

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

2158-19-EP/24 En el Caso No. 2158-19-EP/24 Se acepta la acción extraordinaria de protección No. 2158-19-EP.....	2
2206-19-EP/24 En el Caso No. 2206-19-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 2206-19-EP.....	30
238-20-EP/24 En el Caso No. 238-20-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 238-20-EP.	60



Sentencia 2158-19-EP/24
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 21 de noviembre de 2024

CASO 2158-19-EP/24

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

SENTENCIA 2158-19-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, al verificarse que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque dicha autoridad jurisdiccional desconoció que la sentencia 083-18-SEP-CC contenía un precedente.

1. Antecedentes

1. El 25 de octubre de 2017, Martha del Carmen Obando Guayachico (“**accionante**”) por sus propios y personales derechos, presentó una acción subjetiva en contra del Consejo de la Judicatura (“**CJ**”), impugnando la resolución MOT-1368-SNCD-2016-JLM de 6 de julio de 2017, mediante la cual, se le destituyó de su cargo de Notaria Segunda del cantón Santo Domingo, por ser “responsable de manifiesta negligencia, infracción disciplinaria tipificada y sancionada en el numeral 7 del artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial”.¹ El proceso fue signado con el número 17811-2017-01155 en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Tribunal Distrital**”).
2. El Tribunal Distrital mediante sentencia de 26 de octubre de 2018 aceptó parcialmente la demanda; en consecuencia, declaró la nulidad de la resolución impugnada y dispuso el reintegro de la accionante al cargo que desempeñaba; además, dispuso que se

¹ Fs. 29 a 32 del expediente. Expediente disciplinario MOT-1368-SNCD-2016-JLM.

Se impuso la sanción por haber concedido la posesión efectiva de los bienes muebles e inmuebles y de todos los derechos del causante señor Jorge Stalin Delgado Montenegro a favor del cónyuge sobreviviente sin haber requerido la sentencia de reconocimiento de la unión de hecho; además, se determinó que al realizar el cotejamiento de la copia certificada del acta de posesión efectiva de los bienes dejados por el causante presentada dentro del sumario de 02 de mayo de 2016, con la copia certificada de la misma acta de posesión efectiva que ha sido presentada en el Registro de la Propiedad del cantón Santo Domingo, el contenido de las mismas no coinciden, lo que permitió presumir que luego del inicio del sumario disciplinario y para la presentación de dicha acta en el Registro de la Propiedad del cantón Santo Domingo, el acta habría sido adulterada.

rehabilite su expediente personal en el CJ, eliminando la sanción impuesta.² El CJ solicitó la aclaración y ampliación de la sentencia; el Tribunal Distrital con auto de 08 de noviembre de 2018 negó el pedido.

3. El CJ interpuso recurso de casación en contra de la sentencia del Tribunal Distrital, el cual fue admitido a trámite mediante auto de 11 de marzo de 2019 dictado por el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.
4. El 18 de junio de 2019, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala Nacional**”) resolvió aceptar el recurso de casación interpuesto por el CJ, casó la sentencia del Tribunal Distrital, rechazó la demanda y ratificó la legalidad de la resolución impugnada.
5. El 16 de julio de 2019, la accionante presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de la Sala Nacional (“**sentencia impugnada**”).
6. El 15 de agosto de 2019, la causa se sorteó a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce. El 03 de octubre de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.³
7. La jueza sustanciadora mediante providencia de 21 de octubre de 2024, en cumplimiento del orden cronológico, avocó conocimiento del caso, requirió a la Sala Nacional que remita un informe sobre las alegaciones de la accionante en su demanda de acción extraordinaria de protección; y, dispuso su notificación a los involucrados.

² El Tribunal Distrital, en lo principal consideró que “[...] no encuentra que en la sustanciación del expediente administrativo no se haya valorado debidamente las pruebas presentadas en el término probatorio pues con las mismas se aprecia la incorrección en su obrar como Notaria Segunda del cantón Santo Domingo”; por otra parte, manifestó que “el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo desconocía del criterio de la Corte Constitucional del Ecuador que tiene carácter obligatorio y que no puede dejar de ser observado, así el criterio emitido de manera posterior por la Corte Constitucional del Ecuador el 7 de marzo de 2018, en la sentencia No. 083-18-SEP-CC dentro del caso No. 1730-12-EP, Órgano de Justicia Constitucional que [...] determinó claramente que la tipificación establecida en el artículo 109, número 7 del Código Orgánico de la Función Judicial tiene como sujetos de dicha infracción y consecuente sanción a jueces, fiscales y defensores públicos [...] respecto de la conducta irregular de la accionante en su calidad de Notaria Segunda del cantón Santo Domingo, se aplicó el numeral 7 del artículo 109 del código (sic) Orgánico de la Función Judicial, que tiene relación con la infracción gravísima cometida y su correspondiente sanción de destitución a los sujetos de dicho numeral que son jueces, fiscales y defensores públicos se concluyendo (sic) que dicha fuente normativa no es la correcta para la tipificación de la falta a la accionante en su calidad de Notaria [...]”.

³ El Tribunal de Admisión estuvo conformado por la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, el juez constitucional Alí Lozada Prado; y, el ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.

8. La Sala Nacional mediante oficio ingresado el 28 de octubre de 2024 remitió su informe.

2. Competencia

9. En los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”); y, artículos 63 y 191 número 2 letra d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), se establece la competencia de la Corte Constitucional, para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han violado derechos constitucionales.

3. Alegaciones de las partes

3.1. De la accionante

10. La accionante asegura que la decisión impugnada vulnera su derecho a la tutela judicial efectiva, la seguridad jurídica, el debido proceso en la garantía de la motivación y, en las garantías previstas en el artículo 76 numerales 1, 2 y 3 de la CRE.
11. Respecto de la presunta vulneración de la garantía de la motivación, la accionante sostiene que la sentencia impugnada no cumple los criterios de razonabilidad, lógica y comprensibilidad.
12. Sobre la razonabilidad señala que la sentencia no se sustentó en una fuente de derecho que se adecúe a los hechos presentados, en razón de que, el artículo 109.7 del Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”) establece una sanción solamente para fiscales, jueces y defensores públicos.
13. Menciona que el Tribunal Distrital acogió una sentencia dictada por este Organismo, esto es, la sentencia 083-18-SEP-CC dictada dentro del caso 1730-12-EP, para sostener que el artículo 109.7 del COFJ únicamente establece sanciones para fiscales, jueces y defensores públicos; en cambio, a criterio de la accionante, la Sala Nacional rechazó dicha jurisprudencia, realizó una interpretación extensiva del referido artículo y desarrolló un razonamiento que iría en contra de la jurisprudencia dictada por este Organismo.
14. Indica que la sentencia impugnada formula premisas que no guardan relación, pues no se explica la pertinencia del artículo 109.7 del COFJ, no existe tipificación que vincule de modo directo la aplicación de manifiesta negligencia a notarios; también sostiene

que, ninguna de las normas invocadas por la Sala Nacional guardan relación para calificar la manifiesta negligencia. Agrega que el razonamiento de la Sala Nacional no obedece a los hechos puestos a conocimiento de dicho tribunal, pues la argumentación deducida en la acción subjetiva no estuvo dirigida a demostrar el cumplimiento de los requisitos 18.1, 19 y 20.3 de la Ley Notarial; al contrario, a juicio de la accionante, el argumento central de la demanda estuvo dirigido a demostrar la afectación ocasionada por las actuaciones del CJ al imponerle una sanción arbitraria. En conclusión, sostiene que la sentencia carece de lógica por un desajuste entre la norma invocada y lo resuelto.

- 15.** Señala que, al existir incoherencia al invocar normas jurídicas no tipificadas, y al no cumplirse con el requisito de aplicar normas claras y previas frente a los hechos concretos, la sentencia se torna incomprensible.
- 16.** Por otro lado, sostiene que la Sala Nacional al sustentar la validez del acto administrativo en el artículo 109.7 del COFJ transgrede la seguridad jurídica porque desconoce lo previsto en el artículo 76.3 de la CRE.
- 17.** Reitera que se vulnera la seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva pues la Sala Nacional se limitó a copiar los argumentos del Tribunal Distrital, sin embargo, rechazó dicha sentencia, sin explicar la pertinencia de la aplicación del artículo 109.7 del COFJ, pues según la accionante, tal disposición no resultaría aplicable para sancionar a notarios, sino únicamente a jueces, fiscales y defensores públicos.
- 18.** De otra parte, la accionante menciona que no fue notificada con el informe motivado y el Pleno del CJ cambió los hechos para sancionarle por manifiesta negligencia, lo que habría impedido que pueda ejercer su derecho a la defensa.
- 19.** Sostiene que también se vulnera su derecho a la defensa pues la Sala Nacional inobservó normas constitucionales al asegurar que el artículo 109.7 del COFJ se aplica a todo servidor judicial haciendo una interpretación extensiva.
- 20.** También, alega que la Sala Nacional vulnera su derecho a la defensa por cuanto, no se pronuncia sobre las causales que el recurrente enunció en el escrito del recurso de casación, esto es, falta de motivación y haber concedido más allá de lo demandado.
- 21.** Finalmente, la pretensión de la accionante es que se admita su demanda, se declare la vulneración de sus derechos constitucionales, se deje sin efecto la sentencia impugnada, y se dicten las respectivas medidas de reparación integral.

22. En escritos posteriores a la presentación de la demanda, entre otras alegaciones, la accionante mencionó que la presente acción extraordinaria de protección guarda relación con la causa 147-18-EP.

3.2. De la autoridad jurisdiccional accionada

23. Milton Velásquez Díaz, presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en su informe sostiene que:

La sentencia de 18 de junio de 2019, las 16h08, expedida conforme la jurisdicción y la competencia que tenían en su momento los jueces nacionales de la Sala de lo Contencioso Administrativo de esta Corte Nacional de Justicia que lo suscribieron, se encuentra debidamente motivada de acuerdo a los argumentos fácticos y jurídicos que constan en la misma; en base a la jurisdicción y la competencia establecida para los Jueces de la Corte Nacional de Justicia según lo establece el artículo 184 numeral 1 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 1 de la Ley de Casación, habiéndose respetado el debido proceso, por lo que la mencionada sentencia será tenida como informe suficiente; y, por tanto, solicito se rechace la acción extraordinaria de protección.

4. Planteamiento del problema jurídico

24. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional.⁴
25. Además, este Organismo recuerda que el momento procesal en el cual se deben formular los cargos en contra de la o las decisiones impugnadas es en la demanda de acción extraordinaria de protección; por lo que, en fase de sustanciación, dicha demanda y los cargos no pueden ser ampliados por la accionante a través de escritos posteriores presentados ante la Corte.⁵
26. En este punto, si bien no corresponde analizar los argumentos vertidos por la accionante en escritos posteriores a la presentación de su demanda, previo a la formulación de los problemas jurídicos, este Organismo considera necesario referirse a lo que se resolvió en el caso 147-18-EP/23, que justamente corresponde a una acción extraordinaria de protección presentada por la misma accionante.

⁴ CCE, sentencia 752-20-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 31 y sentencia 2719-17-EP/21, 08 de diciembre de 2021, párr. 11.

⁵ CCE, sentencia 2376-17-EP/22, 16 de noviembre de 2022, nota al pie 6.

27. Así, la Corte Constitucional mediante sentencia de mayoría 147-18-EP/23 de 07 de junio de 2023 analizó la sentencia de segunda instancia dictada dentro del proceso de acción de protección 23571-2017-00803 seguido también por la ahora accionante en contra del CJ, en la que impugnó la resolución de 06 de julio de 2017 dictada dentro del expediente disciplinario MOT-1368-SNCD-2016-JLM, mediante la cual se la destituyó de su cargo de notaria.
28. En la referida sentencia, este Organismo, declaró la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, por cuanto la sentencia de apelación no emitió pronunciamiento alguno sobre el principal argumento de la accionante en la acción de protección, relativo a la alegada vulneración de dos garantías del debido proceso y del derecho a la seguridad jurídica. Al respecto, sostuvo que:
- [...] si bien la sentencia impugnada descartó la violación del derecho a la defensa en el procedimiento disciplinario, no emitió pronunciamiento alguno sobre el principal argumento de la accionante en la acción de protección, esto es, que se habría vulnerado el derecho al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes y del principio de legalidad adjetivo, así como el derecho a la seguridad jurídica, porque se le sancionó por una falta que no sería aplicable a las y los notarios.⁶
29. En la sentencia de mayoría 147-18-EP/23 este Organismo determinó que, al igual que en la acción de protección, en la acción subjetiva la accionante sostuvo que las y los notarios no pueden ser sancionados por las infracciones previstas en el artículo 109.7 del COJF, y que, el mismo argumento que no fue atendido por los jueces constitucionales obtuvo una respuesta en la vía contencioso administrativa, ello en razón de que la sentencia de 18 de junio de 2019 dictada por los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, que puso fin al proceso contencioso administrativo 17811-2017-01155, sí brindó una respuesta al argumento expuesto por la accionante y, una vez que, la Sala Nacional lo analizó, desestimó sus pretensiones.⁷ Además, con base en que sí existió una respuesta por parte de la administración de justicia, en la sentencia de mayoría 147-18-EP/23 no se ordenó el reenvío como una medida de reparación adecuada, sino que se consideró a la sentencia por sí misma como una medida de satisfacción.

⁶ CCE, sentencia de mayoría 147-18-EP/23, 07 de junio de 2023, párr. 20.

⁷ *Ibid*, nota al pie 18: “En el acápite 8.3 de dicha sentencia [sentencia de casación] se establece que ‘resulta evidente que el numeral 7 del artículo 109 no es una norma aislada que no tenga correlación con todo el contenido del mismo artículo 109, que con meridiana claridad empieza señalando su alcance, esto es que los 18 numerales que lo componen constituyen infracciones disciplinarias gravísimas, susceptibles de ser cometidas e imponibles de sanción con destitución a todos los servidores de la Función Judicial; sin que pueda caber duda de que las y los notarios son también servidores judiciales, como lo determina el numeral 5 del Art. 38 del COFJ’”.

- 30.** En tal virtud, respecto del referido pronunciamiento de la Sala Nacional en el proceso contencioso administrativo, que es el objeto de la presente acción extraordinaria de protección, se evidencia de lo expuesto en los párrafos 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17 y 19 *ut supra*, argumentos vertidos en referencia a la presunta vulneración de los derechos al debido proceso en las garantías de la motivación y defensa, tutela judicial efectiva y seguridad jurídica, que, en lo medular, se centran en que la Sala Nacional habría determinado la validez del acto impugnado basado en el artículo 109.7 del COFJ al considerar que esta disposición se aplica a todo servidor judicial.
- 31.** Lo anterior se encuentra conectado con la alegación que consta en el párrafo 13 *ut supra*, según la cual, la accionante en lo principal señala que la Sala Nacional desconoció la sentencia 083-18-SEP-CC dictada por este Organismo dentro del caso 1730-12-EP, que analizó la sanción disciplinaria contenida en el mencionado artículo 109.7 del COFJ; y, que se pronunció de forma contraria a la jurisprudencia dictada por este Organismo. Por lo que, centrándose los argumentos respecto de un presunto desconocimiento de una sentencia de esta Corte Constitucional, y para evitar la reiteración argumentativa, se considera pertinente abordar el caso únicamente a partir del derecho a la seguridad jurídica, para lo cual, se formula el siguiente problema jurídico: ¿la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia vulneró el derecho a la seguridad jurídica al desconocer que la sentencia 083-18-SEP-CC dictada por este Organismo dentro del caso 1730-12-EP generó un precedente?
- 32.** Tal como consta en el párrafo 18 *ut supra*, la accionante alega que se ha vulnerado su derecho a la defensa por una presunta falta de notificación del informe motivado dentro del proceso disciplinario, y porque el Pleno del CJ habría cambiado los hechos para sancionarle por manifiesta negligencia; de esta alegación no se observa que se identifique por parte la accionante un acto u omisión que pueda ser imputable a los jueces accionados; al contrario, están dirigidos a cuestionar cómo se habría desarrollado el proceso sancionador instaurado en su contra por el CJ. Por tal motivo, este Organismo, pese a realizar un esfuerzo razonable,⁸ no identifica cargos mínimamente completos que permitan formular un problema jurídico al respecto.
- 33.** Finalmente, conforme se desprende del párrafo 20 *ut supra*, la accionante también alega que se vulnera su derecho a la defensa porque la Sala Nacional no se habría pronunciado sobre todas las causales que se enunciaron en el recurso de casación; al respecto, vale reiterar que los accionantes tienen la obligación de desarrollar argumentos completos, que reúnan al menos tres elementos: i) tesis, ii) base fáctica y

⁸ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

iii) fundamentación jurídica, que permitan a la Corte analizar la alegada violación de derechos.⁹ En este sentido, no se observa una justificación jurídica que explique de qué manera la omisión que identifica la accionante podría vulnerar de manera directa e inmediata su derecho a la defensa. En función de aquello, tampoco se puede formular un problema jurídico sobre el cargo expuesto en el párrafo en referencia por no ser completo.

5. Resolución del problema jurídico

5.1. Problema jurídico: ¿la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia vulneró el derecho a la seguridad jurídica al desconocer que la sentencia 083-18-SEP-CC dictada por este Organismo dentro del caso 1730-12-EP generó un precedente?

34. El artículo 82 de la Constitución de la República recoge el derecho a la seguridad jurídica en los siguientes términos: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.
35. Sobre este derecho, la Corte Constitucional se ha pronunciado señalando que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las normas que le serán aplicadas, lo que le brinda a su vez certeza, de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad; por lo que, la Corte debe verificar que el juez ha actuado en el ámbito de su competencia constitucional y ha observado la normativa que haya considerado aplicable al caso para garantizar derechos constitucionales.¹⁰
36. En cuanto a los precedentes, esta Corte ha definido que estos pueden ser (i) verticales, cuando provienen de una decisión judicial adoptada por un órgano jerárquicamente superior al de referencia; u, (ii) horizontales, cuando provienen de una decisión adoptada por un órgano del mismo nivel jerárquico que el de referencia. Estos últimos además pueden ser precedentes horizontales hetero-vinculantes o precedentes horizontales auto-vinculantes, dependiendo de la relación de identidad que exista entre el órgano emisor del precedente y la autoridad judicial de referencia.¹¹

⁹ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, párr. 18.

