

**Jueza ponente:** Daniela Salazar Marín

**SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Quito, D.M.,  
31 de marzo de 2023.

**VISTOS.** - El Primer Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por las juezas constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Daniela Salazar Marín y el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión del 1 de marzo de 2023, **avoca** conocimiento de la causa **No. 423-23-EP, acción extraordinaria de protección.**

### 1. Antecedentes procesales

1. El 6 de septiembre de 2022, Mariana Rocío Benalcázar Ruiz presentó una acción de protección en contra del alcalde y el procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Otavalo (“**GAD de Otavalo**”)<sup>1</sup>. Por sorteo de ley la competencia se radicó en la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia y Adolescentes Infractores con sede en el cantón Otavalo (“**Unidad Judicial**”) y la causa se signó con el No. 10309-2022-00929.
2. El 7 de noviembre de 2022, la Unidad Judicial aceptó parcialmente la demanda, declaró la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de motivación, a la seguridad jurídica y al trabajo, ordenó el inmediato reintegro de la actora a su puesto de trabajo pero, no atendió la reparación económica solicitada en la demanda por considerar que la actora “*en su debido momento tuvo expedita la acción ordinaria de reclamación*”. Ante ello, el GAD de Otavalo presentó recurso de apelación.
3. El 9 de enero de 2023, la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura (“**Sala de la Corte Provincial**”) resolvió rechazar el recurso interpuesto y confirmar la sentencia de primera instancia.
4. Sobre la base de lo expuesto, el 8 de febrero de 2023, el GAD de Otavalo (“**entidad accionante**”), presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 7 de noviembre dictada por la Unidad Judicial y de la sentencia emitida por la Sala de la Corte Provincial el 9 de enero de 2023.

### 2. Objeto

5. Las decisiones objeto de la demanda son susceptibles de ser impugnadas a través de acción extraordinaria de protección, conforme lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución de la

---

<sup>1</sup> En su demanda, la actora señala que se han vulnerado sus derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de motivación, a la seguridad jurídica y al trabajo por cuanto, mediante acción de personal, el alcalde del GAD de Otavalo resolvió cesar su nombramiento provisional sin motivación alguna pese a que se trataba de un nombramiento que estaría vigente hasta obtener un ganador del concurso de méritos, lo cual no ocurrió en el caso concreto. Señala que, como consecuencia, el GAD de Otavalo debió convocar al concurso de méritos y oposición para obtener el ganador y que este ocupe el puesto vacante, sin embargo, aquello no ocurrió y, por tanto, fue despedida sin fundamento.

República del Ecuador (en adelante, “CRE”) y el artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”).

### 3. Oportunidad

6. La acción extraordinaria de protección fue presentada el 8 de febrero de 2023 en contra de la sentencia de 7 de noviembre de 2022 dictada por la Unidad Judicial y de la sentencia emitida y notificada por la Sala de la Corte Provincial el 9 de enero de 2023 (“**decisiones impugnadas**”). En vista de aquello, la acción se encuentra dentro del término establecido en el artículo 60 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 61 número 2 de dicha ley y con el artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### 4. Requisitos

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

### 5. Pretensión y sus fundamentos

8. En su demanda, la entidad accionante señala que las sentencias impugnadas vulneraron sus derechos “*a la tutela judicial efectiva, el debido proceso en la garantía de ser escuchado en el momento oportuno, juzgado por un juez competente e imparcial, a la motivación y seguridad jurídica*”. Pese a que se alega la vulneración de múltiples derechos, la demanda únicamente se refiere al derecho constitucional a la seguridad jurídica (artículo 82 de la Constitución). Así, a juicio de la entidad accionante, estas decisiones se dictaron como consecuencia de una indebida interpretación y errónea aplicación de decisiones constitucionales “*como lo es la Sentencia No. OOI-16-PJO-CC, precedente jurisprudencial obligatorio que analiza la mera legalidad y de orden constitucional en el cual se desarrollan los actos administrativos*”. Agrega que, con base en esta sentencia, correspondía a la actora del proceso de origen activar la vía contencioso administrativa de manera previa a la constitucional. En sus términos, “*la propia accionante en este sentido dejó de forma deliberado [sic] caducar su derecho a usar la vía contenciosa como la vía en ese momento abierta a la tutela judicial efectiva de sus derechos*”.
9. Adicionalmente, la entidad accionante señala que el derecho a la seguridad jurídica se habría vulnerado por cuanto las sentencias impugnadas consideraron que (i) el nombramiento provisional otorgado a la actora, de conformidad con lo previsto en los artículos 17 de la Ley Orgánica de Servicio Público (“LOSEP”) y 18 literal c) de su Reglamento, solo finaliza al momento de existir un ganador del concurso de méritos y oposición; y, (ii) no es responsabilidad de quien ejerce dicho nombramiento el que el mismo se haya otorgado o no según las normas vigentes para su emisión.
10. A juicio de la entidad accionante, la violación de la seguridad jurídica se produce por cuanto la Sala de la Corte Provincial valoró de manera errada los elementos presentados en su defensa para resolver que el nombramiento fue otorgado con base en la LOSEP y su Reglamento, pero aceptó –sin justificación o argumento alguno– los elementos incorporados al proceso por la actora. Señala, además, que las sentencias impugnadas no verificaron que los nombramientos otorgados no cumplieran con el requerimiento de convocatoria previa, que da inicio a un nombramiento provisional y que no bastaba su otorgamiento para que proceda la declaratoria

