentencias desestimatorias de primera y segunda instancia dentro de una acción de protección en la que se impugnó la resolución administrativa que declaró la nulidad del concurso público del cual resultó ganadora la accionante y cambió su nombramiento permanente a uno provisional, así como también se impugnó el memorando con el que fue notificada con el cese de sus funciones.
3. En primer lugar, quiero señalar que estoy de acuerdo con el voto de mayoría respecto del análisis realizado en el primer problema jurídico de la sentencia que verificó la inexistencia de la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica en la decisión de apelación impugnada.
4. Mi discrepancia radica exclusivamente sobre el examen realizado en el segundo problema jurídico que declaró la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque ambas sentencias no habrían analizado todos los derechos (trabajo, seguridad jurídica y debido proceso en la garantía de la motivación) que fueron alegados como vulnerados por la accionante en su demanda de acción de protección.
5. En mi opinión, en la sentencia de apelación no se verifica la vulneración a la garantía de la motivación por cuanto en su apartado cuarto se dio respuesta a la vulneración alegada por la accionante en su acción de protección, esto es, que para su destitución no se habría considerado que fue ganadora en un concurso público de méritos y oposición que se desarrolló conforme lo establece la Constitución. Específicamente, al examinar la

vulneración referida, la sala de apelación consideró que la empresa pública demandada<sup>1</sup> declaró la nulidad del concurso público del cual resultó ganadora la accionante por ser contrario a la Constitución y a la ley y, consecuentemente, cambió su nombramiento permanente a uno provisional. Luego, la sala de apelación estableció que la decisión de haber dejado sin efecto el nombramiento provisional “no es contraria a derecho ya que poseía un tipo de nombramiento que no le brindaba estabilidad y conforme lo dispone el Art. 47 es de libre remoción; por lo tanto, en esta parte la Sala considera que no se ha violentado derecho constitucional alguno”.

6. Si bien este análisis de la sala de apelación solo se refirió al derecho al trabajo, se debe entender que también dio respuesta a la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y al debido porque atendió el asunto de fondo que fue cuestionado por la accionante en su acción de protección, con independencia de la corrección o no de dichos argumentos. Por lo indicado, considero que no se debía exigir a la sala de apelación un análisis independiente sobre los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de la motivación.
7. Finalmente, al verificar que la sentencia de segunda instancia tiene una motivación suficiente considero que es innecesario realizar el examen respecto de la decisión de primera instancia.
8. Por lo expuesto, considero se debió desestimar la demanda presentada por Greta Carolina Poveda Zapata.

Alí Lozada Prado  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

---

<sup>1</sup>Cuerpo Municipal de Bomberos de Milagro

**Razón:** Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Alí Lozada Prado, anunciado en la sentencia de la causa 1668-20-EP, fue presentado en Secretaría General el 06 de junio de 2024, mediante correo electrónico a las 15:21; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

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

**SENTENCIA 1668-20-EP/24**

**VOTO SALVADO**

**Juez constitucional Jhoel Escudero Soliz**

1. En la sesión de Pleno de 23 de mayo de 2024, la Corte aprobó con mayoría de votos a favor la sentencia correspondiente a la causa 1668-20-EP, en la cual se declaró la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, al considerar que en la sentencia de 9 de septiembre de 2019 emitida por la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Milagro (“**sentencia de primera instancia**”), y en la sentencia de 20 de noviembre de 2019 expedida por la Sala Especializada Penal de la Corte Provincial del Guayas (“**sentencia de segunda instancia**”) los juzgadores no realizaron un análisis acerca de la vulneración de todos los derechos constitucionales que se alegaron afectados.
2. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”) respetuosamente disiento del razonamiento de mayoría, por las razones expuestas en este voto.

**1. Análisis constitucional**

3. En este voto esencialmente sostendré que, en el caso concreto, tanto la sentencia de primera instancia, como la sentencia de segunda instancia contienen una motivación suficiente, en la que se concluyó que no existió vulneración de derechos. Por lo tanto, no cabía declarar vulneración a la motivación.