¹⁰ CCE, sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párrs. 20 y 21.

¹¹ CCE, sentencia 1596-16-EP/21, 08 de septiembre de 2021, párr. 31.

37. En cuanto a las decisiones de la Corte Constitucional, los precedentes judiciales emanados de este tipo de decisiones son vinculantes, de conformidad con la Constitución (art. 436 núm. 1 y 6) y la LOGJCC (art. 2 núm. 3). La obligatoriedad se proyecta, horizontalmente, respecto de la propia Corte, y verticalmente, respecto de todas las demás autoridades jurisdiccionales. La vinculatoriedad de estos precedentes se funda, a su vez, en el derecho constitucional a la igualdad formal, que demanda tratar igual a casos con iguales propiedades relevantes, y en el derecho a la seguridad jurídica, que exige dotar a las expectativas de las personas de una previsibilidad razonable respecto de las decisiones judiciales.¹²

38. También este Organismo ha precisado lo siguiente:

[...] considerando la dimensión normativa que cumple la jurisprudencia constitucional, la categoría de precedentes no se contrae o limita únicamente a las sentencias emitidas en procesos de revisión. Los precedentes jurisprudenciales son todos aquellos emanados de las decisiones de la Corte Constitucional, a través de las cuales pueda extraerse -del núcleo de su ratio decidendi- una regla universal que trascienda hacia futuros casos análogos. Es decir, que la naturaleza de un precedente no reside exclusivamente en su origen procesal, sino en la potestad de la Corte Constitucional de interpretar el ‘ordenamiento [jurídico] con miras a resolver el caso concreto’ [...] la finalidad de los precedentes jurisprudenciales consiste en fundar reglas de aplicación general que orienten la resolución de casos que compartan las mismas propiedades relevantes, garantizando así la certeza, previsibilidad y estabilidad en la interpretación y aplicación del derecho [...] Por otro lado, los efectos jurídicos de un fallo tampoco pueden ser considerados como un criterio definitivo para identificar un precedente ni para dirimir su vinculación con un caso en concreto. Si bien, todo precedente jurisprudencial tiene efectos erga omnes, no toda sentencia de efectos generales constituye per se un precedente jurisprudencial en sentido estricto [...] Para que esto ocurra, será necesario que en el fallo se establezcan criterios interpretativos que obliguen a las autoridades judiciales a seguir lo resuelto por la Corte Constitucional en casos similares y posteriores (lo que tradicionalmente se conoce como el principio de stare decisis) [...].¹³

39. Ahora bien, a fin de resolver el problema jurídico, este Organismo considera pertinente referirse a lo que la Sala Nacional señaló en el acápite séptimo de la sentencia:

[...] los jueces distritales cometen al resolver un serio error conceptual, cuando confunden de manera palmaria los alcances y efectos de una sentencia constitucional en un caso concreto, esto es inter-partes, con una sentencia de jurisprudencia vinculante, esto es erga omnes; en definitiva confunden, o mezclan, los numerales 1 y 6 del artículo 436 de la Constitución de la República, y tal confusión la aplican o proyectan a los antecedentes del presente juicio, lo cual es inaceptable, y va en contra de lo dispuesto en el artículo 130 numeral 4 del COFJ. Pues afirman que la sentencia No. 083-18-SEP-CC expedida por la Corte Constitucional del Ecuador el 7 de marzo de 2018, dentro del caso No. 1730-12-EP, caso concreto que trata sobre una sanción disciplinaria de destitución, por error

¹² CCE, sentencia 1596-16-EP/21, 08 de septiembre de 2021, párr. 31.

¹³ CCE, sentencia 1367-19-EP/24, 24 de enero de 2024, párrs. 31, 32 y 34.

inexcusable, en contra de una servidora judicial que se desempeñaba como secretaria encargada del Juzgado Primero de la Niñez y Adolescencia de Los Ríos, con sede en Babahoyo, respecto a sus actuaciones en un proceso de alimentos, temas que evidentemente nada tienen que ver con lo que haya hecho una notaria de la ciudad de Santo Domingo en un caso de una posesión efectiva mal otorgada, violando lo que ordena el artículo 18 numeral 12 de la Ley Notarial, como es el caso que nos ocupa; sentencia constitucional mencionada en un caso concreto a la cual los jueces distritales pretenden darle un alcance que no tiene de jurisprudencia constitucional vinculante, como si el Pleno de la Corte Constitucional hubiese interpretado el artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial en la parte resolutoria de dicha sentencia, lo cual de manera alguna se hace. La sentencia constitucional referida No. 083-18-SEP-CC expedida por la Corte Constitucional del Ecuador se mantiene dentro de lo dispuesto por el numeral 1 del artículo 436 de la Constitución de la República, y de ninguna manera por el numeral 6 de la misma norma. 7.2.- Los jueces distritales cometen así un peligroso error hermenéutico; pues si su criterio prevaleciera, entonces resultaría que cualquier juez o jueza, de cualquier nivel y materia, podría, extrayendo bien o mal elementos de la parte considerativa de cualquier sentencia inter-partes expedida por la Corte Constitucional, pretender que el Pleno de la Corte Constitucional ha afirmado que tal norma del ordenamiento jurídico debe ser entendida de una determinada forma y no de otra, el caos jurídico que ello generaría sería impensable. Que es, precisamente, lo que han hecho los jueces distritales en la sentencia impugnada, al extraer de la parte considerativa de la sentencia constitucional referida ciertos considerandos para de ahí ‘deducir’ (y hacer decir al Pleno de la Corte Constitucional lo que ciertamente no ha dicho), que tales afirmaciones realizadas en un caso concreto en la parte considerativa de la sentencia constitucional mencionada debe ser entendido con relación al artículo 109 numeral 7 del COFJ como jurisprudencia vinculante con efectos generales en el sistema jurídico ecuatoriano. 7.3.- Debe quedar absolutamente claro, como no puede ser de otra manera, que cuando la Corte Constitucional desea interpretar una norma legal como tal con efecto general, lo hace mediante ‘sentencias vinculantes’ conforme el artículo 436 numeral 6 de la Constitución de la República; y que ciertamente el Pleno de la Corte Constitucional no necesita que ningún juez o jueza de la justicia ordinaria les den interpretando sus sentencias inter-partes pretendiendo darles equivocadamente un alcance vinculante erga-omnes, cuando ni el propio Pleno les ha dado ese carácter.

40. Además, la Sala Nacional sostuvo que el numeral 7 del artículo 109 del COFJ no es una norma aislada que no tenga correlación con todo el contenido del mismo artículo 109, el cual a criterio de la Sala Nacional empieza señalando su alcance, esto es que, los 18 numerales que lo componen constituyen infracciones disciplinarias gravísimas, susceptibles de ser cometidas e imponibles de sanción con destitución a todos los servidores de la Función Judicial; sin que pueda caber duda de que las y los notarios son también servidores judiciales. Y, determinó que el hecho de que un o una notaria reconozca una condición de conviviente sobreviviente a quien no lo ha demostrado legalmente constituye un error y al hacerlo incurre en una manifiesta negligencia.
41. En consecuencia, la Sala Nacional aceptó el recurso de casación por el caso 2 del artículo 268 del COGEP por considerar que la motivación de la sentencia del Tribunal

Distrital fue insuficiente; así, casó la sentencia del Tribunal Distrital, rechazó la demanda y confirmó la legalidad de la resolución impugnada.

42. En el presente caso, esta Corte advierte que la Sala Nacional al resolver el recurso de casación concluyó que el Tribunal Distrital confundió los alcances y efectos de una sentencia constitucional en un caso concreto “esto es *inter-partes*”, con una sentencia de jurisprudencia vinculante, esto es *erga-omnes*”; en consecuencia, determinó que la sentencia 083-18-SEP-CC no tiene el alcance de jurisprudencia constitucional vinculante, pues dicho fallo se mantiene dentro de lo dispuesto por el numeral 1 del artículo 436 de la CRE y no de lo establecido en el numeral 6 de esta norma.¹⁴
43. Contrario a lo manifestado por la Sala Nacional, las sentencias de la Corte Constitucional, distintas a las derivadas de procesos de revisión, también pueden generar precedentes, siempre que en dichos fallos, este Organismo realice un ejercicio interpretativo del ordenamiento jurídico que establezca un precedente en sentido estricto, y oriente en la resolución de casos que compartan propiedades relevantes, lo cual obligaría a la autoridades judiciales a observar lo resuelto por la Corte Constitucional.
44. Ahora bien, la Corte ha señalado que la supuesta inobservancia de un precedente constitucional por parte de las y los operadores de justicia puede constituir en sí mismo una afectación a preceptos constitucionales susceptible de ser examinada a la luz del derecho a la seguridad jurídica.¹⁵ En esta línea, para determinar si se vulneró la seguridad jurídica por parte de la Sala Nacional debido a que desconoció una sentencia de este Organismo que generó un precedente, con base en lo señalado en el párrafo anterior, corresponde determinar si la sentencia 083-18-SEP-CC contiene un precedente en sentido estricto.
45. Tal como lo ha sostenido este Organismo, en la motivación de una decisión judicial, cabe distinguir la *ratio decidendi*, entendida, como el conjunto de razones que son esenciales para la justificación de lo decidido; por tanto, las demás consideraciones contenidas en la motivación de la decisión judicial suelen denominarse *obiter dicta*. Dentro de la *ratio decidendi*, corresponde también identificar su núcleo, o sea, la regla en la que el decisor subsume los hechos del caso concreto para, inmediatamente,

¹⁴ Constitución de la República del Ecuador: “Art. 436.- La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: 1. Ser la máxima instancia de interpretación de la Constitución, de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado ecuatoriano, a través de sus dictámenes y sentencias. Sus decisiones tendrán carácter vinculante. [...] 6. Expedir sentencias que constituyan jurisprudencia vinculante respecto de las acciones de protección, cumplimiento, hábeas corpus, hábeas data, acceso a la información pública y demás procesos constitucionales, así como los casos seleccionados por la Corte para su revisión”.

¹⁵ CCE, sentencia 1797-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 45.

extraer la decisión. Cuando dicha regla no es tomada por el decisor –sin más– del sistema jurídico preestablecido, sino que es el producto de la interpretación que el decisor hace de dicho ordenamiento con miras a resolver el caso concreto, estaríamos ante una regla de precedente. Finalmente, si bien, todo precedente judicial en sentido estricto o regla de precedente radica en el núcleo de una *ratio decidendi*, no todo núcleo de una *ratio decidendi* constituye un precedente judicial en sentido estricto o regla de precedente. Para que configure esta característica, se requiere que la regla cuya aplicación decide directamente el caso concreto haya sido elaborada interpretativamente por el decisor, y no meramente tomada del Derecho preexistente.¹⁶

46. De la revisión de la sentencia 083-18-SEP-CC de 07 de marzo de 2018, se encuentra que esta tiene origen en la acción extraordinaria de protección presentada por Ana del Rocío Yance Sandoya en contra de la sentencia de 11 de septiembre de 2012 dictada por la Primera Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, sentencia que resolvió el recurso de apelación interpuesto dentro de la acción de protección incoada por Ana del Rocío Yance Sandoya en contra de la resolución dictada por el Pleno del CJ de Transición; el caso fue signado en este Organismo con el número 1730-12-EP.
47. En esta sentencia, la Corte concluyó que la sentencia de 11 de septiembre de 2012 vulneró la garantía de la motivación; luego, consideró fundamental en el caso, emitir un pronunciamiento sobre la pertinencia de la pretensión constante en la acción de protección presentada. Así, tras señalar que está facultada para analizar la integralidad del proceso, examinó la sentencia de primera instancia emitida el 13 de abril de 2012 dictada por el Primer Tribunal de Garantías Penales de Los Ríos y determinó que la misma vulneró la seguridad jurídica de la entonces accionante.
48. Seguidamente, en la sentencia 083-18-SEP-CC, la Corte analizó la reclamación contenida en la acción de protección en referencia; e, indicó que:

[...] la accionante expresó que el fundamento principal para la sanción referida, constituye la emisión del oficio N.º 923-JPNABLR de 23 de diciembre de 2010, solicitando al director del Consejo de la Judicatura de Los Ríos proceda a nombrar un juez temporal para que actúe en la causa N.º 131-G-1995, subsumiendo el Pleno, sin motivación alguna, la infracción disciplinaria establecida en el artículo 109 numeral 7 de la (sic) Código Orgánico de la Función Judicial, misma que únicamente se refiere a jueces, fiscales y defensores públicos, y no para funcionarios de su cargo de secretaria.

¹⁶ CCE, sentencia 109-11-IS, 26 de agosto de 2020, párrs. 23 y 24.

- 49.** La Corte examinó si la resolución de 10 de enero de 2012 dictada dentro del proceso administrativo MOT-722-UCD-011-NA seguido por el CJ de Transición, en contra de la abogada Ana del Rocío Yance Sandoya, en calidad de secretaria encargada del Juzgado Primero de la Niñez y Adolescencia de Los Ríos vulneró la garantía de la motivación. La Corte se pronunció en los siguientes términos:

[...] es menester señalar que el caso concreto guarda relación con el análisis de una sanción disciplinaria, emitida en contra de una servidora judicial que se desempeñaba como secretaria, respecto a sus actuaciones en un proceso de alimentos.

Sin embargo de aquello, se evidencia que la normativa, que de forma reiterada el Consejo de la Judicatura de transición (sic) citó, artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial tiene relación con la sanción a jueces, fiscales y defensores públicos. Por lo cual, se establece que la fuente normativa citada, no tienen relación con la naturaleza de la acción puesta en conocimiento, en este caso, del entonces Consejo de la Judicatura de transición, como órgano disciplinario de la Función Judicial, en tanto el artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial, establece una sanción solamente para fiscales, jueces y defensores públicos; mientras que en la resolución objeto del presente análisis, trató un sumario en contra de una servidora judicial que desempeñaba el cargo de secretaria de juzgado.

[...] este Organismo evidencia que no se argumenta de manera alguna cuál es la competencia del Consejo de la Judicatura de transición, para aplicar a una servidora judicial que desempeñaba un cargo de secretaria encargada [...] una normativa que exclusivamente establece una sanción disciplinaria a jueces, fiscales y defensores públicos, en casos que su actuar en las causas sea con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable, sanción que conforme se ha expresado a lo largo de este análisis, es la contenida en el artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial.

[...] ante el incumplimiento de los parámetros previstos para la existencia de una debida motivación, concluye que la decisión objeto de estudio vulnera al debido proceso en la garantía antes mentada, prevista en el artículo 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución [...].

Por último, esta Corte ha sido enfática en señalar que la aplicación de las decisiones constitucionales es integral [...] esta Corte ha determinado que es de obligatorio cumplimiento y sujeción la *decisum* o resolución, así como los argumentos centrales que son la base de dicha decisión y que constituyen la *ratio decidendi* (énfasis corresponde al original).

- 50.** Entonces, se encuentra que este Organismo en la sentencia 083-18-SEP-CC realizó una interpretación del ordenamiento jurídico con miras a resolver el caso en concreto; así, para dar solución al mismo, determinó que en casos en que, el Consejo de la Judicatura argumente su competencia para aplicar una sanción de destitución a un servidor judicial distinto a un juez, fiscal o defensor público, en normativa que exclusivamente establece esta sanción disciplinaria a jueces, fiscales y defensores públicos, cuando su actuar sea con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable; dicha resolución de destitución carecería de motivación. Por ello, esta Magistratura estima que en la sentencia 083-18-SEP-CC se ha configurado un precedente en sentido estricto que se puede reconstruir en la siguiente regla:

Si el Consejo de la Judicatura argumenta su competencia para adoptar la decisión de destituir a un servidor judicial distinto a un juez, fiscal o defensor público, empleando como fuente normativa el artículo 109.7 del Código Orgánico de la Función Judicial (supuesto de hecho); entonces, la respectiva resolución que lo destituye por dolo, error inexcusable o manifiesta negligencia, que corresponde solamente para jueces, fiscales y defensores públicos, carece de motivación (consecuencia jurídica).¹⁷

51. En esta línea, al determinarse que la sentencia 083-18-SEP-CC sí contiene un precedente en sentido estricto que genera la consecuente extensión de efectos erga omnes, como un elemento esencial que debe comportar toda regla de precedente, se encuentra que la Sala Nacional desconoció el carácter vinculante de la sentencia 083-18-SEP-CC al emitir la sentencia impugnada.
52. Por otra parte, también este Organismo analizará si dicho precedente resulta aplicable al caso bajo análisis por compartir las mismas propiedades relevantes.¹⁸ Al respecto, se tiene, que el CJ inició un proceso administrativo sancionador en contra de la accionante, quien no ejercía el cargo de jueza, fiscal, ni defensora pública, luego de lo cual, se resolvió su destitución por “ser responsable de manifiesta negligencia, infracción disciplinaria tipificada y sancionada en el numeral 7 del artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial”. Tal como ocurrió en el caso 083-18-SEP-CC, el CJ destituyó a una servidora judicial que no desempeñaba el cargo de juez, fiscal o defensor público con base en lo dispuesto en el artículo 109.7 del COFJ.
53. Por ende, al constatar que se cumple con la premisa fáctica delimitada en la sentencia 083-18-SEP-CC, esta Corte encuentra que la Sala Nacional estaba obligada a aplicar la consecuencia jurídica establecida en la regla de precedente, esto es, que la resolución de destitución carecería de motivación.
54. En consecuencia, este Organismo concluye que la Sala Nacional primero desconoció que la sentencia 083-18-SEP-CC generó un precedente constitucional, por lo que, tampoco realizó consideraciones tendientes a dilucidar si los dos casos compartían o

¹⁷ Código Orgánico de la Función Judicial: “Art. 109.- Infracciones gravísimas.- A la servidora o al servidor de la Función Judicial se le impondrá sanción de destitución, por las siguientes infracciones disciplinarias: [...] 7. (Sustituido por el num. 1 del Art. 20 de la Ley s/n, R.O. 345-S, 08-XII-2020).- Intervenir en las causas como jueza, juez, fiscal o defensor público con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable declarados en el ámbito jurisdiccional, de conformidad con las disposiciones establecidas en los artículos siguientes, en concordancia con el artículo 125 de este Código [...].

Previo a la reforma de 08 de diciembre de 2020, y a la fecha de emisión de la sentencia 083-18-SEP-CC, el numeral 7 del artículo del Código Orgánico de la Función Judicial, establecía: “Intervenir en las causas que debe actuar, como Juez, fiscal o defensor público, con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable”.

¹⁸ Como referencia se puede revisar la sentencia 487-16-EP/22, 13 de abril de 2022.

no propiedades relevantes; ello, constituyó per se una violación autónoma del derecho a la seguridad jurídica en detrimento de la accionante.

55. En esta línea, se reitera que las autoridades judiciales cuando determinen que un precedente no resulta aplicable, no solo deben indagar en los efectos del fallo, sino que deben cumplir con la obligación de motivar por qué consideran que el supuesto de hecho del caso en cuestión sería diferente al identificado por la Corte Constitucional y, por tanto, no sería aplicable la consecuencia jurídica ya establecida para dicha situación en concreto; lo que no implica o permite que dichas autoridades judiciales puedan realizar interpretaciones diferentes para el mismo supuesto de hecho que tengan como finalidad arribar a una conclusión jurídica diferente a la ya prevista por este Organismo.
56. También es necesario señalar que la presente sentencia no constituye un pronunciamiento sobre el fondo de la causa ni la responsabilidad administrativa de la accionante en el ejercicio de sus funciones; cuestión que solo puede ser dilucidada por las autoridades judiciales competentes.
57. Finalmente, se recuerda a las y los jueces que los precedentes de la Corte Constitucional son obligatorios desde el momento en que son expedidos y que, cuando se alega la aplicación de un precedente judicial en sentido estricto, tienen el deber de analizar si este resulta aplicable al caso.¹⁹

6. Decisión

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

1. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección 2158-19-EP.
2. Declarar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica por parte de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.
3. Dejar sin efecto la sentencia de 18 de junio de 2019, dictada por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del proceso 17811-2017-01155.

¹⁹ CCE, sentencia 2403-19-EP/22, 12 de enero de 2022, párr. 30.

4. Disponer el reenvío del proceso para que, tras el sorteo respectivo, una nueva conformación de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, conozca el recurso de casación interpuesto en la presente causa y dicte la sentencia que corresponda.
5. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; y, tres votos salvados de los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 21 de noviembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Jueza: Daniela Salazar Marín

SENTENCIA 2158-19-EP/24

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con profundo respeto a la jueza ponente y a los jueces que votaron a favor de la sentencia 2158-19-EP/24 (“**sentencia**”), expreso mi desacuerdo con lo resuelto y, sobre la base del artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, formulo mi voto salvado sobre la base de las razones que expongo a continuación.
2. En el proceso de origen, se analizó el caso de una notaria que fue destituida sobre la base del artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial, por manifiesta negligencia. La Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“**judicatura accionada**”) rechazó la demanda y ratificó la legalidad de la resolución impugnada. Entre otras consideraciones, la judicatura accionada expuso que la sentencia 083-18-SEP-CC de la Corte Constitucional no era aplicable al caso concreto debido a que tenía efectos únicamente *inter partes* y no constituía jurisprudencia vinculante.
3. En ese contexto, en la sentencia, el Pleno de la Corte Constitucional planteó el problema jurídico sobre si la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia vulneró el derecho a la seguridad jurídica al desconocer que la sentencia 083-18-SEP-CC generó un precedente. Para resolverlo, (i) concluyó que la *ratio decidendi* de la sentencia 083-18-SEP-CC, efectivamente, contiene una regla de precedente en sentido estricto; y, (ii) reconstruyó dicha regla de la siguiente forma:

Si el Consejo de la Judicatura argumenta su competencia para adoptar la decisión de destituir a un servidor judicial distinto a un juez, fiscal o defensor público, empleando como fuente normativa el artículo 109.7 del Código Orgánico de la Función Judicial (supuesto de hecho); entonces, la respectiva resolución que lo destituye por dolo, error inexcusable o manifiesta negligencia, que corresponde solamente para jueces, fiscales y defensores públicos, carece de motivación (consecuencia jurídica).
4. Respetuosamente, disiento de: (i) la forma en que la regla de precedente fue reconstruida y (ii) la apreciación de que la sentencia 083-18-SEP-CC contenga un precedente en sentido estricto.
5. Respecto de la forma en que la regla de precedente fue reconstruida, desde mi lectura esta reconstrucción tergiversa lo resuelto en la sentencia 083-18-SEP-CC. En la

sentencia 083-18-SEP-CC, se analizó el caso de la secretaria encargada de un juzgado, quien fue destituida sobre la base del artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial. Según el Consejo de la Judicatura, la funcionaria mencionada habría incurrido en manifiesta negligencia y error inexcusable al haber solicitado el nombramiento de un juez temporal dentro de un caso por la inhibición de la jueza titular, sin existir un auto de inhibición.

6. Al respecto, en la sentencia 083-18-SEP-CC, la Corte Constitucional razonó que:
 - 6.1. “[...] el caso concreto guarda relación con el análisis de una sanción disciplinaria, emitida en contra de una servidora judicial que se desempeñaba como secretaria, respecto a sus actuaciones en un proceso de alimentos”.
 - 6.2. “[...] la normativa, que de forma reiterada el Consejo de la Judicatura de transición citó, artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial, tiene relación con la sanción a jueces, fiscales y defensores públicos”.
 - 6.3. “[...] la fuente normativa citada, no tienen [sic] relación con la naturaleza de la acción [...], en tanto el artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial, establece una sanción solamente para fiscales, jueces y defensores públicos; mientras que en la resolución objeto del presente análisis, trató un sumario en contra de una servidora judicial que desempeñaba el cargo de secretaria de juzgado. Por lo cual, la Corte Constitucional del Ecuador, concluye que ha tenido lugar una inobservancia al parámetro de la razonabilidad, en tanto conforme lo expuesto no se agota en la determinación de las fuentes de derecho por parte de la autoridad pública, sino que también se refiere a su relación con la acción o recurso puesto en su conocimiento”.
 - 6.4. “[...] este Organismo evidencia que no se argumenta de manera alguna cuál es la competencia del Consejo de la Judicatura de transición, para aplicar a una servidora judicial que desempeñaba un cargo de secretaria encargada [...] una normativa que exclusivamente establece una sanción disciplinaria a jueces, fiscales y defensores públicos, en casos que su actuar en las causas sea con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable, sanción que conforme se ha expresado a lo largo de este análisis, es la contenida en el artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial”.
7. Desde mi punto de vista, del análisis de la Corte Constitucional en la sentencia 083-18-SEP-CC se desprende que, a su juicio, en el caso concreto, el Consejo de la Judicatura no justificó su competencia para aplicar la sanción establecida en el artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial. Fue por esa razón

—y no por el simple hecho de haber aplicado la norma referida— que se declaró la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. En tal sentido, no puedo coincidir con la forma en que el precedente fue reconstruido.

8. Adicionalmente, considero que la sentencia 083-18-SEP-CC no contiene un precedente en sentido estricto. Según la jurisprudencia de esta Corte, los precedentes en sentido estricto se encuentran en el núcleo de la *ratio decidendi*, es decir, en “la regla en la que el decisor subsume los hechos del caso concreto para, inmediatamente, extraer la decisión”.¹ No obstante, para que dicha regla constituya un precedente en sentido estricto, no debe ser “tomada por el decisor —sin más— del sistema jurídico preestablecido (que incluye las leyes, los instrumentos internacionales de derechos humanos, las normas de origen jurisprudencial, etc.), sino que, más bien, es el producto de la interpretación que el decisor hace de dicho ordenamiento con miras a resolver el caso concreto”.² En otras palabras, “es preciso que la regla cuya aplicación decide directamente (subsuntivamente) el caso concreto haya sido elaborada interpretativamente por el decisor y no meramente tomada del Derecho preexistente”.³
9. La regla de precedente identificada por el Pleno en la sentencia se refiere a una norma de derecho que ya establece que los únicos funcionarios sujetos a destitución por manifiesta negligencia o error inexcusable son los jueces, fiscales y defensores públicos. Así fue reconocido en la sentencia 3-19-CN/20 de la Corte Constitucional, en la que se indicó que el artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial “sí incluye una identificación clara de los sujetos activos de la infracción (jueces, fiscales y defensores públicos) —excluyendo claramente a otros servidores y servidoras judiciales”.⁴ En tal sentido, desde mi visión, la regla identificada por el Pleno en la sentencia, en realidad, no constituye un precedente en sentido estricto porque dicha norma no fue elaborada interpretativamente por la Corte Constitucional en la sentencia 083-18-SEP-CC, sino que fue extraída de la norma bajo análisis. No existe una regla jurisprudencial de precedente pues no existe elaboración alguna por parte de la Corte Constitucional, respecto de lo que ya señalaba el ordenamiento jurídico vigente.
10. A mi criterio, tampoco constituye una regla de precedente lo indicado en la sentencia 083-18-SEP-CC porque en ella se haya concluido que, como consecuencia de la

¹ CCE, sentencia 109-11-IS, 26 de agosto de 2020, párr. 22.

² *Ibíd.*, párr. 24.

³ *Ibíd.*

⁴ En dicha sentencia, también se indicó que “pese a que el inicio del artículo 109 se refiere en general a servidores y servidoras de la Función Judicial, el numeral siete de este mismo artículo es taxativo en cuando a que son los servidores que deben ‘intervenir en las causas que deben actuar, como juez, fiscal o defensor público...’”

aplicación del artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial, la resolución del Consejo de la Judicatura carece de motivación. Como mencioné anteriormente (párrafo 7 *ut supra*), en la sentencia 083-18-SEP-CC no se concluyó simplemente que la resolución del Consejo de la Judicatura contenía un vicio de motivación por la aplicación de la sanción de destitución a una funcionaria que no ostentaba el cargo de jueza, fiscal o defensora pública. En dicha sentencia, en realidad, se aplicó la norma del artículo 76 numeral 7 literal 1 de la Constitución y el test de motivación vigente en aquella época para concluir que, toda vez que el Consejo de la Judicatura no justificó su competencia para aplicar dicha sanción, entonces existió vulneración de la garantía de la motivación. En tal sentido, no puedo coincidir con que lo realizado por la Corte Constitucional en la sentencia 083-18-SEP-CC haya sido el resultado de una labor interpretativa y, por lo tanto, tampoco con que su contenido constituya un precedente en sentido estricto.

11. Por las razones expuestas, considero que el Pleno debió concluir que la judicatura accionada no vulneró el derecho de la accionante a la seguridad jurídica, pues la sentencia 083-18-SEP-CC no generó un precedente constitucional. En consecuencia, desde mi punto de vista, el Pleno debió desestimar la acción extraordinaria de protección.

DANIELA SALAZAR MARIN  Digitally signed by DANIELA SALAZAR MARIN
Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 2158-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 26 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 16:40; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Jhoel Escudero Soliz

SENTENCIA 2158-19-EP/24

VOTO SALVADO

Juez constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. Antecedentes

1. El caso inició con la presentación de una demanda de acción extraordinaria de protección presentada por Martha del Carmen Obando Guayachico (“**accionante**”) en contra de la sentencia del de 18 de junio de 2019 emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“**Corte Nacional**”) en la que se aceptó el recurso de casación planteado por el Consejo de la Judicatura, respecto a la destitución de la accionante de su cargo de notaria, por haber incurrido en la infracción 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial.
2. En sesión del Pleno del día 21 de noviembre de 2024, la Corte Constitucional aprobó con voto de mayoría la sentencia **2158-19-EP/24**, en la que resolvió aceptar la acción extraordinaria de protección presentada. Esta sentencia declara la vulneración del derecho a la seguridad jurídica por parte de la Corte Nacional, deja sin efecto la sentencia de 18 de junio de 2019 dictada por la Corte Nacional; y, dispone el reenvío del proceso para que una nueva conformación del Tribunal de la Corte Nacional lo conozca y resuelva.
3. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respetuosamente disiento del razonamiento de mayoría, por las razones que expongo a continuación.

2. Análisis

4. Como primer punto, no estoy de acuerdo en determinar que en el presente caso se haya vulnerado la seguridad jurídica de la accionante, pues en su argumento señala que “la Sala Nacional desconoció la sentencia 083-18-SEP-CC”. Al respecto, se verifica que la Corte Nacional, en su sentencia de casación, realizó un análisis respecto del caso en concreto y, particularmente examinó si era o no aplicable este precedente, concluyendo que no lo era debido a que trataba sobre la aplicación del régimen sancionatorio de funcionarios judiciales y no de jueces, fiscales y defensores públicos. Además, es importante señalar que a este Organismo no le corresponde establecer el régimen sancionatorio de los funcionarios judiciales y menos aún interferir en el análisis legal que realiza la Corte Nacional.

5. En segundo lugar, discrepo en la manera en la que se ha realizado la reconstrucción de la regla de un precedente en sentido estricto de la sentencia 083-18-SEP-CC, pues se plantea la regla de forma general sin que se vincule o relacione a las características específicas y relevantes del caso en concreto. El precedente judicial cuando las condiciones del caso no lo ameritan no debe ser formulado de manera genérica y sin considerar las propiedades fácticas relevantes de cada caso.
6. Cabe resaltar que el tratamiento de un caso similar es distinto a aquel que requiere un caso idéntico, ya que las propiedades relevantes de los casos cambian. El primer tipo de caso puede tener propiedades parecidas, pero no iguales, mientras que en el segundo tipo de caso debe ser idéntico al anterior para que se siga la misma norma. El problema de formular reglas generales puede llevar a que todo problema jurídico se trate de una misma manera sin considerar las propiedades específicas y diferencias que presenta cada caso.
7. Como tercer punto, el 07 de junio de 2023, este Organismo en voto de mayoría resolvió la acción extraordinaria de protección 147-18-EP/23 (“**primera acción extraordinaria de protección**”), planteada por la misma accionante y con los mismos cargos. No obstante, provino de una acción de protección, es decir, se duplicó la vía constitucional y ordinaria, con las mismas pretensiones.
8. De tal manera, se evidencia la duplicidad de vías, pues el accionante inicialmente activó la vía ordinaria, es decir planteó una acción subjetiva ante el Contencioso Administrativo y aceptó la competencia de los jueces ordinarios para analizar y pronunciarse sobre sus pretensiones, reconociendo que esta era la vía adecuada para ejercer el control de la legalidad de su destitución. De lo señalado, entiendo que no alcanza a un escenario constitucional debido a que lo que se reclama, en definitiva, es la legalidad de la destitución de su cargo de notaria. De ahí que el caso concreto carece de un escenario constitucional evidente.
9. Por lo tanto, en aquellos casos en que no se advierte el litigio de asuntos de constitucionalidad, sino que, por el contrario, se tratan de asuntos propios de la jurisdicción ordinaria, no debería proceder la vía constitucional, toda vez que se le estaría distrayendo de su fin fundamental que es la protección de los derechos reconocidos constitucionalmente.
10. Así discrepo con la decisión de dejar sin efecto la sentencia de 18 de junio de 2019, por cuanto en sentencia 147-18-EP/23, la Corte declaró la vulneración al debido proceso en la garantía de motivación, ya que la sentencia de apelación no emitió pronunciamiento alguno sobre el principal argumento de la accionante en la acción de

protección, en relación con la alegada vulneración del debido proceso y del derecho a la seguridad jurídica.¹

11. Adicionalmente, la Corte consideró que “si bien los jueces que resolvieron la acción de protección vulneraron la garantía de motivación al no pronunciarse en lo absoluto sobre la vulneración de las garantías del debido proceso y del derecho a la seguridad jurídica, el mismo argumento sí obtuvo respuesta en el proceso contencioso administrativo [sentencia de 18 de junio de 2019]”. Por ello, consideraron que no correspondía ordenar el reenvío para que exista un nuevo pronunciamiento. Por su parte la sentencia de mayoría 2158-19-EP/24, está dejando sin efecto la sentencia de 18 de junio de 2019, dictada por la Corte Nacional, es decir, la decisión es contradictoria con la decisión de la sentencia 147-18-EP/23.
12. Con estas consideraciones disiento del voto de mayoría en aceptar la presente acción extraordinaria de protección, al no identificar que haya existido vulneración a la seguridad jurídica, además en el análisis del caso en concreto no se visualiza un escenario constitucional en el que la Corte pueda pronunciarse. Finalmente considero que, al haberse determinado previamente en la primera acción extraordinaria de protección que no era procedente reenviar el proceso, retrotraerlo en la presente acción extraordinaria de protección podría interferir con la ejecución de lo establecido en sentencia 147-18-EP/23.



Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN
ESCUDERO SOLIZ

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 2158-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 04 de diciembre de 2024, mediante correo electrónico a las 15:33; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

¹ CCE, sentencia 147-18-EP/23, 07 de junio de 2023, párr. 25.

Voto salvado
Juez: Enrique Herrería Bonnet

SENTENCIA 2158-19-EP

VOTO SALVADO

Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. Antecedentes

1. El 21 de noviembre de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la sentencia 2158-19-EP/24. En la misma, se resolvió una acción extraordinaria de protección presentada por Martha del Carmen Obando Guayachico (“**accionante**”) en contra de la sentencia de 18 de junio de 2019 (o también, “**decisión impugnada**”) emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“**Corte Nacional**”) en el marco del proceso contencioso administrativo signado con el número 17811-2017-01155 que siguió en contra del Consejo de la Judicatura (o también, “**CJ**”).
2. La sentencia de mayoría resolvió aceptar la acción extraordinaria de protección *in examine*. Esto, en virtud de que determinó que la sentencia 083-18-SEP-CC contiene un precedente en sentido estricto, por lo que reconstruyó el mismo en la siguiente regla:

Si (i) el Consejo de la Judicatura argumenta su competencia para adoptar la decisión de destituir a un servidor judicial distinto a un juez, fiscal o defensor público, empleando como fuente normativa el artículo 109.7 del Código Orgánico de la Función Judicial; (supuesto de hecho); ii) entonces, la respectiva resolución que lo destituye por dolo, error inexcusable o manifiesta negligencia, que corresponde solamente para jueces, fiscales y defensores públicos, carece de motivación (consecuencia jurídica).
3. Consecuentemente, la mayoría de la Corte verificó que dicho precedente era aplicable al caso bajo análisis por compartir las mismas propiedades relevantes y en aplicación a la regla señalada *ut supra*, concluyó que la Corte Nacional vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la accionante porque no aplicó el precedente establecido en la sentencia 083-18-SEP-CC.
4. Discrepo con el análisis realizado en la sentencia de mayoría, pues considero que la sentencia 083-18-SEP-CC no contiene un precedente en sentido estricto. Mi posición la fundamentado en las siguientes consideraciones:

2. Análisis

5. La Corte Constitucional ha señalado para que se configure una regla de precedente en sentido estricto el núcleo de la *ratio decidendi*, es decir, la regla cuya aplicación directa decide el caso no tiene que estar prescrita en el ordenamiento jurídico. A saber, dicha regla tiene que haberse originado como producto de una interpretación del ordenamiento jurídico con miras de resolver el caso concreto. Es por esto que, si bien todo precedente judicial en sentido estricto o regla de precedente radica en el núcleo de una *ratio decidendi*, no todo núcleo de una *ratio decidendi* constituye un precedente en sentido estricto o regla de precedente.¹ Lo último señalado es lo que, a mi consideración, ocurre en el presente caso.
6. En el párrafo 49 de la decisión de mayoría se afirma que en la sentencia 083-18-SEP-CC se configuró un precedente en sentido estricto porque se realizó una interpretación del ordenamiento jurídico con miras a resolver el caso en concreto, específicamente del numeral 7 del artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”).² Esta interpretación se refiere a que cuando el CJ fundamente su competencia para establecer una sanción de destitución por dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable a un servidor judicial distinto a un juez, fiscal o defensor público, dicha resolución no tendrá motivación. Esto en virtud de que, el referido artículo tipifica como sujetos de dicha infracción y consecuente sanción únicamente a jueces, fiscales y defensores públicos.
7. Si bien podría parecer que se está realizando una interpretación del ordenamiento jurídico, considero que dicha afirmación no es correcta. Esto fundamentado en que, a mí criterio, la interpretación realizada no es sobre algo que no existía previamente en el ordenamiento jurídico. A mí juicio, la sentencia 083-18-SEP-CC se limitó a verificar que el sujeto destituido en el proceso de origen de aquella decisión, no ostentaba un cargo de juez, fiscal o defensor público y, por ende, no le era aplicable el artículo 109.7 del COFJ. En consecuencia, se determinó que la resolución de

¹ CCE, sentencia 109-11-IS, 26 de agosto de 2020, párrs. 24 y 28.

² Código Orgánico de la Función Judicial: “Art. 109.- Infracciones gravísimas.- A la servidora o al servidor de la Función Judicial se le impondrá sanción de destitución, por las siguientes infracciones disciplinarias: [...] 7. (Sustituido por el num. 1 del Art. 20 de la Ley s/n, R.O. 345-S, 08-XII-2020).- Intervenir en las causas como jueza, juez, fiscal o defensor público con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable declarados en el ámbito jurisdiccional, de conformidad con las disposiciones establecidas en los artículos siguientes, en concordancia con el artículo 125 de este Código [...]”.

En la sentencia 083-18-SEP-CC, la Corte evidenció que se impuso la sanción disciplinaria de destitución establecida en el referido artículo, en contra de una servidora judicial que se desempeñaba el cargo de secretaria. Por lo tanto, al verificar que el artículo referido preveía la aplicación de esta sanción únicamente respecto a jueces, fiscales y defensores públicos, determinó que la resolución, mediante la cual fue sancionada, se encontraba inmotivada, pues el fundamento jurídico de su destitución fue el referido artículo. En el proceso de origen de la sentencia de mayoría ocurre un supuesto similar, con la diferencia de que la servidora judicial destituida ejercía el cargo de notaria.

destitución, al haber estado fundamentada en el referido artículo, no se encontraba motivada. Por ende, lo que se realizó fue un análisis respecto a la procedencia de la aplicación de una norma en un caso concreto, más no la creación de un precedente en sentido estricto. Evidenciándose que con la sentencia 083-18-SEP-CC se realizaron apreciaciones sobre la corrección de la motivación y se determinó que una norma no debió haber sido aplicada por las autoridades de instancia.

8. De igual manera pienso que en la sentencia 083-18-SEP-CC no se establecieron criterios interpretativos que obliguen a las autoridades judiciales a seguir lo resuelto en dicha sentencia en casos similares y posteriores.³ Por ende, la sentencia de mayoría, sin analizar el fondo del caso, estaría corrigiendo tanto la motivación de la decisión impugnada, así como de los actos administrativos emanados por el CJ. Esto en virtud de que, se cuestiona la aplicación de una norma por parte de las autoridades judiciales y del Consejo de la Judicatura, como entidad que emite las resoluciones sancionatorias.
9. Con base en las consideraciones anteriormente expuestas, respetuosamente presento este voto salvado.

**PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET**

Firmado
digitalmente por
PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Fecha: 2024.12.13
11:00:11 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

³ CCE, sentencia 1367-19-EP/24, 24 de enero 2024, párr. 33.

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Enrique Herrera Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 2158-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 04 de diciembre de 2024, mediante correo electrónico a las 16:12; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

215819EP-76e2b



Caso Nro. 2158-19-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y los votos salvados que antecede fue suscrito el día viernes trece de diciembre de dos mil veinticuatro, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 2206-19-EP/24
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 08 de noviembre de 2024

CASO 2206-19-EP

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

SENTENCIA 2206-19-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia que negó una acción de protección. La Corte concluye que la sentencia impugnada no vulnera la garantía de motivación porque esgrimió razones para concluir que la terminación del contrato ocasional de una trabajadora que no tenía la calidad de sustituta, pero alegaba estar al cuidado de su madre, no vulneró derechos constitucionales.

1. Antecedentes

1. El 11 de abril de 2019, Saskia Tatiana Astudillo Monsalve y Laura Soledad Monsalve Iglesias presentaron una demanda de acción de protección¹ en contra del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (“**MIDUVI**”). En la demanda impugnaron la decisión del MIDUVI de dar por terminado el contrato ocasional de Saskia Astudillo pese a que tenía a su cargo a su madre, Laura Monsalve, que tiene un 76% de discapacidad visual.
2. El 7 de mayo de 2019, la Unidad Judicial Penal de Cuenca aceptó la acción de protección, dejó sin efecto la terminación del contrato de servicios ocasionales, dispuso el reintegro inmediato de Saskia Astudillo y ordenó el pago de las remuneraciones dejadas de percibir.
3. El 20 de junio de 2019, la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Azuay (“**Sala**” o “**tribunal de apelación**”), en resolución de mayoría, aceptó el recurso de apelación interpuesto por el MIDUVI y revocó la sentencia de primera instancia.
4. El 18 de julio de 2019, Saskia Astudillo y Laura Monsalve (“**accionantes**”) presentaron una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida el 20 de junio de 2019. El 3 de octubre de 2019, el correspondiente Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda.

¹ Proceso 01283-2019-01865.

5. En sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 16 de febrero de 2024 y de conformidad con el artículo 90.3 de la LOGJCC² y el inciso final del artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional,³ el caso fue resorteado y la sustanciación le correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado.

2. Competencia

6. De conformidad con lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 191.2.d de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. De las accionantes

7. Las accionantes alegan que la sentencia impugnada vulneró sus derechos a la atención prioritaria de los adultos mayores y personas con discapacidad; a la igualdad material y no discriminación; a una vida digna; al trabajo; a la tutela judicial efectiva; al debido proceso en la garantía de motivación; y, a la seguridad jurídica. Además, solicitaron que se deje sin efecto la sentencia impugnada y que se ordenen medidas para procurar una reparación integral.
8. Como fundamento de sus pretensiones, las accionantes expusieron los siguientes cargos:
 - 8.1. La Sala negó la acción de protección con base en que no se habría justificado un daño grave. A criterio de las accionantes, conforme a los artículos que regulan la acción de protección, el daño grave no es una circunstancia que tenga que justificarse cuando esta se presenta en contra de una autoridad pública.
 - 8.2. La sentencia impugnada condicionó la protección de los derechos constitucionales al cumplimiento del acuerdo ministerial que determina el procedimiento para adquirir la acreditación como trabajadora sustituta. Por ello, sostienen que la sentencia es contradictoria pues, pese a que el objeto de la acción

² LOGJCC, artículo 90. “Deliberación y decisión. - La sentencia de la Corte Constitucional se sujetará a las siguientes reglas: [...] 3. Cuando el proyecto no sea aprobado, se designará una nueva jueza o juez ponente para que elabore el proyecto”.

³ RSPCC, artículo 38. “Votos concurrentes y salvados [...]. Cuando los votos a favor del proyecto no sean suficientes para su aprobación, el Pleno sorteará, en la misma sesión, por medio del sistema automatizado de la Corte Constitucional, una nueva jueza o juez sustanciador entre aquellos que votaron en contra del proyecto, para que presente un nuevo proyecto en el que se argumente la tesis de la mayoría, el cuál será sometido nuevamente a consideración del Pleno de la Corte Constitucional”.

de protección es la tutela y protección de los derechos de manera directa, se niega la misma por cuanto Saskia Astudillo no contaba con el certificado de trabajadora sustituta.

- 8.3. El tribunal de apelación no habría esgrimido las razones por las cuales considera que no existió vulneración de derechos y que se trata de un asunto de mera legalidad. Además, exponen que la Sala, pese a que tenía la obligación de analizar a profundidad los hechos para arribar a la conclusión de si existe o no vulneración de derechos, sustentó su decisión en premisas teóricas y no en un estudio particular de los hechos materia del litigo.
- 8.4. A partir de una transcripción de los artículos 11.2 y 66.4 de la Constitución y de parte de las sentencias 258-15-SEP-CC y 080-13-SEP-CC, afirman que cualquier persona que tenga a su cuidado a una persona con discapacidad tendría derecho a contar con una protección reforzada del Estado.
- 8.5. Sostienen que en la *ratio decidendi* de la sentencia 172-18-SEP-CC se habrían expuesto argumentos suficientes que determinan que cuando están en juego los derechos de las personas con discapacidad y de la persona a quien corresponde su cuidado, las figuras de terminación unilateral de la relación laboral no son aplicables.

3.2. De la Sala

9. Las autoridades judiciales que emitieron la decisión de mayoría afirman que las accionantes pretenden que no se aplique el acuerdo ministerial MDT-2018-180 que contiene la norma para la calificación y certificación de sustitutos directos de personas con discapacidad. Sostienen que esta norma está vigente desde el 21 de agosto del 2018 y que se aplica a la situación laboral de Saskia Astudillo por haber ingresado a laborar el 01 de septiembre de 2018. Afirman que, si bien presentó una declaración juramentada en la que la trabajadora señaló estar a cargo de su madre, no cumplió con el procedimiento establecido en el referido acuerdo.

4. Planteamiento y resolución del problema jurídico⁴

10. Respecto de los cargos identificados en los párrafos 8.2 y 8.4 *supra*, esta Corte observa que las accionantes alegan, por un lado, que la sentencia es contradictoria por exigir la calificación de trabajadora sustituta y, por otra parte, que Saskia Astudillo contaría con

⁴ En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional. CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

una protección laboral reforzada. Sin embargo, a partir de tales afirmaciones no esgrimen una justificación jurídica tendiente a evidenciar que el tribunal de apelación de manera directa vulneró derechos constitucionales. Más aun, el cargo mencionado en el párrafo 8.2 *supra* apunta a cuestionar la corrección del razonamiento judicial. De ahí que, incluso, ni realizando un esfuerzo razonable es posible formular un problema jurídico respecto de tales cargos.⁵

11. Respecto del cargo reseñado en el párrafo 8.5 *supra*, las accionantes hacen referencia a distintas sentencias de la Corte Constitucional (también lo hacen en el cargo que consta en el párrafo 8.4 *supra*). No obstante, más allá de mencionar que la sentencia 172-18-SEP-CC contendría razones a favor de la protección laboral reforzada de las personas que están en su situación, no llegan a identificar la regla de precedente que sería aplicable a los hechos de su caso. Estas exigencias —identificación de la regla de precedente y justificación de su aplicación al caso concreto—, tal como lo ha sostenido esta Corte, son imprescindibles cuando se alega la inobservancia de un precedente constitucional a efectos de que el cargo constituya un argumento claro.⁶ Por estas razones no es posible plantear un problema jurídico sobre estas alegaciones.⁷
12. Respecto de los cargos reseñados en los párrafos 8.1 y 8.3 *supra*, la Corte observa que estos confluyen en cuestionar la vulneración de la garantía de motivación. Concretamente, se acusa que el tribunal de apelación habría negado la acción de protección con base en que no se habría justificado un daño grave y no habría dado razones para concluir que los hechos demandados no configuran una vulneración de derechos. Por lo tanto, esta Corte formula el siguiente problema jurídico: **La sentencia emitida por la Sala ¿vulneró la garantía de motivación por cuanto no habría dado razones para justificar que no existió vulneración de derechos y habría exigido la justificación de un daño grave para la procedencia de la acción de protección?**
13. La garantía de motivación está reconocida en el artículo 76.7.1 de la Constitución. En opinión de esta Corte, la referida garantía exige que la motivación sea suficiente,

⁵ De conformidad con lo establecido en la sentencia 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, una forma de analizar la existencia de un argumento mínimamente completo en una demanda de acción extraordinaria de protección es la verificación de que los cargos propuestos por el accionante reúnan, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica). Según la misma sentencia, la verificación de que un cargo esté completo debe realizarse en la fase de admisión de la demanda, razón por la que una eventual constatación de que un determinado cargo carece de una argumentación completa al momento de dictar sentencia no puede implicar, simplemente, su rechazo, sino que la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si es posible establecer una violación de un derecho fundamental.

⁶ CCE, sentencia 1943-15-EP/21, 13 de enero de 2021, párr. 42.

⁷ En similar sentido se pronunció esta Corte en sentencia 128-20-EP/24, 16 de febrero de 2024, párrs. 21 y 22.

independientemente de si también es correcta.⁸ Para que la garantía de la motivación se entienda satisfecha, las resoluciones judiciales deben contener una estructura mínimamente completa, esto es (i) una fundamentación normativa suficiente (enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión y de su aplicación a los hechos del caso) y (ii) una fundamentación fáctica suficiente (justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso).⁹ Esta estructura argumentativa, conforme a la sentencia 1158-17-EP/21, constituye el criterio rector para evaluar cualquier supuesto quebrantamiento de la garantía de la motivación.

- 14.** En el caso de sentencias dictadas en los procesos de garantías jurisdiccionales constitucionales, el referido criterio rector exige que la motivación de ese tipo de sentencias contenga un tercer elemento, este es (iii) un análisis sobre la real existencia o no de vulneraciones a derechos fundamentales. Este elemento (iii), tal como lo ha manifestado esta Corte,

no añade ningún componente a la estructura del criterio rector –fundamentación fáctica suficiente y fundamentación normativa suficiente–, pues ambas clases de fundamentación son las requeridas también al motivar la decisión de si se han vulnerado o no los derechos fundamentales alegados por quien acciona una garantía jurisdiccional. Lo que introduce el elemento (iii), más bien, es que la suficiencia de la motivación –es decir, de las fundamentaciones fáctica y jurídica– debe observar un estándar elevado (reforzado) en el caso de sentencias dictadas en garantías jurisdiccionales; es decir, para que una sentencia de ese tipo cumpla con la garantía de la motivación es preciso un desarrollo argumentativo –en lo fáctico y en lo normativo– en grado tal que dé cuenta de “la real existencia o no de vulneraciones a derechos fundamentales”.¹⁰

- 15.** En el presente caso, tal como quedó expuesto previamente (ver párrafos 8.1, 8.3 y 12 *supra*), las accionantes cuestionan que la Sala no habría dado razones para concluir que los hechos demandados no configuran una vulneración de derechos y habría condicionado la procedencia de la acción de protección a la justificación de un daño grave. Es decir, que no se habría cumplido con el estándar reforzado que exige la motivación al resolver garantías jurisdiccionales.
- 16.** La sentencia bajo examen está compuesta por los siguientes apartados: competencia del tribunal (considerando primero), validez del proceso (considerando segundo), pretensiones y cargos de las partes procesales (considerando tercero), prueba actuada (considerando cuarto) y análisis de la Sala (considerandos quinto y sexto).

⁸ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 28.

⁹ *Ibid.*, párr. 61, 61.1 y 61.2.

¹⁰ CCE, sentencia 1956-21-EP/24, 16 de agosto de 2024, párr. 24.

17. En el considerando quinto, el tribunal de apelación expuso las razones en que basó su decisión. Los argumentos principales desarrollados por el tribunal de apelación son los siguientes:
- 17.1. Que no se vulneró el derecho al trabajo porque la autoridad nominadora, al tomar la decisión de terminar la relación laboral, no tenía certificación alguna de Saskia Astudillo como trabajadora sustituta y porque —en razón de lo señalado en el artículo 58 de la LOSEP y la cláusula séptima del contrato— Saskia Astudillo conocía que su contrato de servicios ocasionales podía terminarse de forma unilateral por la autoridad nominadora. Además, la terminación del contrato obedecería al cumplimiento de las normas de optimización y austeridad del gasto público contenidas en el decreto 0135, de 7 de septiembre de 2017.
- 17.2. Que no se vulneró la protección constitucional de los grupos de atención prioritaria. Esto, porque conforme al derecho a la seguridad jurídica y el acuerdo ministerial MDT-2018-180 (que regula la calificación y certificación de trabajadores sustitutos, vigente desde el 27 de septiembre de 2018) la trabajadora debió agotar el trámite ante las autoridades competentes para acceder al beneficio de trabajadora sustituta. Al no haberlo realizado, no podría entrar dentro de las excepciones de terminación unilateral de la relación laboral.
- 17.3. Que el objetivo fundamental de la acción de protección “es declarar la vulneración de un derecho constitucional, no obstante, las accionantes no han demostrado aquello y por tanto no procede la declaración de un derecho”.
18. De la información contenida en el párrafo anterior, se verifica que (i) la Sala sí analizó los hechos materia de la controversia (terminación de la relación laboral de la trabajadora que cuida de su madre con discapacidad) y (ii) que expuso razones por las cuales consideró que tales hechos no comportan una vulneración de derechos fundamentales. Estas razones consisten en que la naturaleza excepcional del contrato ocasional permite la terminación del mismo por la sola voluntad de la autoridad nominadora y que la trabajadora no agotó el trámite previsto en el ordenamiento jurídico a fin de obtener la calificación de sustituta tendiente a que su contrato no pueda ser terminado de manera unilateral.
19. Por otra parte, las accionantes alegan la vulneración a la garantía de motivación por cuanto la demanda de acción de protección se habría negado por no haberse justificado un daño grave (ver párrafo 8.1 *supra*). Al respecto, este Organismo observa que, aun cuando el tribunal mencionó el criterio de daño grave para que proceda la acción de protección (numeral 5.2 y considerando sexto de la sentencia impugnada), lo cual, *prima facie*, podría resultar inatinerante, por cuanto la acción de protección no se presentó en contra de particulares. No se verifica que dicho criterio haya constituido

el fundamento para resolver (tal como se desprende de los párrafos 17.1 a 17.3 *supra*). Para esta Corte, el solo hecho de que se haya mencionado el criterio de daño grave como condición para la procedencia de la acción de protección no constituye un vicio que pueda afectar el criterio rector de la motivación, tanto más que, como quedó expuesto, eliminada tal afirmación, subsisten razones que fundamentan la decisión de manera suficiente.

20. Por las razones expuestas se concluye que la Sala sí analizó los hechos acusados y sí dio razones —al margen de su corrección— para descartar las vulneraciones alegadas. De modo que esta Corte no observa, tal como lo afirman las accionantes, que no se hayan dado razones tendientes a justificar que no existió vulneración de derechos conforme a los hechos demandados y que simplemente se haya afirmado que es un tema de mera legalidad.
21. Este Organismo recalca que la garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto de las resoluciones judiciales. Cuando se alega una presunta vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación, no es deber de la Corte verificar la corrección o incorrección de los fundamentos esgrimidos por los órganos jurisdiccionales para justificar sus decisiones. Únicamente, corresponde evaluar si la motivación fue suficiente con miras a tutelar los derechos al debido proceso y a la defensa.
22. Por las consideraciones expuestas, esta Corte responde el problema jurídico en el sentido que la sentencia impugnada no vulneró la garantía de motivación.

5. 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. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **2206-19-EP**.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

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 Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez (voto concurrente) y Richard Ortiz Ortiz; y, cuatro votos salvados de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de viernes 08 de noviembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Teresa Nuques Martínez

SENTENCIA 2206-19-EP/24

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Teresa Nuques Martínez

1. El 08 de noviembre de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la sentencia 2206-19-EP/24. La misma analizó una acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de 20 de junio de 2019 dictada por la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Azuay (“**Corte Provincial**”) en el marco de una acción de protección.
2. Por un lado, las pretensiones de la parte accionante fueron desestimadas debido a que este Organismo evidenció que la Corte Provincial motivó la inexistencia de vulneración de derechos de manera suficiente. Al respecto, coincido con la decisión de desestimar la acción. Sin embargo, presento este voto concurrente fundamentada en el artículo 92 de la LOGJCC, con la finalidad de formular las consideraciones que se exponen a continuación:
3. Como se mencionó previamente, la sentencia de mayoría razonó que el contrato de servicios ocasionales concluyó según lo estipulado en el mismo. Además, refirió que la demandante de la acción de protección no agotó la instancia administrativa correspondiente y reconocida desde 2018, que regulaba el proceso para adquirir la calidad de trabajadora sustituta [acuerdo ministerial MDT-2018-180]. Por último, indicó que, de aceptarse la acción, se desatendería el objeto de la acción de protección, pues se estaría declarando el derecho a la estabilidad reforzada sin que dicho *status* haya preexistido a su desvinculación laboral.
4. Más allá de la verificación de la corrección o incorrección de la decisión, se recuerda que, cuando se alega una presunta vulneración al debido proceso en la garantía de motivación, escapa de la Corte el verificar el acierto o desacierto de los fundamentos esgrimidos por las judicaturas accionadas. Durante el examen de dicha garantía, las competencias de este Organismo se limitan a evaluar si la motivación fue suficiente con miras a tutelar –en este caso– el derecho al debido proceso.
5. Por otro lado, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto la determinación de si una actuación judicial vulneró, directamente, derechos constitucionales, siendo este el alcance natural de su competencia. Para tal efecto, de acuerdo con su jurisprudencia, este Organismo puede revisar y pronunciarse sobre el fondo del proceso de origen de la

acción extraordinaria de protección, *de forma excepcional*, a través de un examen de mérito. Este procede cuando el proceso de origen es una garantía jurisdiccional y concurren los siguientes presupuestos:

- 5.1. que la autoridad judicial inferior haya vulnerado derechos constitucionales;
 - 5.2. que, *prima facie*, los hechos que dieron lugar al proceso de origen puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial;
 - 5.3. que el caso no haya sido seleccionado para su revisión; y,
 - 5.4. que el caso cumpla al menos con uno de estos criterios: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o inobservancia de precedentes de la Corte.
6. El presente caso proviene de una acción de protección, no obstante, este no alcanza a ninguno de los elementos adicionales y requeridos para su análisis en el fondo. Esto se debe a que la judicatura accionada no vulneró derechos constitucionales. En consecuencia, este Organismo se encontraría impedido de ejercer tal competencia.
7. Por último y sin perjuicio de lo mencionado previamente, la sentencia de mayoría podía haber puesto de relieve y problematizado, *en consideraciones adicionales*, que en el conflicto de origen interviene como accionante una trabajadora que, a su juicio, tendría la calidad de sustituta, a pesar de no estar reconocida como tal bajo la normativa vigente. Si bien tal consideración no implica pronunciarse sobre el fondo de la controversia, podría evidenciar una eventual carencia de normativa que proteja a trabajadores sustitutos y que permita *distintas* formas de reconocimiento de tal calidad, particularmente, cuando aquellos trabajadores pertenecen al régimen público de contratación ocasional. La existencia de diversas formas de reconocimiento bajo la emisión de normativa pertinente, garantizaría -en doble vía- tanto la protección laboral reforzada de las y los trabajadores sustitutos como la seguridad jurídica de los obligados a brindar tal protección.
8. Por lo expuesto, la sentencia aprobada podría exponer otras circunstancias y casos que se vean atravesados por las particularidades antedichas. En ese sentido, considero que estas razones debieron resaltarse en la sentencia de mayoría.

HILDA
TERESA
NUQUES
MARTINEZ



Firmado digitalmente por HILDA TERESA NUQUES MARTINEZ

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 2206-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 19 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 07:13; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Jueza: Daniela Salazar Marín

SENTENCIA 2206-19-EP/24

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con respeto hacia los argumentos esgrimidos por el juez ponente de la causa y por las y los jueces constitucionales que votaron a favor de la sentencia 2206-19-EP/24, aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria de 08 de noviembre de 2024, formulo mi voto salvado por las razones que expongo a continuación.
2. La sentencia 2206-19-EP/24 desestima la acción extraordinaria de protección presentada por Saskia Tatiana Astudillo Monsalve y Laura Soledad Monsalve Iglesias (“**accionantes**”) en contra de la sentencia (“**sentencia impugnada**”) emitida por la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Azuay (“**Sala**”). Para llegar a tal decisión, la sentencia 2206-19-EP/24 plantea y resuelve un único problema jurídico que se limita al análisis sobre la motivación de la sentencia impugnada. Al respecto, concuerdo con que la sentencia impugnada se encuentra motivada. Ahora bien, mi disenso radica en que, según mi criterio, el análisis de motivación planteado no fue suficiente para responder a los cargos planteados por las accionantes en su acción extraordinaria de protección.
3. Tal como consta en la sentencia 2206-19-EP/24, en la demanda de las accionantes existe un cargo sobre la posible inobservancia de precedentes de la Corte relacionados con la protección laboral reforzada de personas sustitutas. A pesar de ello, no se plantea un problema jurídico al respecto ya que las accionantes no habrían presentado un argumento claro. Por mi parte, considero que sí existe un argumento claro y que, al ser el argumento central de la demanda y por el cual se justificó la relevancia del caso al momento de su admisión, necesariamente debía plantearse un problema jurídico al respecto. Esto habría sido coherente con el auto de admisión de la causa que contiene el siguiente análisis:

el argumento central de la demanda es que no se tomó en cuenta en la sentencia impugnada la jurisprudencia de la Corte Constitucional respecto a la protección al círculo familiar de una persona con discapacidad cuando no puede ejercer trabajo por sí mismo (sentencia No. 172-18-SEP-CC) en relación con la prohibición de la terminación unilateral de contratos de servicios ocasionales respecto a personas con discapacidad (258-15-SEP-CC). Por tales motivos, se verifica un argumento claro en el que el accionante vincula la actividad jurisdiccional con vulneraciones a derechos

constitucionales. Por estos motivos, de igual manera, se comprueba la relevancia constitucional del problema jurídico y la pretensión.

4. La sentencia 258-15-SEP- CC de 12 de agosto de 2015 contiene un precedente en sentido estricto que ha sido reconstruido por la Corte Constitucional en los siguientes términos:

Si, i) una persona con discapacidad que, independientemente del momento en que la contrajo, celebró un contrato bajo la modalidad de servicios ocasionales; ii) la entidad empleadora conocía de la condición de discapacidad de manera previa a su desvinculación; y, iii) no se ha procurado su reubicación si por su condición se ve imposibilitada para seguir ejerciendo efectivamente su cargo [supuesto de hecho], entonces, la entidad no puede dar por terminado el contrato con base en su sola voluntad con base en la causal prevista en la letra f) del artículo 146 del Reglamento de la LOSEP [consecuencia jurídica].¹

5. Por otro lado, de la sentencia 172-18-SEP-CC se podría haber extraído el criterio que permite la extensión del precedente en cuanto a la protección laboral reforzada a personas discapacitadas para quienes las cuidan (*i.e.* personas sustitutas). En efecto, en la referida sentencia se señaló que la estabilidad reforzada para la persona con discapacidad se extiende a la persona que tiene la responsabilidad de cuidarla pues: “[...] el pleno ejercicio de los derechos de la persona con discapacidad, corresponde a quien tenga a su cuidado y responsabilidad, recibir una protección especial, que indirectamente asegure el pleno goce y disfrute de los derechos de quien está a su cargo [...]”.²
6. En el caso concreto de las accionantes, se observa que la Sala, en la sentencia impugnada, reconoció que Saskia Tatiana Astudillo Monsalve había notificado al MIDUVI sobre la discapacidad de su madre y su rol de cuidado. Sin embargo, la Sala consideró que no aplicaba la protección laboral reforzada en el caso concreto debido a que no se había cumplido el trámite de acreditación a Saskia Tatiana Astudillo Monsalve como sustituta de conformidad con lo previsto en normativa del Ministerio del Trabajo. En este contexto, según mi criterio, aplicando los precedentes existentes de la Corte en cuanto a la protección laboral reforzada de las personas discapacitadas y sustitutas, la Corte Constitucional debió declarar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica de las accionantes. En efecto, la Sala impidió la aplicación de los precedentes de la Corte al priorizar la obtención de un documento por sobre los derechos de la persona discapacitada y su cuidadora.
7. En resumen, de acuerdo con lo expuesto en este voto: i) coincido con el desarrollo del problema jurídico sobre motivación planteado en la sentencia 2206-19-EP/24; ii)

¹ CCE, sentencia 1095-20-EP/22, 24 de agosto de 2022, párr. 111.1.

² CCE, sentencia 172-18-SEP-CC, 16 de mayo del 2018, p. 40.

estimo que se debía plantear un problema jurídico adicional acerca de la posible inobservancia de precedentes relacionados con la protección laboral reforzada de las personas sustitutas; iii) considero que se debió declarar la vulneración del derecho de las accionantes a la seguridad jurídica por la inobservancia de la Sala de los referidos precedentes de la Corte Constitucional; y, iv) se debió dejar sin efecto la sentencia impugnada y evaluar si el caso ameritaba la disposición de medidas de reparación adicionales.

DANIELA
SALAZAR MARIN

Digitally signed by
DANIELA SALAZAR
MARIN

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 2206-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 15 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 17:05; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado**Juezas:** Karla Andrade Quevedo y
Alejandra Cárdenas Reyes**SENTENCIA 2206-19-EP/24****VOTO SALVADO****Juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Alejandra Cárdenas Reyes**

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**RSPCC**”), formulamos, respetuosamente, nuestro voto salvado de la sentencia 2206-20-EP (“**sentencia de mayoría**”), emitida en la sesión ordinaria del Pleno del Organismo de 08 de noviembre de 2024.
2. En la sentencia 2206-19-EP/24, la Corte Constitucional desestimó la acción extraordinaria de protección presentada por Saskia Tatiana Astudillo Monsalve (“**Saskia Astudillo**”) y Laura Soledad Monsalve Iglesias (“**Laura Monsalve**”) en contra de la sentencia emitida el 20 de junio de 2019 por la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Azuay (“**Corte Provincial**”).
3. Laura Monsalve era una servidora pública que trabajaba en el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (“**MIDUVI**”) con un contrato de servicios ocasionales. El 1 de marzo de 2019, el MIDUVI dio por terminada la relación laboral de manera unilateral. Frente a esta situación, Laura Monsalve alegó que tiene bajo su cuidado y responsabilidad a su madre, quien tiene una discapacidad visual del 76% y que, de acuerdo con la declaración juramentada que presentó al inicio de la relación laboral, el MIDUVI tenía conocimiento de este hecho. Argumentó que, pese al conocimiento de este hecho, el MIDUVI dio por terminado su contrato ocasional, sin previamente procurar su reubicación.
4. En la sentencia de mayoría se planteó un problema jurídico sobre si la motivación de la sentencia impugnada era o no suficiente. Tras el análisis correspondiente, se concluyó que la Corte Provincial analizó los hechos controvertidos y expuso los motivos por los que estos no vulneraron los derechos alegados.¹ Específicamente, esta explicación consistiría en que:

la naturaleza excepcional del contrato ocasional permite la terminación del mismo por la sola voluntad de la autoridad nominadora y que la trabajadora no agotó el trámite previsto en el ordenamiento jurídico a fin de obtener la calificación de sustituta tendiente a que su contrato no pueda ser terminado de manera unilateral.²

¹ CCE, sentencia 2206-20-EP/24, 8 de noviembre de 2024, párr. 18.

² *Ibíd.*

5. Desde nuestro punto de vista la sentencia de mayoría debía formular un problema jurídico para atender al punto central de la acción extraordinaria de protección; esto es, analizar si la sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica por la inobservancia de precedentes relativos a la estabilidad laboral reforzada que les asiste a las personas con discapacidad; a las trabajadoras y trabajadores sustitutos, y, a las personas que tienen bajo su cuidado personas con discapacidad. El desarrollo jurisprudencial que ha realizado a esta Corte respecto de la estabilidad laboral reforzada permitía que, en este caso, la acción extraordinaria de protección sea el mecanismo para tutelar los derechos alegados como violados. A continuación, explicaremos: 1) el problema jurídico apropiado para responder los cargos de la acción extraordinaria de protección; 2) la línea jurisprudencial de estabilidad reforzadas para personas con discapacidades, trabajadoras y trabajadores sustitutos, y personas al cuidado de personas con discapacidad, en las diferentes modalidades de contratación laboral en el sector público.

1. Planteamiento del problema jurídico

6. En primer lugar, las suscritas juezas constitucionales discrepamos con el planteamiento del problema jurídico del voto de mayoría. La demanda de acción extraordinaria de protección, se refiere a las sentencias 175-14-SEP-CC y 172-18-SEP-CC e indica que la jurisprudencia de este Organismo ha determinado los supuestos en los que opera la protección especial y la estabilidad laboral reforzada de las personas con discapacidad y de quienes tienen bajo su cuidado y responsabilidad a una persona con discapacidad. Aquello, en su juicio, resultaba pertinente para resolver la causa de origen, pues la Corte Provincial “omitió considerar que [tiene] a [su] cargo a una persona [...] en doble condición de vulnerabilidad”. También indicó, en su demanda, que la sentencia 178-18-SEP-CC determinó que “la discapacidad es un hecho de la vida y no requiere reconociendo del Estado [sic]”.
7. En este orden de ideas, es importante establecer que aun cuando no podemos dejar de observar que, en la demanda, no se identificó expresamente la regla de precedente de las sentencias citadas, ni se explicitaron los motivos por los que estas serían aplicables a su caso.³ No obstante consideramos que, a través de un esfuerzo razonable,⁴ la Corte

³ CCE, sentencia 1943-15-EP/21, 13 de enero de 2021, párr. 42. En la referida sentencia, la Corte Constitucional determinó que, a fin de que un argumento que se fundamente en la inobservancia de precedentes constitucionales sea considerado claro, este debe incluir – además de los elementos mínimos comunes (tesis, base fáctica y justificación jurídica) – i) la identificación de la regla de precedente; y, ii) la exposición de por qué la regla de precedente es aplicable al caso.

⁴ En la sentencia 1967-14-EP/20, la Corte Constitucional determinó que, en la fase de sustanciación, este Organismo no puede rechazar, sin más, los cargos por la falta de una argumentación completa. En su lugar, debe “realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental”.

Constitucional sí podía y debía analizar si es que la sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica al inobservar las reglas de precedente desarrolladas sobre la estabilidad laboral reforzada que les asiste a las personas con discapacidad; las trabajadoras y trabajadores sustitutos (“**trabajadores sustitutos**”); y, a las personas que tienen bajo su cuidado a personas con discapacidad (“**cuidadores**”). Así lo hizo esta Corte, por ejemplo, en la sentencia 367-19-EP/20.

8. En nuestro criterio, estos aspectos desarrollados por la jurisprudencia de este Organismo deben ser analizados de forma integral cuando se aborda un cargo de inobservancia de precedentes en casos relativos a la estabilidad laboral reforzada de personas con discapacidad, trabajadores sustitutos; y cuidadores. Por lo tanto, en la causa *in examine*, estimamos que la sentencia de mayoría debió haber planteado y resuelto el siguiente problema jurídico: **¿La Corte Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica, al inobservar los precedentes emitidos por este Organismo sobre la estabilidad laboral reforzada de personas con discapacidad, trabajadores sustitutos y cuidadores?**

2. Desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional sobre la estabilidad laboral reforzada de personas con discapacidad; trabajadores sustitutos; y cuidadores

9. Sobre este punto, consideramos importante remitirnos a las sentencias en las que esta Corte ha ahondado en el derecho a la estabilidad laboral reforzada en los supuestos determinados en el párrafo precedente:

Tabla 1: Decisiones de la Corte Constitucional sobre la estabilidad laboral reforzada de personas con discapacidad, trabajadoras y trabajadores sustitutos y quienes tienen bajo su cuidado y responsabilidad a personas con discapacidad.

Sentencia	Hechos relevantes	Ratio decidendi / Reconstrucción de la regla de precedente
258-15-SEP-CC	Iliana Vera Montalván laboraba en el GADM Santo Domingo, a través de un contrato de <u>servicios ocasionales</u> . La institución accionada dio por terminado su contrato, sin tomar en consideración que tiene una <u>discapacidad</u> .	La causal de terminación contemplada en el artículo 146 literal f) del Reglamento de la LOSEP no constituye razón suficiente para justificar la salida de la persona con discapacidad, sino que deben ser razones justificadas de manera expresa y tramitadas conforme a lo establecido en la Ley y su Reglamento. Dada la situación de especial vulnerabilidad en la que se encuentran estas personas, el no contar con un trabajo estable incide directamente en una posible afectación a otros derechos constitucionales. Los contratos de servicios ocasionales suscritos entre una persona con discapacidad y una entidad del sector público podrán terminar únicamente en virtud de

		<p>las siguientes causales: a) cumplimiento del plazo; b) mutuo acuerdo de las partes; c) renuncia voluntaria; d) incapacidad absoluta y permanente de la o el contratado para prestar servicios; e) pérdida de los derechos de ciudadanía declarada judicialmente en providencia ejecutoriada; g) obtener una calificación regular o insuficiente establecida mediante el proceso de la evaluación de desempeño; h) destitución; e, i) muerte. Son estas causales, así como el hecho de haberse comprobado de manera justificada que la necesidad o la actividad por la cual fue contratada la persona con discapacidad finalizó, las que posibilitan dar por terminado el contrato de servicios ocasionales. Las entidades públicas, a fin de garantizar los derechos de las personas con discapacidad como grupo de atención prioritaria, en especial en lo que respecta a la continuidad laboral, podrán – en aquellos casos que la actividad ocasional haya concluido – reubicar a la persona contratada en otro puesto similar o de equivalente rango y función, acorde siempre a la circunstancia de la persona con discapacidad.</p>
4-18-SEP-CC	<p>Zurkaya Robalino Flores laboraba en la Agencia Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de Pastaza, a través de un <u>contrato de servicios ocasionales</u>. Tiene una <u>discapacidad</u> física del 50%. A pesar de ello, la institución dio por terminado su contrato en virtud de que, de conformidad con el artículo 58 de la LOSEP y 146 de su Reglamento vigente a la época, esta modalidad contractual no genera estabilidad laboral.</p>	<p>La autoridad administrativa, al dar por terminado el contrato de servicios ocasionales de la accionante, no tuvo en cuenta que ella se encontraba en una situación de especial vulnerabilidad al ser una persona con discapacidad. Esta condición debió ser estimada previo a favorecer “la desnaturalización de la figura contractual”. La “desnaturalización del contrato de servicios ocasionales en cuanto a su temporalidad” y la falta de consideración de que la accionante formaba parte de un grupo de atención prioritaria, vulneraron el derecho al trabajo de la accionante.</p>
172-18-SEP-CC	<p>Mónica Estrella Páez se encuentra al <u>cuidado a su hijo</u>, quien tiene una discapacidad intelectual del 84%. La accionante laboraba en la Gobernación de la</p>	<p>La terminación de la relación laboral a través de la aplicación de la figura de compra de renuncia obligatoria con indemnización, contenida en el artículo 8 del Decreto Ejecutivo 813, de 12 de julio de 2011, dirigida a Mónica Estrella Páez, servidora pública que tenía a su cargo la manutención de su hijo con discapacidad,</p>

	provincia de Santa Elena, a través de un <u>nombramiento regular</u> . ⁵ la cual le cesó de las funciones que desempeñaba por la compra de renuncia con indemnización.	vulnera su derecho al trabajo en conexión con el derecho de su hijo a recibir atención prioritaria. Para que opere el derecho a la estabilidad laboral reforzada, no era necesario que la trabajadora haya obtenido, previo a su desvinculación, el certificado de trabajadora sustituta ante la entidad correspondiente.
1067-17-EP/20	Galo Japón Núñez es padre y <u>cuidador de su hijo</u> , quien tiene una discapacidad intelectual del 48%. Laboraba como cirujano pediátrico en el Hospital Básico de Ancón del IESS. Fue notificado con la terminación de su <u>nombramiento provisional</u> .	El accionante es padre de un niño con discapacidad intelectual del 48% y su cuidador era su padre, quien laboraba en el Hospital Básico de Ancón con un nombramiento provisional. Cuando se dio por terminada su relación laboral, la institución conocía de la discapacidad del niño, sin considerar que su padre era su cuidador. No procuró su reubicación ni se le indemnizó conforme al artículo 51 de la LOD. Por lo que vulneró su derecho a la estabilidad laboral reforzada.
689-19-EP/20	Giovanny Riofrío Betancourt es <u>padre de un hijo de 4 años, con discapacidad del 99%</u> y se había calificado como trabajador sustituto. Laboraba en la Secretaría Nacional de Comunicación a través de un <u>contrato de servicios ocasionales</u> . El 30 de abril de 2018 fue notificado con la terminación del contrato por un proceso de reestructuración en la institución.	Dado que la SECOM tuvo conocimiento de la situación del accionante, y efectuó su desvinculación unilateral anticipada sin tener en cuenta su condición de sustituto de persona con discapacidad severa, inobservó lo previsto en el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia para casos de personas con discapacidad. Al no haber garantizado su estabilidad laboral reforzada – misma que requería que su desvinculación se dé atendiendo a las causales previstas por la jurisprudencia – se evidencia que se trata de un derecho vulnerado. No se evidencia que la SECOM haya procurado la reubicación del accionante o haya aplicado las causales previstas para la desvinculación de una persona con discapacidad o sustituto de ella, tampoco que una vez desvinculado anticipada y unilateralmente se le haya indemnizado de conformidad con lo establecido en el artículo 51 de la LOD. Por lo tanto, la SECOM vulneró el derecho a la estabilidad laboral reforzada del accionante.
367-19-EP/20	Juan Robalino Fierro fue despedido intempestivamente de EP Petroecuador al dar por	El accionante no pudo calificarse como trabajador sustituto debido a que requería el carné de discapacidad de su hija para concluir con el trámite y se afirmó que su hija tenía una

⁵ Cuando la accionante comenzó a laborar en la entidad accionada, se encontraba vigente la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Esta ley establecía, en su artículo 18, que, para el ejercicio de la función pública, los nombramientos pueden ser de dos clases: a) regulares y, b) provisionales. Por su parte, el artículo 19 de la mencionada ley, establecía las regulaciones de los contratos de servicios ocasionales. A la fecha de su desvinculación, se encontraba vigente la LOSEP.

	terminado su contrato laboral con la institución. No obstante, la institución no habría tomado en consideración que tenía bajo su cuidado y <u>responsabilidad a su hija</u> , quien tiene una discapacidad intelectual grave.	discapacidad del 59%. Sin embargo, los jueces consideraron que debía cumplirse un requisito que no corresponde exigir como prueba determinante de los hechos, a pesar de que reconocieron que el accionante notificó a la empresa de la discapacidad de su hija. En virtud de lo expuesto, la Corte Provincial inobservaron los precedentes 172-18-SEP-CC y 4-18-SEP-CC que eran aplicables al caso y vulneraron el derecho a la seguridad jurídica.
1342-16-EP/21	Renato Romero Villacís tiene una <u>discapacidad</u> auditiva del 30%. Primero, laboró en la Dirección Provincial de Tungurahua del Consejo de la Judicatura a través de un <u>contrato de servicios ocasionales</u> y, después, recibió un <u>nombramiento provisional</u> . La desvinculación de su lugar de trabajo se fundamentó en un informe técnico que reconocía la falta de presupuesto para la renovación del nombramiento en la institución.	El Consejo de la Judicatura, al desvincular al accionante, no tomó en consideración su discapacidad. Tampoco procuró buscar una alternativa a la terminación de su nombramiento, ni percibió la indemnización prevista en el artículo 51 de la LOD tras la finalización de su relación laboral. Por lo tanto, la institución accionada vulneró su derecho a la estabilidad laboral reforzada.
1095-20-EP/22	Robinson Orellana Parra laboraba en el GAD Durán a través de un <u>contrato de servicios ocasionales</u> . Tiene una <u>discapacidad</u> física del 30% y padece de leucemia mieloide crónica.	Si, i) una persona con discapacidad que, independientemente del momento en que la contrajo, celebró un contrato bajo la modalidad de servicios ocasionales; ii) la entidad empleadora conocía de la condición de discapacidad de manera previa a su desvinculación; y, iii) no se ha procurado su reubicación si por su condición se ve imposibilitada para seguir ejerciendo efectivamente su cargo [supuesto de hecho], entonces, la entidad no puede dar por terminado el contrato con base en su sola voluntad con base en la causal prevista en la letra f) del artículo 146 del Reglamento de la LOSEP [consecuencia jurídica]. ⁶
2126-19-EP/24	Bianka Barba Salcedo, <u>hermana</u> de Selenne Barba Salcedo, tiene una discapacidad intelectual del 78% y una afección	Si, (i) una persona que ostenta un nombramiento provisional en una institución pública y que tiene bajo su cuidado y manutención a otra persona con discapacidad; (ii) puso en conocimiento oportunamente a la entidad empleadora de su

⁶ La regla de precedente fue extraída de la sentencia 258-15-SEP-CC para su reconstrucción.

	renal como consecuencia de tener un solo riñón. Laboraba en la Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública, a través de un <u>contrato de servicios ocasionales</u> y había recibido la tutela y manutención de su hermana. Después, recibió un <u>nombramiento provisional</u> . Fue desvinculada de su lugar de trabajo, de conformidad con lo establecido en el artículo 17, literal b) de su Reglamento.	condición de sustituta; pero, (iii) es desvinculada de su puesto de trabajo sin que la entidad empleadora haya considerado a esta opción como última alternativa incluso ante necesidades institucionales legítimas. Es decir, sin que haya procurado su reubicación en la misma entidad, en un puesto similar o de equivalente rango y función, acorde con la circunstancia especial de la persona con discapacidad y sin que, una vez desvinculada ante la imposibilidad de su reubicación, se le haya indemnizado conforme al artículo 51 de la LOD [supuesto de hecho], entonces, se vulnera su derecho a la protección laboral reforzada [consecuencia jurídica]. ⁷
2091-21-EP/24	Sergio Tasipanta León tiene una <u>discapacidad</u> del 54% derivada de un traumatismo intracraneal provocado por un accidente de tránsito, acontecido el 17 de mayo de 2014, fuera de sus actividades laborales. Primero, la <u>Fuerza Aérea Ecuatoriana</u> le colocó a disposición por seis meses. Después, le colocaron en la situación jurídica de disponibilidad. Finalmente, fue dado de baja	La Fuerza Aérea Ecuatoriana no realizó actuaciones tendientes a buscar la reubicación del accionante. Su actuación se centró en determinar que las secuelas del accidente le generaron una condición incompatible con la vida militar, sin considerar la posibilidad de que realice otras actividades en la institución. La decisión de desvinculación de una persona con discapacidad debe adoptarse sobre la base de informes médicos actualizados y no en presunciones. Por otro lado, al darle de baja, la institución accionada no procedió a cancelar la indemnización prevista en el artículo 51 de la LOD, a pesar de que resultaba aplicable. Por lo que la Fuerza Aérea Ecuatoriana vulneró su derecho a la estabilidad laboral reforzada.

Fuente: Elaboración de las juezas constitucionales que suscriben este voto salvado

10. En esta línea, consideramos importante destacar que la estabilidad laboral reforzada de las personas con discapacidad, trabajadores sustitutos y cuidadores, se deriva de su derecho a recibir atención prioritaria y especializada,⁸ el derecho de las personas con discapacidad a “tener un trabajo en condiciones de igualdad de oportunidades”⁹ y la obligación del Estado de adoptar medidas de incentivo y apoyo para proyectos productivos de las personas con discapacidad.¹⁰

⁷ La regla de precedente fue extraída de la sentencia 1067-17-EP/20 para su reconstrucción.

⁸ Constitución, artículo 35.

⁹ *Ibíd.*, artículo 47 numeral 5.

¹⁰ *Ibíd.*, artículo 48 numeral 6.

11. Por lo tanto, el derecho a la estabilidad laboral reforzada en estos casos se materializa a través del deber de proteger de manera reforzada a las personas con discapacidad, lo cual involucra, también, una protección de las familias que tienen a su cargo a una persona con discapacidad, de su cuidador o de su sustituto.¹¹ Este derecho implica “la permanencia de una persona que tiene discapacidad, de su cuidador o de sus sustituto en el lugar de empleo como medida de protección”.¹² Lo anterior, no se traduce en una prohibición absoluta de dar por terminada una relación laboral en estos casos, sino que obliga a las instituciones públicas a optar por una reubicación y cuando no sea posible llegar a una desvinculación como opción de *última ratio* con “una carga argumentativa sustancialmente mayor” para el efecto.¹³
12. De lo sintetizado *supra*, consideramos importante identificar que – conforme a la jurisprudencia de este Organismo - existen distintos titulares de la estabilidad laboral reforzada: (i) las personas con discapacidad, cuando tienen la posibilidad de realizar actividades laborales por sí mismas. En este supuesto el titular del derecho a la estabilidad laboral reforzada es la persona con discapacidad. **No obstante, cuando esta no puede trabajar por sí misma, la titularidad de este derecho se extiende a (ii) su trabajadora o trabajador sustituto o (iii) a su cuidador o cuidadora;** es decir, quien sea responsable de su cuidado y manutención.
13. La diferencia entre las trabajadoras y trabajadores sustitutos de personas con discapacidad y quienes tienen bajo su cuidado y manutención a una persona con discapacidad radica en que – los primeros – cuentan con una certificación otorgada por el Ministerio del Trabajo o por el Ministerio de Inclusión Económica y Social, dependiendo del caso.¹⁴ Los segundos no cuentan con tal acreditación.
14. No obstante, aquello no implica que – por esta falta de la calificación efectuada por el Estado– no sean titulares del derecho a la estabilidad laboral reforzada. El reconocimiento estatal de la calidad de trabajador sustituto no tiene un carácter

¹¹ CCE, sentencia 689-19-EP/20, 22 de julio de 2020, párr. 32.

¹² CCE, sentencia 2126-19-EP/24, 25 de abril de 2024, párr. 72.

¹³ *Ibíd.*, párr. 77.

¹⁴ El Acuerdo Ministerial 180 del Ministerio del Trabajo, publicado en el Registro Oficial 336 de 27 de septiembre de 2018, establece las directrices para que los padres de niñas, niños o adolescentes con discapacidad o sus representantes legales puedan calificarse como trabajadoras o trabajadores sustitutos directos de personas con discapacidad. Por su parte, el Acuerdo Ministerial 46 del Ministerio de Inclusión Económica y Social – que consagra la Norma Técnica de Acreditación de Sustituto de Persona con Discapacidad - establece el marco normativo de acreditación y certificación de un trabajador sustituto por solidaridad humana de una persona con discapacidad. En el caso de trabajadoras y trabajadores sustitutos por solidaridad humana, estos no tienen un parentesco con la persona con discapacidad, pero adquieren la responsabilidad de garantizar su cuidado y manutención, conforme a lo establecido en el artículo 3 del mencionado Acuerdo.

constitutivo de este derecho. Para ser titular de esta protección laboral reforzada es necesario que la persona tenga bajo su responsabilidad el cuidado y manutención de una persona con discapacidad y que la institución empleadora tenga conocimiento previo de esta situación particular.

15. Esta Magistratura, a través de la jurisprudencia sintetizada en el párrafo 9 *supra*, ha tutelado el derecho a la estabilidad laboral reforzada tanto de: i) personas con discapacidad; ii) trabajadoras y trabajadores sustitutos; y, iii) cuidadores, o quienes tienen bajo su responsabilidad el cuidado y manutención de una persona con discapacidad. Esta Corte ha reconocido, además, que la estabilidad laboral reforzada opera en varios supuestos de contratación laboral en el sector público:

Tabla 2: Sistematización de las modalidades contractuales con el sector público de las y los accionantes y su situación de persona con discapacidad, trabajadora o trabajador sustituto o persona que tuviere bajo su cuidado y responsabilidad a una persona con discapacidad.

Caso	Titular	Modalidad laboral
258-15-SEP-CC	Persona con discapacidad	Servicios ocasionales
4-18-SEP-CC	Persona con discapacidad	Servicios ocasionales
172-18-SEP-CC	Cuidador	Nombramiento regular
1067-17-EP/20	Cuidadora	Nombramiento provisional
689-19-EP/20	Sustituto	Servicios ocasionales
367-19-EP/20	Cuidador	Contrato laboral con una empresa pública
1342-16-EP/21	Persona con discapacidad	Nombramiento provisional
1095-20-EP/22	Persona con discapacidad	Servicios ocasionales
2126-19-EP/24	Cuidador	Nombramiento provisional
2091-21-EP/24	Persona con discapacidad	Soldado en la Fuerza Aérea Ecuatoriana

16. En caso bajo examen, Laura Monsalve es una persona que tiene bajo su cuidado a una persona con discapacidad; es decir, es una cuidadora. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, el ejercicio del derecho a cuidar de una persona con discapacidad, le hace titular del derecho a la estabilidad laboral reforzada. Ahora bien, en este caso la titular del derecho es una persona que trabajó en el MIDUVI bajo la modalidad de contrato de servicios ocasionales. De ahí que, a la luz de los hechos analizados, reconocemos que este caso tiene una particularidad respecto de los otros casos donde los titulares con cuidadores: la titular del derecho se vincula a la institución con un contrato de servicios ocasionales.
17. A nuestro modo de ver esto no implicaba un problema para reconocer que, incluso bajo esta modalidad, subsistía el reconocimiento de esta protección también para las personas cuidadoras con contratos ocasionales porque ya se había reconocido a las personas con discapacidad y bajo servicios de contratos ocasionales la estabilidad

laboral reforzada. Al haber establecido que esta protección se extiende a las personas sustitutas y cuidadoras, se sigue, de modo lógico, que las personas cuidadoras con servicios ocasionales también son titulares de este derecho.

- 18.** De ahí que el presente caso representaba una oportunidad para que la Corte unifique su jurisprudencia sobre la estabilidad laboral reforzada de las servidoras y servidores públicos que tienen bajo su cuidado y responsabilidad a personas con discapacidad. Para tal efecto, estimamos que era posible partir de la reconstrucción de la regla de precedente de la sentencia 258-15-SEP-CC, contenida en la sentencia 1095-20-EP/22, que establece:

Si, i) una persona con discapacidad que, independientemente del momento en que la contrajo, celebró un contrato bajo la modalidad de servicios ocasionales; ii) la entidad empleadora conocía de la condición de discapacidad de manera previa a su desvinculación; y, iii) no se ha procurado su reubicación si por su condición se ve imposibilitada para seguir ejerciendo efectivamente su cargo [**supuesto de hecho**], entonces, la entidad no puede dar por terminado el contrato con base en su sola voluntad con base en la causal prevista en la letra f) del artículo 146 del Reglamento de la LOSEP [**consecuencia jurídica**].¹⁵

- 19.** A continuación, consideramos que correspondía incorporar, en el supuesto de hecho i), a las trabajadoras y trabajadores sustitutos, así como a las personas que tienen bajo su cuidado y responsabilidad a personas con discapacidad. Aquello, como se indicó previamente, se fundamenta en que esta Corte Constitucional, en las sentencias 172-18-SEP-CC, 1067-17-EP/20, 367-19-EP/20 y 2126-19-EP/24 tuteló el derecho a la estabilidad laboral reforzada de quienes tenían bajo su cuidado y responsabilidad a personas con discapacidad- sin que hayan contado con la calificación de trabajadora o trabajador sustituto- por la decisión de las instituciones públicas de dar por terminadas sus relaciones laborales respectivas, sin que previamente hayan adoptado acciones para reubicarles. Por su parte, en la sentencia 689-19-EP/20 esta Corte declaró la violación del derecho a la estabilidad laboral reforzada de un trabajador sustituto por la decisión de finalizar su relación laboral, sin que se hayan emprendido acciones para colocarlo en otro puesto de trabajo.
- 20.** Estimamos que esta precisión tendría un efecto práctico importante: unificar la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la titularidad del derecho a la estabilidad laboral reforzada de las personas con discapacidad, trabajadoras y trabajadores sustitutos y quienes tienen bajo su cuidado y responsabilidad a personas con discapacidad. Por lo que la regla, tras la unificación de criterios que correspondía, debería leerse de la siguiente forma:

¹⁵ La regla de precedente fue extraída de la sentencia 258-15-SEP-CC para su reconstrucción.

Si, (i) una persona con discapacidad, sustituta o que tiene bajo su cuidado y responsabilidad a una persona con discapacidad en una institución pública celebró un contrato bajo la modalidad de servicios ocasionales; (ii) la entidad empleadora conocía de su condición de persona con discapacidad, sustituta o que tiene bajo su cuidado y responsabilidad a una persona con discapacidad, de manera previa a su desvinculación; y, (iii) no se ha procurado su reubicación para seguir ejerciendo efectivamente su cargo [supuesto de hecho], entonces, la entidad no puede dar por terminado el contrato con base en su sola voluntad fundamentada en la causal prevista en la letra f) del artículo 146 del Reglamento de la LOSEP.

21. Al aplicar esta regla en el caso examinado, se corrobora lo siguiente:

21.1. Saskia Astudillo laboraba “MIDUVI”. Tiene bajo su cuidado y responsabilidad a su madre, quien tiene una discapacidad visual del 76%, a través de un contrato de servicios ocasionales.

21.2. El MIDUVI tenía conocimiento de que Saskia Astudillo tenía bajo su cuidado y responsabilidad a una persona con discapacidad. Aquello se desprende de la declaración juramentada que presentó al inicio de la relación laboral, que puso este particular en conocimiento de la institución.

21.3. El MIDUVI dio por terminada la relación laboral de manera unilateral, fundamentado en el artículo 146 literal f) del Reglamento de la LOSEP, sin procurar su reubicación en la entidad para garantizar la estabilidad laboral reforzada.

22. Por lo tanto, analizados los hechos de la presente causa, estimamos que estos comparten las propiedades relevantes contenidas en la regla de precedente identificada en el párrafo 20 de este voto particular. A pesar de ello, la Corte Provincial determinó que, a fin de que Saskia Astudillo sea titular de este derecho, debía cumplir con el trámite de acreditación como trabajadora sustituta, conforme al acuerdo ministerial MDT-2018-180. Por lo que, al exigir una calificación del Estado como presupuesto para que Saskia Astudillo sea titular de este derecho, a pesar de que tenía bajo su cuidado y responsabilidad a su madre con discapacidad, la Corte Provincial inobservó los precedentes emitidos por la Corte Constitucional y, consecuentemente, se vulneró el derecho a la seguridad jurídica.

23. Bajo todas las consideraciones expuestas y en respuesta al problema jurídico estimamos que por cuanto se ha identificado una vulneración a la seguridad jurídica por parte de la sentencia emitida por la Corte Provincial, en este caso correspondía aceptar la acción extraordinaria de protección y reenviar el caso a fin de que una nueva conformación de la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y

Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Azuay conozca y resuelva el recurso de apelación interpuesto.

KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO
Firmado digitalmente
por KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO
Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS REYES
Firmado
digitalmente por
XIMENA ALEJANDRA
CARDENAS REYES
Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 2206-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 22 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 15:09; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Jhoel Escudero Soliz

SENTENCIA 2206-19-EP/24

VOTO SALVADO

Juez constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. En la sesión de Pleno de 8 de noviembre de 2024, la Corte aprobó con mayoría la sentencia correspondiente a la causa 2206-19-EP, en la cual se desestimó la acción extraordinaria de protección propuesta por Saskia Astudillo y Laura Monsalve en contra de sentencia emitida el 20 de junio de 2019, dictada por la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, al considerar que esta decisión no vulneró el debido proceso en la garantía de la motivación.
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, la sentencia de Corte Provincial, que atendió el recurso de apelación propuesto dentro de la acción de protección, no se encontraba motivada. Ello, pues no analizó la vulneración de derechos alegados, en particular, el derecho a la protección laboral reforzada de un trabajador sustituto de una persona con discapacidad. Por ende, cabía declarar la vulneración a este derecho. Así mismo, mantendré que la Sala Provincial no atendió las alegaciones de las accionantes del proceso de origen relacionadas con sus condiciones de vulnerabilidad, que requerían una protección reforzada.
4. En la acción de protección originaria la accionante Saskia Astudillo informó que laboró en el MIDUVI desde el 2018, a través de la modalidad de contratos ocasionales, y que mantuvo algunos contratos con la entidad. También, informó que en el 2019 dicha entidad dio por terminado el contrato de manera unilateral. La accionante alegó su calidad de trabajadora sustituta, al ser el único sustento de su madre, adulta mayor que padece de discapacidad visual.
5. En la sentencia de 07 de mayo de 2019, emitida por la jueza de la Unidad Judicial Penal de Cuenca, se aceptó la acción de protección al considerar que se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y el derecho a la igualdad. La jueza resolvió que en el caso cabía aplicar la tutela reforzada a favor de Saskia Astudillo, quien tiene a su cargo a su madre, una persona con doble condición de

vulnerabilidad. Y, dispuso las siguientes medidas de reparación: i) dejar sin efecto el memorando MIDUVIGAF20190322-M de 1 de marzo de 2019, en el cual la coordinadora general administrativa financiera de MIDUVI dio por terminado el contrato ocasional de la accionante, ii) reintegrar inmediatamente a la accionante y respetar el plazo estipulado para el efecto, iii) ordenar que MIDUVI no reitere la conducta lesiva, y iv) pagar a la accionante la suma no percibida por todo el tiempo que estuvo desvinculada. Frente a esta sentencia MIDUVI interpuso recurso de apelación.

6. En el considerado quinto en la sentencia de apelación, impugnada en el caso concreto, la Sala Provincial, en lo principal resolvió lo siguiente:

De los hechos fácticos presentados en el presente caso, la obtención de la calificación no ha ocurrido. El hecho de que la accionante como lo señala en su acción haya puesto en conocimiento de la autoridad mediante declaración juramentada que se encontraba el cuidado de su madre, no genera a la administración obligación alguna, ni a la demandante derecho alguno, pues no se trata de la certificación de sustitución, requisito para formar parte del porcentaje de cumplimiento de inclusión laboral, además que como lo hemos examinado aquellas peticiones datan de agosto y septiembre de 2018 cuando estaba vigente el primero contrato se servicios ocasionales. De conformidad con el art. 5 antes invocado de la norma, le correspondía a la accionante Saskia Tatiana Astudillo Monsalve, como persona natural, certificarse como sustituto directo, para lo cual debía acudir a la Dirección Regional de Trabajo y Servicio Público o la Delegación Provincial de su jurisdicción conforme el anexo 1 del presente Acuerdo Ministerial y presentar los justificativos.

7. En decir, los jueces provinciales dejaron de atender las condiciones de vulnerabilidad de Saskia Astudillo, quien alegó ser el sustento de su madre de 76 años, quien padece una discapacidad visual del 76%. Estas condiciones constan en el certificado de discapacidad emitido por el Ministerio de Salud Pública, y en un informe oftalmológico. También, se puede confirmar que la accionante presentó una declaración juramentada informando su calidad de sustituta directa.
8. Pese a ello, los jueces de la Sala Provincial se limitaron a señalar que Saskia Astudillo no habría culminado el trámite para ser considerada discapacitada sustituta, esto atendiendo a un requisito formal como es la obtención de un certificado. Y, concluyeron que el no contar con el certificado de discapacitada sustituta no podía alegar tal condición y por tanto el MIDUVI no estaba obligado a otorgar un a protección reforzada.
9. Consecuentemente, la Sala enfocó su análisis solamente en esta formalidad de contar con un certificado de ser discapacitada sustituta, pero dejó de observar las condiciones de vulnerabilidad de la madre de la accionante, que es adulta mayor y padece del 76%

de discapacidad visual, y el salario de la accionante constituía el único sustento de ambas.

10. La Sala no se pronunció sobre la necesidad de protección reforzada, y que esta condición ya fue informada a MIDUVI por otros medios tales como certificados médicos. En suma, la Sala de esta manera condiciona el goce y ejercicio del derecho a obtener una protección reforzada a la existencia de un certificado de discapacidad sustituta. Es decir, la Sala Provincial se refirió únicamente a una condición de exclusión de la condición de sustituta, sin analizar el derecho que se alegó vulnerado que en este caso fue el derecho a la igualdad y a la motivación.
11. La sentencia de mayoría no consideró estas particularidades del caso, por lo que se debió aceptar la acción extraordinaria de protección y declarar la vulneración a la motivación.



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 2206-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 22 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 16:20; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



220619EP-765d7

**Caso Nro. 2206-19-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes veintinueve de noviembre de dos mil veinticuatro por el presidente de la Corte Constitucional, Alí Lozada Prado; el día lunes dos de diciembre de dos mil veinticuatro el voto salvado de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín y el voto concurrente de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez; el día martes tres de diciembre de dos mil veinticuatro los votos salvados de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Alejandra Cárdenas Reyes; y el día jueves cinco de diciembre de dos mil veinticuatro el voto salvado del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 238-20-EP/24
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 21 de noviembre de 2024

CASO 238-20-EP

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

SENTENCIA 238-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la decisión de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena en el marco de una acción de protección. Este Organismo no encuentra la vulneración al derecho a la seguridad jurídica al comprobar que en el caso no se aplica la regla de precedente establecida en la sentencia 30-18-SEP-CC porque existe una propiedad relevante distinta entre los casos analizados que implica que la cesación debe ser definitiva en el supuesto en el cual se accede a un nombramiento permanente sin un concurso de méritos y oposición.

1. Antecedentes procesales

1.1. Antecedentes del proceso de origen

1. El 3 de octubre de 2019, Rosa Candelaria Muñoz (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Santa Elena (“**GADMSE**”).¹
2. El 30 de octubre de 2019, la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón de Santa Elena aceptó la demanda y declaró la vulneración de los derechos constitucionales alegados.² En contra de esta decisión, el GADMSE interpuso un recurso de apelación.

¹ La accionante inicialmente tenía un nombramiento provisional en el GADMSE. De forma posterior, la accionante había obtenido un nombramiento permanente sin un concurso de méritos y oposición por medio de la resolución 013011208-GADMSE-A. El GADMSE inició un proceso de revisión mediante el cual se dejó sin efecto los actos administrativos posteriores a dicha resolución. El proceso de revisión iniciado por el GADMSE resultó en que su nombramiento quede insubsistente y se le emitió nuevamente un nombramiento provisional. La accionante presentó una AP en la cual alegó que la resolución 0128082019-GADMSE-OVP-A del GADMSE vulneró sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica y a la estabilidad laboral debido a que esta resolución tuvo como consecuencia que ella retorne a su nombramiento provisional. De forma posterior, la accionante fue separada de la entidad. El proceso fue signado con el número 24331-2019-01084.

² Como medida de reparación, la Unidad Judicial ordenó el reintegro inmediato de la accionante a su puesto de trabajo bajo las mismas condiciones, es decir, con nombramiento permanente y la cancelación de los días no laborados desde el 7 de septiembre de 2019 hasta el momento de su reintegro.

3. El 12 de diciembre de 2019, la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena (“**Corte Provincial**”) aceptó el recurso de apelación, revocó la sentencia de primera instancia y desechó la demanda.³ En contra de esta decisión, la accionante interpuso recursos de aclaración y ampliación, los cuales fueron resueltos de forma negativa el 2 de enero de 2020.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

4. El 14 de enero de 2020, la accionante presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 12 de diciembre de 2019 emitida por la Corte Provincial. La causa fue signada con el número 238-20-EP.
5. El 10 de junio de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional⁴ admitió a trámite la acción extraordinaria de protección y solicitó a la Corte Provincial que presente un informe de descargo debidamente motivado, el cual fue presentado por la judicatura el 6 de julio de 2020.
6. El 8 de septiembre de 2020, el GADMSE presentó un escrito de *amicus curiae*.
7. El 17 de febrero de 2022, la causa fue sorteada a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes⁵ quien, el 16 de mayo de 2023, en atención al orden cronológico de sustanciación de causas, avocó conocimiento del caso y notificó con el contenido de la providencia a los sujetos procesales.

2. Competencia

8. En los artículos 94 y 437 de la Constitución y el artículo 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

³ La Corte Provincial consideró que no existió vulneración al derecho a la seguridad jurídica puesto que, no existió analogía entre la sentencia 30-18-SEP-CC y el caso de la accionante, ya que no fue removida de su cargo sino que se dejó sin efecto su nombramiento permanente y posteriormente continuó sus actividades con un nombramiento provisional. Adicionalmente, indicó que no se había vulnerado su derecho a la estabilidad dado que la calidad de servidor público debe obtenerse mediante la declaración de ganador de un concurso de méritos y oposición, lo cual no se observa en el caso de la accionante. Finalmente, señaló que la acción de protección no era procedente para examinar cuestiones de legalidad. Por lo tanto, al no encontrar una vulneración a derechos constitucionales, revocó la sentencia del juez *a quo*.

⁴ La Sala de Admisión estuvo conformada por la jueza constitucional Carmen Corral Ponce y los ex jueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y Hernán Salgado Pesantes.

⁵ La ponencia de la causa estuvo a cargo del ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, previo a la renovación parcial de los jueces de la Corte Constitucional en febrero de 2022.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1 Argumentos de la accionante

9. La accionante alega que la decisión impugnada vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva, seguridad jurídica y debido proceso en las garantías de la defensa y la motivación.⁶
10. Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, la accionante indica que los juzgadores debían analizar a fondo la alegada vulneración de derechos. Menciona que esto no ocurrió porque los jueces sostuvieron que no existía analogía entre los hechos del caso y los hechos de la sentencia 030-18-SEP-CC pues consideraron que la remoción del cargo de la accionante no fue directa, sino que fue por la declaratoria de nulidad del acto administrativo. Así, argumenta que la Sala:

pretende sostener que no existe analogía con los hechos puesto (sic) a conocimiento y de los hechos relatados en la sentencia No. 30-18-SEP-CC, Caso No. 290-10-EP, toda vez que, a su decir, la REMOCIÓN DEL CARGO, no fue directa, sino que esto se debió a la declaratoria de nulidad del Acto Administrativo No. 013011218-GAMDSE-A, de fecha 01 de diciembre del 2018. Evidentemente el Tribunal de la Corte Provincial, no analiza la violación del derecho que justamente fue declarado (sic) por parte del Juez de Primer, (sic) esto es que al momento de emitir el GAD Municipal del Cantón Santa Elena, la Resolución Administrativa No. 0128082019-GADMSE-OVP-A, a través de un proceso de revisión de los actos, no consideró la REGLA JURISPRUDENCIAL dictada dentro de la Sentencia No. 30-18-SEP-CC, Caso No. 290-10-EP (...) esta es "...LAS AUTORIDADES PUBLICAS (SIC) ESTÁN VEDADAS DE REMOVER DIRECTAMENTE A UN SERVIDOR O SERVIDORA PUBLICA (SIC) QUE HAYA INGRESADO CON NOMBRAMIENTO PERMANENTE, SO PRETEXTO DE CORREGIR EL VICIO DE LEGALIDAD EN EL INGRESO. EN CASO DE EXISTIR TALES VICIOS, LA CORRECCIÓN DEBERÁ HACÉRSELA POR MEDIO DE LA DECLARATORIA DE LESIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN CUESTION (SIC) Y LA PRESENTACIÓN (SIC) DE LA CORRESPONDIENTE ACCION (SIC) ANTE LOS TRIBUNALES DISTRITALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL INCUMPLIMIENTO DE ESTA REGLA ACARREA LA VULNERACIÓN DEL DERECHO CONSTITUCIONAL A LA SEGURIDAD JURÍDICA".

11. La accionante citó la regla de precedente mencionada e indicó que la acción de protección era la vía adecuada para analizar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica por la falta de observancia de dicha regla. Por eso, señala que "Si se me niega la Acción de Protección sin realizar este análisis, EL SUSCRITO (sic) queda sin una

⁶ Derechos que constan en la Constitución, en los artículos 75, 82 y 76 numeral 7 literales a) y l), respectivamente.

vía para reclamar sus derechos, sin posibilidad de defenderse y, por lo tanto, se violenta el derecho a la tutela judicial efectiva de sus derechos, pues no tiene forma de hacer valer los mismos”.

12. En referencia al derecho a la seguridad jurídica, la accionante indica que si el GADMSE quería corregir los vicios que se detectaron en la obtención del nombramiento de la accionante, lo que se debía hacer era la declaración de lesividad del acto administrativo “y la correspondiente presentación de la demanda ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, en el caso de inobservar tal situación, se vulneraría el derecho a la seguridad jurídica”.
13. Sobre la vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la defensa, la accionante argumenta que los jueces de la Corte Provincial incumplieron su deber objetivo de velar por sus derechos constitucionales. A su parecer, esto la dejó en indefensión puesto que no existe otra vía para reclamar sus derechos, a pesar de que la judicatura de primera instancia reconoció dicha vulneración y de constar las pruebas de la remoción del cargo y la afectación a su estabilidad laboral.
14. Con respecto a la vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación la accionante considera que la sentencia impugnada no cumple con los elementos de razonabilidad y lógica. Sobre la razonabilidad, considera que: “no tiene sentido alguno que se pretenda desconocer la regla jurisprudencial por el solo hecho de no existir analogía” dado que según los jueces de la Corte Provincial se tramitó un proceso de revisión administrativo en ejercicio de la autotutela por parte del GADMSE que tuvo como resultado la Resolución Administrativa 0128082019-GADMSE-OVP-A.⁷
15. En relación con el elemento de la lógica, citó una parte de la sentencia impugnada e indicó que en la misma “no existe lógica entre las afirmaciones del Tribunal y su decisión, más aún, como analizamos anteriormente, si se presume la violación de un derecho, como lo expresó el Juez de Primer Nivel en la sentencia que fue revocada por los jueces de Segundo Nivel”.
16. La accionante solicita que la Corte declare la vulneración de los derechos constitucionales alegados, deje sin efecto la sentencia de la Corte Provincial, se deje en firme la sentencia de la primera instancia y que se disponga al Consejo de la Judicatura que se investigue y sancione a los jueces de la Sala por haber vulnerado sus derechos constitucionales.

⁷ Ver nota al pie 1, *supra*.

3.2 Posición de la judicatura accionada

17. Los jueces de la Corte Provincial, en su informe, indicaron que la resolución impugnada no vulneró los derechos fundamentales de las partes involucradas en la acción de protección, dado que estuvo apegada a normas constitucionales y jurídicas, a los mandatos constitucionales e instrumentos internacionales.
18. Con respecto a la posible vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, y la omisión de la regla jurisprudencial citada por la accionante, la Sala indica que el nombramiento permanente de la accionante no fue dejado sin efecto mediante la resolución impugnada, ya que: “claramente ella declara nulos los actos administrativos que se dieron con posterioridad a la resolución No. 013112018-GAMDSE.A de fecha de 1 de diciembre del 2018, y como consecuencia vuelve las cosas a su estado anterior, más aun el GAD Municipal de Santa Elena (...) devolvió a la accionante el nombramiento provisional que mantenía al momento de ingresar a prestar servicios con la misma remuneración y al cargo que fue designada”.
19. De esta manera, la Corte Provincial indica que:

(...) ante la obligatoriedad de los suscritos de analizar la existencia o no de posibles violaciones de algún derecho constitucional en la acción conocida, se verificó que en la acción objeto de revisión no se alegó o atacó a la acción de personal que declara el cese de funciones por tener el cargo de nombramiento provisional, se ataca la resolución No. 0128082019-GADMSE-OVP-A de fecha de 28 de agosto del 2019 que declara la nulidad de la resolución No. 013011201-GADMSE-A de fecha 1 de diciembre que expide el Manual de Clasificación y Valoración de Puestos (...), la que no hace referencia a derechos individuales, sino que declara la nulidad de un acto y como resultado de esto se dejan sin efecto otros actos administrativos que se derivaron de aquella, entre ellos el nombramiento permanente del accionante, volviendo la vinculación del accionante a su estado anterior (...).
20. Sobre la presunta vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de motivación, la Corte Provincial alega que la accionante “hace una errónea interpretación del precedente jurisprudencial contenido en la sentencia No. 030-18-SEP-CC (...)” debido a que “no existe analogía entre el caso puesto a nuestro conocimiento y el contenido de dicho fallo jurisprudencial por cuanto los hechos difieren (...)”. De acuerdo con los jueces, la accionante ingresó a la institución con un nombramiento provisional, al cual regresó después del proceso de revisión del Manual de Puestos.
21. Finalmente, la Corte Provincial solicita que, dada la carencia de fundamentos de la accionante y los argumentos presentados en el informe, se rechace la acción extraordinaria de protección.

3.3 GADMSE

22. El GADMSE, en su calidad de *amicus curiae* señala que el anterior alcalde expidió el “Manual de Clasificación y Valoración de puestos (...)” a menos de un año de terminar con su período. En dicho documento, introdujo una disposición que permitía que los servidores que tengan nombramiento provisional por doce meses o más, y a quienes no se les haya realizado la evaluación de desempeño por parte de la institución tenían “derechos” a que se les otorgue un nombramiento permanente de manera inmediata.
23. En ejercicio de sus competencias el GADMSE inició un proceso de revisión que culminó en que el documento fue declarado nulo de pleno derecho por ser contrario a la Constitución y varios artículos del Código Orgánico Administrativo.⁸ Como consecuencia de la nulidad, dejó sin efecto los nombramientos definitivos que se expidieron y se retornó a la accionante a su nombramiento provisional. Posteriormente, el 7 de septiembre de 2019, el GADMSE resolvió cesar de manera definitiva a la accionante.
24. Sobre los cargos de la accionante, el GADMSE afirma que la regla contenida en la sentencia 030-18-SEP-CC no se aplicaría dado que la remoción del cargo de la accionante no fue directa. Asimismo, citó la sentencia 23-11-IS/19 e indicó que, por mandato constitucional, solamente se puede acceder a un nombramiento definitivo por medio de un concurso de méritos y oposición y no mediante sentencia. Adicionalmente afirma que no existe una vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación debido a que la sentencia impugnada no debía analizar temas infra constitucionales y no desconoció la regla jurisprudencial, dado que encontró que no existió una analogía entre los casos.

4. Planteamiento del problema jurídico

25. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional.⁹
26. Sobre lo anterior, la Corte Constitucional ha indicado de manera reiterativa que, en el marco de una acción extraordinaria de protección, quien acciona debe formular argumentos completos, en los que se pueda identificar, al menos: (i) una tesis sobre

⁸ El GADMSE cita los artículos 105, 106 y 107 del COA.

⁹ CCE, sentencia 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 16.

cuál es el derecho vulnerado; (ii) una base fáctica, que se refiere a cuál es la acción u omisión de la autoridad judicial que viola derechos; y, (iii) una justificación jurídica, que demuestre por qué la acción u omisión de la autoridad judicial vulnera el derecho de forma directa e inmediata.¹⁰

27. Con respecto al cargo contenido en los párrafos 10 a 12 *supra*, relacionado con el derecho a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica, la accionante menciona que los juzgadores de la Corte Provincial no aplicaron la regla contenida en la sentencia 30-18-SEP-CC. Este Organismo ha indicado en su jurisprudencia que, para alegar la inobservancia de un precedente constitucional, la accionante debe cumplir con los requisitos básicos de un argumento completo y debe incluirse en la argumentación jurídica la identificación de la regla y por qué esta es aplicable al caso.¹¹
28. Este Organismo observa que la accionante expresó de forma mínimamente completa su cargo, identificó la regla de precedente alegada y expuso por qué dicha regla se debía aplicar, por lo que esta Corte reconduce el cargo sobre tutela judicial efectiva hacia la posible vulneración a la seguridad jurídica y plantea el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia emitida por la Corte Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica al inobservar la regla de precedente contenida en la sentencia 30-18-SEP-CC?**
29. Con respecto a los cargos indicados en los párrafos 13 a 15 *supra* relacionados con la vulneración al derecho al debido proceso en las garantías de la defensa y motivación, este Organismo evidencia que la accionante demuestra que no está de acuerdo con la decisión de la Corte Provincial porque la misma no le habría dado la razón aun cuando la Unidad Judicial estimó que existió vulneración de derechos y está en desacuerdo con la “errónea” interpretación de los jueces de la regla de precedente. En este sentido no se encuentra un cargo completo, dado que no ofrece una justificación jurídica. Por lo tanto, este Organismo se abstiene de realizar consideraciones sobre estos cargos, pese a haber realizado un esfuerzo razonable.

5. Resolución del problema jurídico

¿La sentencia emitida por la Corte Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica al inobservar la regla de precedente contenida en la sentencia 30-18-SEP-CC?

¹⁰ *Id.*, párr. 18.

¹¹ CCE, sentencia 1943-15-EP/21 de 13 de enero de 2021, párr. 42.

- 30.** El artículo 82 de la Constitución reconoce el derecho a la seguridad jurídica en los siguientes términos: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.
- 31.** Por su parte, este Organismo ha señalado que el derecho a la seguridad jurídica implica “contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita al individuo tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas”.¹² Además, ha establecido que este derecho debe ser estrictamente observado para evitar la arbitrariedad por los poderes públicos, con la finalidad de brindar certeza de que la situación jurídica no será modificada sino por los procedimientos establecidos previamente y por autoridad competente.¹³
- 32.** Es preciso señalar, además, que esta Corte Constitucional ha enfatizado que, al analizar una posible vulneración al derecho a la seguridad jurídica, no le corresponde pronunciarse acerca de la correcta o incorrecta aplicación o interpretación de las normas. Por el contrario, le corresponde, como máximo intérprete de la norma suprema, “verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado la afectación de preceptos constitucionales”.¹⁴
- 33.** Por otra parte, en lo que respecta a la inobservancia de precedentes constitucionales, esta Corte ha señalado que esta “constituye en sí misma una afectación a preceptos constitucionales susceptible de ser examinada a la luz del derecho a la seguridad jurídica. En estos supuestos no es necesario verificar una posible afectación de otros preceptos constitucionales”.¹⁵
- 34.** En ese orden de ideas, a criterio de la accionante no podía darse por terminado su nombramiento permanente sin que se haya realizado una acción de lesividad y se haya presentado la correspondiente acción frente al Tribunal de lo Contencioso Administrativo por lo que corresponde a este Organismo determinar la naturaleza de la sentencia 30-18-SEP-CC.

¹² CCE, sentencia 1091-13-EP/20, 4 de marzo de 2020, párr. 34; CCE, sentencia 330-16-EP/21, 5 de mayo de 2021, párr. 42.

¹³ CCE, sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20; CCE, sentencia 2971-18-EP/20, 16 de septiembre de 2020, párr. 20.

¹⁴ CCE, sentencia 2971-18-EP/20, 16 de septiembre de 2020, párr. 31. En el mismo sentido: CCE, sentencia 1357-13-EP/20, 8 de enero de 2020, párr. 52; CCE, sentencia 2034-13-EP/19, 18 de octubre de 2019, párr. 22; CCE, sentencia 1800-14-EP/20, 27 de febrero de 2020, párr. 30 y CCE, sentencia 146-14-EP/20, 27 de mayo de 2020, párr. 16.

¹⁵ CCE, sentencia 1797-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 40. Ver también CCE, sentencia 1593-14-EP/20, 29 de enero de 2020, párr. 19; sentencia 2196-19-EP/24, 11 de enero de 2024, párr. 25.

35. Por tanto, con el fin de evaluar si se incumplió un precedente, la Corte debe determinar dos elementos: (i) que la decisión alegada como incumplida—la sentencia 30-18-SEP-CC—contenga un precedente en sentido estricto;¹⁶ y, (ii) que dicho precedente resulte aplicable al caso bajo análisis, por compartir las mismas propiedades relevantes.¹⁷

36. De esta forma, la regla establecida en la sentencia 30-18-SEP-CC, es la siguiente:

Las autoridades públicas están vedadas de **remover directamente** a un servidor o servidora pública, que haya ingresado con nombramiento de carácter permanente, so pretexto de corregir el vicio de legalidad en el ingreso. En caso de existir tales vicios, la corrección deberá hacérsela por medio de la declaratoria de lesividad del acto administrativo en cuestión y la presentación de la correspondiente acción ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo. El incumplimiento de esta regla, acarrea la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica.¹⁸ [Énfasis añadido]

37. Con respecto al primer elemento, esta Corte ya se ha referido a la regla contenida en la sentencia 30-18-SEP-CC y la ha reconocido como un precedente en sentido estricto.¹⁹ En la sentencia 900-19-EP/23 este Organismo indicó que dicho precedente implicaba que, ante el otorgamiento de forma directa de un nombramiento permanente, sin que medie un concurso de mérito y oposición, debe iniciarse la acción de lesividad para dejarlo sin efecto ya que la autoridad está vedada de removerlo directamente.²⁰ Esta misma regla fue la alegada en este caso como incumplida por la accionante, por lo que se cumple con el primer requisito.

38. Sobre el segundo requisito, cabe revisar si la regla es aplicable a este caso. En este sentido, en la sentencia 30-18-SEP-CC el servidor público tenía un nombramiento permanente que se obtuvo sin que medie un concurso de méritos y oposición y fue

¹⁶ CCE, sentencia 1095-20-EP/22, 2 de agosto de 2022, párr. 48. Adicionalmente se puede consultar: sentencia 1212-18-EP/23, 1 de marzo de 2023; párr. 28.

¹⁷ CCE, sentencia 3017-19-EP/23, 9 de agosto de 2023, párr. 42. CCE, sentencia 3391-17-EP/23 de 25 de enero de 2023, párr. 32. CCE, sentencia 1499-18-EP/23, 09 de agosto de 2023, párr. 25.

¹⁸ CCE, sentencia 030-18-SEP-CC, caso 0290-10-EP, 24 de enero de 2018, p. 37.

¹⁹ Ver entre otras: CCE, sentencia 900-19-EP/23, 12 de octubre de 2023 y CCE, sentencia 236-20-EP/24, 4 de julio de 2024, CCE sentencia 234-20-EP/24, 12 de septiembre de 2024 y 1668-20-EP/24, 23 de mayo de 2024, párr. 25 y 30.

²⁰ CCE, sentencias 900-19-EP/23, 12 de octubre de 2023, párr. 27 y 1668-20-EP/24, 23 de mayo de 2024, párr. 25. Textualmente la sentencia 30-18-SEP-CC determinó: “Las autoridades públicas están vedadas de **remover directamente** a un servidor o servidora pública, que haya ingresado con nombramiento de carácter permanente, so pretexto de corregir el vicio de legalidad en el ingreso. En caso de existir tales vicios, la corrección deberá hacérsela por medio de la declaratoria de lesividad del acto administrativo en cuestión y la presentación de la correspondiente acción ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo. El incumplimiento de esta regla, acarrea la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica”

desvinculado de manera directa, mientras que, en el caso bajo análisis, la accionante obtuvo un nombramiento permanente sin un concurso de méritos y oposición, pero no fue desvinculada de forma directa, sino que fue devuelta a su estado anterior y se le otorgó un nombramiento provisional.²¹

39. De ahí que, en este caso corresponde verificar si existe identidad entre las propiedades relevantes del precedente y el caso concreto. Así, la Corte evidencia que no habría operado una “remoción directa”. En la sentencia 30-18-SEP-CC, la administración pública removió al servidor público mediante una acción de personal. Esto difiere de lo ocurrido en el caso *sub judice* puesto que, tal como se desprende del expediente constitucional, el GADMSE (i) inició un proceso administrativo encaminado a determinar la nulidad del Manual de Puestos que sirvió como base para la emisión del nombramiento permanente de la accionante, (ii) otorgó a la accionante el nombramiento provisional que ostentaba al ingresar a la institución, y (iii) terminó de forma posterior el nombramiento provisional por cese de funciones.²² Así, este Organismo nota que la accionante volvió a su estado anterior, esto es, a un nombramiento provisional previo a ser desvinculada meses después de la entidad.
40. Por lo anterior, esta Magistratura no encuentra que la Corte Provincial haya incurrido en una inobservancia del precedente contenido en la sentencia 30-18-SEP-CC dado que no se cumple con una propiedad relevante de este: que la servidora pública haya sido removida de la institución de manera directa ya que retornó al nombramiento provisional que ostentaba lo cual fue tomado en cuenta por la Corte Provincial en su análisis. Por lo tanto, la Corte no encuentra una vulneración al derecho a la seguridad jurídica.

6. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **238-20-EP**.
2. **Disponer** la devolución del expediente al juzgado de origen.

²¹ De la revisión del expediente constitucional, este Organismo nota que el acto administrativo mediante el cual se declaró la nulidad del Manual de Puestos es de 29 de agosto de 2019. La acción de personal mediante la cual se anuló el nombramiento permanente y se devolvió al accionante su nombramiento provisional es de 31 de agosto de 2019. Finalmente, se observa que la acción de personal donde consta la terminación de la relación laboral con el accionante es de 7 de septiembre de 2019.

²² Ver nota al pie 3, supra.

3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 21 de noviembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

23820EP-75e6a



Caso Nro. 238-20-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes veintiséis de noviembre de dos mil veinticuatro, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Abg. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Atención ciudadana
Telf.: 3941-800
Exts.: 3133 - 3134

www.registroficial.gob.ec

IM/AM/JVV

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.