de un ganador del concurso de méritos y oposición. Señalan que esta inobservancia fue incluso alertada por la Contraloría General del Estado y, por tanto, correspondía a la Sala de Corte Provincial rectificar las actuaciones que se ejecutaron previamente, aplicando la figura legal prevista en el artículo 47 literal e) de la LOSEP en virtud de la cual se permite corregir los actos indebidamente otorgados.

11. Concluye, en este sentido, que *“las sentencias impugnadas violan la seguridad jurídica pues justamente el G.A.D. Municipal de Otavalo lo que ha hecho respecto de la terminación [sic] de estos nombramientos es aplicar la LOSEP y la Ley Organica [sic] de la Contraloria [sic] General del Estado, lo cual ha sido desatendido por las decisiones judicial impugnadas”*.
12. En virtud de estas consideraciones, la entidad accionante formula como pretensión que se admita a trámite su demanda de acción extraordinaria de protección y se declare la vulneración de su derecho a la seguridad jurídica.

## **6. Admisibilidad**

13. La LOGJCC, en su artículo 62, establece los requisitos de admisibilidad para la acción extraordinaria de protección. Analizada la demanda en su integralidad, el presente Tribunal realiza las consideraciones que se exponen a continuación.
14. De conformidad con el artículo 62 numeral 1 de la LOGJCC, la acción extraordinaria de protección presentada debe contener *“un argumento claro sobre el derecho violado y la relación directa e inmediata, por acción u omisión de la autoridad judicial”*. Según lo ha establecido la Corte Constitucional, para considerar si un cargo configura una argumentación completa, se debe constatar si este reúne, al menos, los siguientes tres elementos:

*18.1. Una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa (el "derecho violado", en palabras del art. 62.1 de la LOGJCC).*

*18.2. Una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la "acción u omisión judicial de la autoridad judicial" (referida por el art. 62.1 de la LOGJCC) cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental. Tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción.*

*18.3. Una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma "directa e inmediata" (como lo precisa el art. 62.1 de la LOGJCC)<sup>2</sup>.*

15. Adicionalmente, en la sentencia No. 1943-15-EP/21, la Corte Constitucional precisó que cuando el argumento de una vulneración de derechos se basa en la presunta inobservancia de un precedente constitucional, para que sea considerado claro deberá reunir los elementos mínimos comunes detallados en el párrafo 14 *ut supra* y, dentro de la justificación jurídica, deben incluirse al menos los siguientes elementos: (i) la identificación de la regla de precedente; y (ii) la exposición de por qué la regla de precedente es aplicable al caso.
16. Como se desprende del párrafo 8 *ut supra*, la entidad accionante señala como una de las razones por las cuales se habría vulnerado la seguridad jurídica, la inobservancia del precedente jurisprudencial No. OOI-16-PJO-CC. Pese a ello, no identifica con claridad cuál es la regla de precedente y tampoco expone por qué el precedente en cuestión es aplicable a su caso. Por lo

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP de 13 de febrero de 2020, párr. 18.

anterior, este Tribunal verifica que el cargo expuesto no cumple el primer requisito del artículo 62 de la LOGJCC.