**Acerca de la sentencia de primera instancia**

4. En la sentencia de primera instancia el juez en los considerandos quinto y sexto en lo principal concluyó lo siguiente:
  - La sentencia número 103-18-SEP-CC dentro del caso número 0766-12-EP, no es aplicable al caso, pues trata de un servidor que sufría del 55% de discapacidad, que fue separado de sus funciones. Mientras que, el caso actual está relacionado con una servidora pública que participó en un concurso público de méritos y oposición, que fue declarado nulo por contener vicios en su convocatoria.

- La accionante persigue que a través de la acción de protección se la declare ganadora del concurso que fue declarado nulo, por lo que la pretensión es improcedente, y se considera que no existe vulneración de derechos constitucionales de la accionada.
- Los actos administrativos impugnados, a través de los cuales se notificó a la accionante con la remoción del cargo se realizaron cumpliendo un procedimiento legal y administrativo, que no puede ser analizado en la causa.
- Es un asunto de mera legalidad que no conlleva vulneración de derechos, el acto administrativo puede ser impugnado en la vía judicial, y no se ha demostrado que esta vía inadecuada e ineficaz.
- El acto impugnado puede ser impugnado en la vía judicial conforme al artículo 90 inciso 2 de la Ley Orgánica de Servicio Público (“LOSEP”), ante el Tribunal Contencioso Administrativo, que ahora cuenta con un mayor número de salas, o puede acudir al juez de trabajo previsto en el artículo 83 k) de la LOSEP.

#### **Acerca de la sentencia de segunda instancia**

**5. La Sala Provincial a partir del considerando 4.3, en lo principal señaló lo siguiente:**

- La causa se originó a raíz de que se declaró la nulidad del concurso de méritos y oposición, lo que dio lugar a la nulidad de las acciones de personal que se emitieron a causa de dicho concurso.
- La accionante fue cesada en sus funciones luego de que su nombramiento permanente fue cambiado a nombramiento provisional a través de una resolución administrativa al amparo de los artículos 17 b) de la LOSEP.
- El nombramiento provisional de la accionante se regía por el artículo 47 de la LOSEP, por lo que la destitución no es contraria a derecho, pues no le otorgaba estabilidad al ser de libre nombramiento y remoción. Por lo tanto, no se ha violentado derecho constitucional alguno.
- La resolución administrativa que declaró nulo el concurso público se emitió en observancia de los artículos 104 y 105 del Código Orgánico Administrativo.

- La destitución de la accionante no es contraria a derecho, ya que poseía un tipo de nombramiento que no le brindaba estabilidad y conforme lo dispone el artículo 47 LOSEP, es de libre remoción. Por lo tanto, en esta parte la Sala considera que no se violó derecho constitucional alguno.
- 6. En la sentencia de mayoría se considera que las decisiones tanto de primera como de segunda instancia no realizaron un pronunciamiento sobre los derechos al trabajo y seguridad jurídica (sentencia de primera instancia), y derechos a la motivación y a la seguridad jurídica (sentencia de segunda instancia).
- 7. De la revisión de las decisiones, tal como se detalló anteriormente los juzgadores sí realizaron un análisis de derechos constitucionales, y al referirse a nombramiento provisional que tenía la accionante trataron sobre la naturaleza del mismo y concluyeron que este acto administrativo no genera estabilidad. Y, de manera general resolvieron que no existió vulneración de derechos constitucionales. Si bien esta conclusión es general, se deriva de los hechos alegados y el tipo de nombramiento de la accionante.
- 8. Por todos los argumentos expuestos considero que las sentencias de primera y segunda instancia sí cuentan con una motivación general y la demanda de acción extraordinaria de protección debió ser desestimada.

Jhoel Escudero Soliz  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal, que el voto salvado del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 1668-20-EP, fue presentado en Secretaría General el 07 de junio de 2024, mediante correo electrónico a las 10:33; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

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