17. Por añadidura, de conformidad con el artículo 62 numeral 3 de la LOGJCC, la Sala de Admisión debe verificar “[q]ue el fundamento de la acción no se agote solamente en la consideración de lo injusto o equivocado de la sentencia”. Según consta en los párrafos 8, 9 y 10 *ut supra*, los argumentos de la entidad accionante para justificar su demanda se centran en cuestionar el criterio y el razonamiento empleado en las sentencias impugnadas. Así, el GAD de Otavalo (i) señala que estas decisiones son la consecuencia de una indebida interpretación de las autoridades judiciales; (ii) critica la fundamentación y argumentación usada por los jueces respecto al nombramiento provisional y su naturaleza; (iii) afirma que los jueces no rectificaron sus decisiones de conformidad con las observaciones formuladas por la Contraloría General del Estado; y, (iv) indica que correspondía a las autoridades judiciales corregir los actos “indebidamente otorgados”. Así, a través de estos argumentos la entidad accionante se enfoca en cuestionar el análisis empleado en las sentencias impugnadas y calificarlo de “errado”, “indebido”, “inadecuado” y “erróneo”.
18. Es claro, por lo expuesto, que las razones ofrecidas en la demanda, resumidas en los párrafos 8, 9 y 10 *ut supra*, se limitan a expresar la inconformidad de la entidad accionante con la argumentación y resolución alcanzada por los jueces accionados. En tal virtud, este Tribunal identifica que la demanda no contiene una explicación sobre la violación de la seguridad jurídica, sino que expresa la mera inconformidad de la entidad accionante con el razonamiento empleado en las sentencias impugnadas.
19. Adicionalmente, de conformidad con el cuarto numeral del artículo 62 de la LOGJCC, el Tribunal de la Sala de Admisión debe verificar que “el fundamento de la acción no se sustente en la falta de aplicación o errónea aplicación de la ley”. Como se desprende de los argumentos resumidos en los párrafos 9, 10 y 11 *ut supra*, la entidad accionante alega que los jueces accionados vulneraron la seguridad jurídica como resultado de un indebido análisis y una errónea aplicación de lo dispuesto en el artículo 17 de la LOSEP y en el 18 literal c) de su Reglamento. Además, agrega que, en virtud del artículo 47 literal e) de la LOSEP, correspondía a los jueces accionados corregir los actos indebidamente otorgados.
20. Así, es claro que a través de la presente acción la entidad accionante pretende que esta Corte Constitucional se convierta en una instancia adicional, desnaturalizando así el sentido para el cual fue concebida la acción extraordinaria de protección, que es la tutela de derechos constitucionales. Por lo tanto, el cargo en análisis incurre en la causal de inadmisión prescrita en el numeral 4 del artículo 62 de la LOGJCC.
21. Por último, la demanda de acción extraordinaria de protección incumple el numeral quinto del artículo 62 de la LOGJCC. Según esta disposición, el fundamento de la acción no debe referirse a la apreciación de la prueba por parte de la jueza o juez. Ahora bien, como se desprende del párrafo 10 *ut supra*, la entidad accionante afirma que se habría vulnerado la seguridad jurídica toda vez que las autoridades judiciales accionadas valoraron de manera errada los elementos presentados en su defensa y aceptaron, sin justificación, la prueba presentada por la actora del proceso de origen a la hora de emitir las sentencias impugnadas. Debido a que la entidad accionante cuestiona la valoración de la prueba, la demanda incurre también en la causal de inadmisión contenida en el numeral quinto del artículo 62 de la LOGJCC.

22. En virtud de lo anterior, este Tribunal de la Sala de Admisión concluye que la demanda incumple el requisito de admisión del numeral 1 del artículo 62 de la LOGJCC e incurre en las causales de inadmisión previstas en los numerales 3, 4 y 5 del mismo artículo. En atención a lo expuesto, este Tribunal se abstiene de realizar otras consideraciones.

### **7. Decisión**

23. Sobre la base de los antecedentes y consideraciones que preceden, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve **INADMITIR** a trámite la acción extraordinaria de protección **No. 423-23-EP**.
24. Esta decisión, de conformidad con lo dispuesto en el antepenúltimo inciso del artículo 62 de la LOGJCC y el artículo 23 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, no es susceptible de recurso alguno y causa ejecutoria.
25. En consecuencia, se dispone notificar este auto, archivar la causa y devolver el proceso al juzgado de origen.

Alejandra Cárdenas Reyes  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

Enrique Herrería Bonnet  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

Daniela Salazar Marín  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**RAZÓN.** Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Primer Tribunal de Sala de Admisión del 31 de marzo de 2023. Lo certifico.

*Documento firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN**