

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

795-21-EP/25 En el Caso No. 795-21-EP Se acepta la acción extraordinaria de protección No. 795-21-EP.....	2
2281-21-EP/25 En el Caso No. 2281-21-EP Se acepta la acción extraordinaria de protección No. 2281-21-EP.....	12
3236-21-EP/25 En el Caso No. 3236-21-EP Se desestima la acción extraordinaria de protección No. 3236-21-EP.....	31
54-18-IN/25 En el Caso No. 54-18-IN y acumulados Se desestima la acción pública de inconstitucionalidad No. 54-18-IN y acumulados	57



Sentencia 795-21-EP/25
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 14 de febrero de 2025

CASO 795-21-EP

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

SENTENCIA 795-21-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional analiza una posible vulneración del derecho a la seguridad jurídica, en una sentencia emitida por la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de una acción de protección. Tras el análisis, acepta la demanda al constatar que, se vulneró la seguridad jurídica al inobservar la sentencia constitucional 3-19-CN/20 y sus efectos retroactivos.

1. Antecedentes Procesales

1. El 12 de febrero de 2021, Juan Leonardo Tipán Valencia (el “**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 19 de enero de 2021 dictada por la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (la “**Sala Provincial**”), dentro de un proceso de acción de protección, cuyos antecedentes se detallan a continuación.¹
2. El 2 de septiembre de 2020, el accionante presentó una demanda de acción de protección en contra del Consejo de la Judicatura, impugnando su destitución como juez Décimo de Garantías Penales de Pichincha encargado.² La causa fue signada con el número 17572-2020-00256.

¹ La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada en aquel entonces por los ex jueces constitucionales Ramiro Avila Santamaría y Hernán Salgado Pesantes; y el juez constitucional Alí Lozada Prado, mediante auto de 6 de mayo de 2021, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección 795-21-EP. El 10 de febrero de 2022, se posesionaron los nuevos jueces y jueza de la renovación parcial de la Corte Constitucional. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 17 de febrero de 2022, la sustanciación de la mencionada causa correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento de la presente causa mediante providencia de 20 de diciembre de 2024 y solicitó a la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha que presente un informe motivado sobre los argumentos de la presente acción extraordinaria de protección.

² El accionante en su demanda señala que: “ con fecha 22 de agosto de 2012, el director Provincial de Control Disciplinario en aquel tiempo, avocó conocimiento de la investigación que de OFICIO, esta oficina implantó en su contra dentro del expediente disciplinario No. MOT-1074-SNCD-013-AS, basados en el artículo 109 # 7 del Código Orgánico de la Función Judicial, por otorgar medidas sustitutivas a la prisión preventiva dentro del juicio 17260-2012-341 por un presunto delito contra la vida, mismo que una vez revisado el expediente judicial pudo verificar que no existían indicios de culpabilidad y atendiendo a lo solicitado por fiscalía, quien pedía se le otorgue las medidas sustitutivas a favor del presunto causante; en

3. El 20 de octubre de 2020, el juez de la Unidad Judicial de Violencia Contra la Mujer y la Familia 2 con sede en el cantón Quito negó la demanda.³ El accionante apeló.
4. El 19 de enero de 2021, la Sala Provincial rechazó el recurso de apelación.⁴

2. Competencia

5. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador (“CRE”) es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador, 58 y siguientes, así como el 191 numeral 2.d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. (“LOGJCC”)

3. Argumentos de los sujetos procesales

a. Fundamentos y pretensión del accionante

6. El accionante señala que se vulneraron sus derechos a la defensa, tutela judicial efectiva y la seguridad jurídica. Por ello, pretende que se acepte su acción extraordinaria de protección y se repare la vulneración, planteando los siguientes cargos.

atención a lo dispuesto en el art. 167 # 1 del Código de Procedimiento Penal, ordena las medidas substitutivas.

³ La Unidad Judicial consideró que dado que el acción previo a la AP, presentó una demanda contenciosa-administrativa que fue abandonada no se aplicaría los efectos retroactivos de la sentencia 3-19-CN/20, así indicó : “la retroactividad de la ley por excepción se aplicará y tendrá efectos jurídicos para los casos en que ANTES de la publicación de la sentencia constitucional se haya presentado una acción y que la misma obviamente no haya sido resuelta o esté pendiente de resolver, pues digo esto, ya que el Consejo de la Judicatura solicitó ampliación y aclaración de la sentencia y la Corte en auto de fecha 04 de septiembre del 2020, en el punto 86 respecto a esta solicitud de ampliación sobre estas causas y la retroactividad, ha manifestado y cito: en aquellas que “...causaron estado en sede administrativa y/o ejecutoria en sede judicial”. En el presente caso y por efectos del ABANDONO y consecuente ARCHIVO DE LA CAUSA, al no haberse apelado se encuentra ejecutoriada en legal y debida forma. Por lo que no me corresponde entrar a analizar si el abandono ejecutoriado fue por negligencia, acción u omisión del accionante o de los accionados, consecuentemente, el segundo requisito que exige la Corte Constitucional para que proceda la aplicación de la sentencia 3-19 CN/20 en la presente causa **no se ha cumplido**, pues el accionante ya no tiene recursos o acciones pendientes por resolver con fecha anterior al dictamen o fallo constitucional”. (Énfasis en el original)

⁴ La Sala indicó que: “De modo que no se observa que la decisión adoptada en el sumario administrativo por el que se ha destituido al funcionario, carezca de motivación, pues en ella se han expuesto los antecedentes del caso, y las razones de hecho y de derecho por las cuales la autoridad nominadora ha tomado la máxima sanción al servidor, que fue la destitución del cargo; hay que señalar que, la acción de protección no es un medio procesal idóneo para examinar el mérito de las pruebas que el recurrente ha evacuado en el sumario administrativo, pues esa es una discusión de legalidad que debió tener lugar en la vía jurisdiccional ordinaria y no en la constitucional. Por lo que no puede aceptarse ninguno de los argumentos que han servido de base para la impugnación de la sentencia denegatoria”.

7. El accionante sostuvo que la falta de notificación del informe motivado vulneró su derecho a tutela judicial efectiva y el derecho a la defensa, así manifestó:

En el proceso administrativo no existe constancia de que se me haya notificado el informe motivado, por lo cual se limitó mi derecho a la defensa. La opinión de la Sala es de que se trata de "actos de simple administración". [El] elemento diferencial del acto de simple administración respecto del acto administrativo, es que el primero produce "efectos jurídicos...de forma indirecta". Por ello, el artículo 122 del COA establece que el informe aporta o dictamen elementos "de opinión o juicio" para la formación de la voluntad administrativa (que genera el acto administrativo). No obstante, la sentencia 234-18-SEP-CC, a criterio de la Corte, es, en realidad, un acto que genera efectos jurídicos directos, pues camufla una sanción previa que, únicamente, es confirmada en la mayoría de los casos por el Pleno del Consejo de la Judicatura. Además, considera que este informe tiene "fuerza probatoria", y que puede afectar la estabilidad de los funcionarios, por lo cual es necesario garantizar su notificación previa a la resolución del Pleno.

8. Menciona que se vulnera el derecho a la seguridad jurídica, por la inobservancia de un precedente constitucional, según se explica:

Mi demanda de protección fue presentada el 2 de septiembre de 2020, por lo cual estoy dentro del tiempo de aplicación retroactiva de la sentencia 3-19-20/CN de la Corte Constitucional, su auto de aclaración y su fe de erratas. Por consiguiente, como no existe constancia de que se solicitó la declaratoria previa jurisdiccional del juez de alzada sobre el supuesto error inexcusable, el efecto retroactivo del acápite 113.10 de la sentencia referida es plenamente aplicable en mi acción de protección, aunque la acción administrativa haya sido abandonada.

b. Contestación de la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha

9. Mediante escrito de 20 de mayo de 2021, Ana Teresa Intriago Ceballos, Paquita Marjoe Chiluita Jácome y Darwin Eugenio Aguilar Gordon, jueces de la Sala Provincial en lo específico informaron:

[...] El argumento principal del impugnante, es que se le negó el derecho de apelar del informe motivado ante el Pleno del Consejo de la Judicatura, tal como aparece en el numeral 66 (fs. 32 vta.) del memorial de la acción extraordinaria de protección. El informe motivado no obliga de ninguna manera al Pleno del Consejo de la Judicatura, el que como cuerpo colegiado está obligado a examinar el mérito de lo actuado, no constituye una decisión final, pues no decide nada en esencia y corresponderá al Pleno del Consejo de la Judicatura como órgano de disciplina de la Función Judicial tomar la decisión final que corresponda.

Así también señala "es importante manifestar que el hoy recurrente, inició un proceso en la competencia jurisdiccional contencioso administrativo mediante recurso subjetivo o de plena jurisdicción, el que se admitió a trámite con el respectivo auto de calificación, una vez practicada la citación, el Consejo de la Judicatura presentó la respectiva contestación,

pero, por inactividad del accionante fue declarado en abandono, ordenándose el archivo del expediente. Para concluir, no encontramos vulnerado ningún derecho constitucional del hoy impugnante en tal virtud la sentencia fue negativa a sus pretensiones, el Tribunal ha resuelto conforme lo aportado en el proceso y de conformidad con la normativa aplicable a esta decisión”.⁵

4. Planteamiento y resolución de los problemas jurídicos

10. El planteamiento central del accionante (párr. 8 *supra*) consiste en que la Sala Provincial no observó que su demanda de acción de protección fue presentada el 2 de septiembre de 2020, por lo cual estaría dentro del tiempo de aplicación retroactiva de la sentencia 3-19-20/CN de la Corte Constitucional y su auto de aclaración.
11. Por otra parte, se observa que los argumentos del accionante relativos a la presunta vulneración a la tutela judicial efectiva y al derecho a la defensa (párr. 7 *ut supra*) por la falta de notificación del informe motivado que, a su criterio, la Sala lo consideró como acto de simple administración, en realidad, se fundamentan en el desacuerdo del accionante con el razonamiento jurídico de la judicatura accionada y, consecuentemente, con la conclusión a la cual arribó en su sentencia. Por tanto, el cargo apunta, en esencia, a cuestionar una supuesta incorrección del razonamiento judicial, pretendiendo que se examine el fondo de la resolución para su corrección y, así, obtener una sentencia distinta a la emitida.
12. Al respecto, este Organismo ya ha señalado⁶ que la acción extraordinaria de protección no es apta para corregir el razonamiento de la judicatura accionada o subsanar inconformidades,⁷ pues a esta Corte no le corresponde pronunciarse sobre la (in) corrección de las decisiones impugnadas⁸ y, solo *excepcionalmente*⁹ y *de oficio*,¹⁰ en acciones extraordinarias de protección derivadas de procesos de garantías jurisdiccionales, se puede revisar lo resuelto sobre el conflicto materia del proceso de origen.¹¹ Consecuentemente, este Organismo opta por descartar el análisis del referido cargo.

⁵ El accionante presentó una demanda contenciosa administrativa con la que impugnó resolución expedida el 16 de mayo del 2014 dentro del expediente disciplina MOT-1074-SNCD-013-AS, proceso signado con el número 17811-2014-0215G. El 22 de agosto de 2018 el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha declaró el abandono de la causa en razón del paso del tiempo transcurrido por inacción en la causa.

⁶ Ver, por ejemplo: CCE, sentencia 1121-18-EP/23, 16 de agosto de 2023, párr. 14.

⁷ CCE, sentencia 2096-17-EP/23, 12 de julio de 2023, párr. 41.

⁸ CCE, sentencias 274-13-EP/19, 18 de octubre de 2019, párr. 47; 886-18-EP/23, 02 de agosto de 2023, párr. 28.

⁹ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 55-56.

¹⁰ Por decisión de esta Corte Constitucional y con independencia de los argumentos formulados en la demanda de acción extraordinaria de protección (CCE, sentencia 533-15-EP/23, 21 de junio de 2023, párr. 15).

¹¹ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 52-65.

13. En ese sentido, para atender el cargo propuesto, la Corte analizará el siguiente problema jurídico:

4.1 ¿La sentencia de la Corte Provincial, vulneró el derecho a la seguridad jurídica del accionante por inobservar los efectos retroactivos dispuestos en la sentencia constitucional 3-19-CN/20?

14. En el siguiente apartado, la Corte sostendrá que la Sala Provincial inobservó la sentencia 3-19-CN/20 en la resolución de la causa, sin considerar el tiempo de aplicación retroactiva de esta sentencia.
15. El artículo 82 de la Constitución de la República establece lo siguiente: “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”.
16. Este derecho comprende, entonces, tanto un ámbito de certidumbre como de previsibilidad en las relaciones jurídicas, en sometimiento a la Constitución y demás normas que integran el ordenamiento jurídico, para impedir la arbitrariedad en las actuaciones de quienes ejercen el poder público. Estos elementos se expresan en todo ámbito en el que este derecho es ejercido. Así, se genera certidumbre, garantizando un grado de estabilidad respecto a la situación jurídica, por ejemplo, en razón de los hechos ocurridos en el pasado. También, se produce previsibilidad, permitiendo expectativas legítimas sobre cómo el derecho deberá ser aplicado e interpretado, en el futuro, por parte de las autoridades para determinar las consecuencias de los actos.¹²
17. En la presente causa, el accionante alega que la Sala inobservó la sentencia 3-19-CN/20. Esta sentencia sería aplicable a su caso al encontrarse dentro del tiempo de aplicación retroactiva. Con este contexto, corresponde determinar en el caso concreto si la Corte Provincial inobservó la sentencia 3-19-CN/20 emitida por la Corte Constitucional y sus efectos.
18. Como ha razonado previamente esta Magistratura, la sentencia 3-19-CN/20 emitida el 29 de julio de 2020 y publicada en la Edición Constitucional 77 del Registro Oficial del 07 de septiembre de 2020, determinó sobre el numeral 7 del artículo 109 del COFJ una constitucionalidad condicionada y el ámbito de actuación del Consejo de la Judicatura para su aplicación. Así, en aquella se determinó que:

¹² CCE, dictamen 1-24-RC/24, 24 de enero de 2024, párr. 51; y, sentencias 361-17-EP/22, 14 de septiembre de 2022, párr. 27; 161-12-EP/20, 22 de julio de 2020, párr. 39; 081-17-SEP-CC, caso 1598-11-EP, 29 de marzo de 2017 p. 8-9.

[...] para la aplicación conforme a la Constitución del numeral 7 del artículo 109 [del COFJ], solo un juez o tribunal puede declarar la existencia de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable de un juez o jueza, fiscal o defensor público. La facultad correctiva de los jueces establecida en el numeral tres del artículo 131 [...] del COFJ deberá, por tanto, entenderse como un requisito sine qua non para la aplicación conforme a la Constitución del numeral 7 del artículo 109 del COFJ. 108. Esta declaración jurisdiccional previa es indispensable como precondition a todo sumario administrativo por dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable, contra un juez o jueza, fiscal o defensor público, independientemente de si dicho sumario se inicia teniendo por antecedente una queja o denuncia, conforme con el COFJ [...] y según los lineamientos contenidos en esta sentencia.¹³

19. Adicionalmente, se estableció que:

112. La presente interpretación conforme a la Constitución del numeral 7 del artículo 109 del COFJ tendrá en general efectos hacia futuro, para todos los procesos disciplinarios tramitados por el CJ en relación con esta disposición. Se exceptúan exclusivamente los procesos contencioso-administrativos y las acciones ordinarias y extraordinarias de protección, que se encuentren sustanciándose, en que los jueces o juezas, fiscales y defensores públicos hayan impugnado su destitución, por aplicación de la norma consultada, y que hayan sido propuestos con fecha anterior a la de la presente sentencia.

20. Con ese sentido, en el decisorio 10 de su parte resolutive, se fijó que:

La presente sentencia tendrá efectos retroactivos exclusivamente en los casos de presentación, anterior a la fecha de publicación de la presente sentencia, de una acción de protección u otra garantía constitucional o de una acción contencioso administrativa por parte de un juez, fiscal o defensor público destituido por el CJ en aplicación del artículo 109 numeral 7 del COFJ, sin que previa a esta decisión administrativa se haya realizado una declaración jurisdiccional del supuesto dolo, negligencia manifiesta o error inexcusable.

21. En atención a lo citado, se examinará si, en el caso concreto, se cumplen los siguientes supuestos:

(i) que exista una presentación de una garantía constitucional o una acción contencioso administrativa, fundamentada en que el Consejo de la Judicatura no realizó una declaración jurisdiccional previa de supuesto dolo, negligencia manifiesta o error inexcusable con base en el artículo 109 numeral 7 COFJ, anterior a la fecha de la publicación de la sentencia 3-19-CN/20; (ii) que en el caso en análisis se haya declarado la existencia de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable sin una declaratoria jurisdiccional previa ; y, (iii) que en la decisión emitida sobre la garantía constitucional o la acción contencioso administrativa no se haya tomado en cuenta lo establecido en la sentencia 3-19-CN/20 ni sus efectos. En consecuencia, si se cumplen estos presupuestos,

¹³ CCE, sentencia 1976-20-EP/24

se vulneraría el derecho a la seguridad jurídica al inobservar lo establecido en la sentencia 3-19-CN/20 y sus efectos.¹⁴

- 22.** Respecto del supuesto (i) El 2 de septiembre de 2020 (esto es, antes del 07 de septiembre de 2020 fecha de publicación en el Registro Oficial de la sentencia 3-19-CN/20), se presentó una garantía constitucional jurisdiccional de tipo acción de protección por parte del accionante —Juan Leonardo Tipán Valencia— quien fue juez Décimo de Garantías Penales de Pichincha hasta que fue destituido tras un sumario administrativo del Consejo de la Judicatura, al declararlo “responsable de la infracción disciplinaria tipificada y sancionada en el numeral 7 del artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial”. Al 07 de septiembre de 2020 no se había emitido una resolución para la acción interpuesta por Juan Leonardo Tipán Valencia. Toda vez que, la Unidad Judicial dictó sentencia negando la acción en fecha 20 de octubre de 2020, decisión que fue ratificada por la Sala de Corte Provincial el 19 de enero de 2021. Por lo tanto, se cumple el presupuesto (i).
- 23.** Sobre el supuesto (ii) Para la destitución del accionante, se verifica que el Pleno del Consejo de la Judicatura mediante resolución EXPEDIENTE DISCIPLINARIO MOT-1074-SNCD-013-AS declaró que el juez, Juan Leonardo Tipán Valencia, actuó con manifiesta negligencia pero lo hizo sin contar con una declaración jurisdiccional previa de manifiesta negligencia con los parámetros establecidos en la sentencia 3-19-CN/20.¹⁵ En consecuencia, se verifica el cumplimiento del segundo presupuesto, dado que el Consejo de la Judicatura destituyó al accionante al considerar que era responsable de las infracciones establecidas en el numeral 7 del artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial, esto es, manifiesta negligencia, sin que exista una declaratoria jurisdiccional previa.
- 24.** Respecto del supuesto (iii) conforme se verifica del contenido de la sentencia impugnada de acción de protección, la Corte Provincial citó en su análisis la sentencia 3-19-CN/20, sin embargo, no consideró sus efectos retroactivos respecto de acciones de protección pendientes de resolución, pues los jueces no consideraron los cargos de la acción de protección, pero sí un recurso subjetivo previo, así señalaron que:

[...] no ha querido manifestar la Corte Constitucional que todos los sumarios administrativos en los que se ha sancionado por error inexcusable a los funcionarios judiciales han quedado automáticamente sin efecto y sin ningún valor, sino a aquellos pendientes de decisión, en el caso, el recurrente presentó una acción contencioso administrativo que quedó abandonada por el transcurso del tiempo, por lo que no puede decirse que estuviera pendiente. La sentencia se dictó con fecha 29 de Julio del 2020 y se publicó en el portal web de la Corte Constitucional el 21 de agosto de 2020.

¹⁴ CCE, sentencia 1976-20-EP/24, 23 de mayo de 2024, párr. 37

¹⁵ Fojas 649.

25. Sobre este punto, esta Magistratura enfatiza que las juezas y jueces constitucionales tienen la obligación o deber judicial de realizar un análisis del caso concreto de los hechos puestos a su conocimiento (en este caso el expediente administrativo) para determinar si ha existido o no una vulneración de derechos contemplados en la Constitución.
26. Por tanto, se constata el cumplimiento de todos los presupuestos antes establecidos y, con ello, se verifica la vulneración del derecho a la seguridad jurídica reconocido en el artículo 82 de la CRE del accionante, en los términos que la autoridad judicial inobservó los contenidos obligatorios del decisorio 10 de la sentencia 3-19-CN/20 emitida por la Corte Constitucional y sus efectos, para este caso, retroactivos, sobre la constitucionalidad condicionada del numeral 7 del artículo 109 del COFJ, según lo cual, para el eventual inicio de un sumario administrativo disciplinario, se requiere una declaratoria jurisdiccional previa debidamente motivada.

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. Aceptar la acción extraordinaria de protección **795-21-EP**.
2. Declarar que la sentencia de 19 de enero de 2021 emitida por la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha violó el derecho a la seguridad jurídica.
3. Como medida de reparación se dispone:
 - a. Dejar sin efecto la sentencia de segunda y última instancia emitida en la acción de protección 17572-2020-00256, dictada por los jueces de la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.
 - b. Devolver el expediente del proceso 17572-2020-00256 a la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, para que otro Tribunal de la misma Corte, designado por sorteo, conozca la acción de protección en segunda instancia.

4. 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 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, el viernes 14 de febrero de 2025, en la continuación de la sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 13 de febrero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

79521EP-7a1aa



Caso Nro. 795-21-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles diecinueve de febrero de dos mil veinticinco, 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 2281-21-EP/25
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 06 de febrero de 2025

CASO 2281-21-EP

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

SENTENCIA 2281-21-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta una acción extraordinaria de protección presentada en contra de un auto que declaró el abandono del recurso de apelación y del auto que ratificó la declaratoria de abandono. La Corte verifica que los autos impugnados vulneraron el derecho a la tutela judicial efectiva en el componente de acceso a la justicia, y al derecho de defensa, porque la Sala Provincial no indicó a las partes procesales los detalles de conexión en la providencia de convocatoria de la audiencia y trasladó la carga a las partes procesales, en el contexto de la pandemia de la Covid-19. Asimismo, la Sala Provincial, previo a declarar el abandono de la impugnación, no verificó la existencia de comunicaciones pendientes de respuesta o de potenciales intentos de ingreso a la sala de reunión telemática, así como no examinó a quién le era atribuible el acto u omisión que provocó el abandono. En consecuencia, dado que la restitución de los derechos de Arbey Herminsul Pino Yatacue, al momento anterior a la vulneración, no es una medida de reparación idónea, se considera a esta sentencia como una medida de reparación en sí misma y además se disponen otras medidas.

1. Antecedentes procesales

1. El 2 de septiembre de 2021, la defensora pública María Belén Páez Lasso, en representación de Arbey Herminsul Pino Yatacue (“**accionante**”), presentó una demanda de acción extraordinaria de protección, ante este Organismo, en contra de los autos de 15 de julio de 2021 y 30 de julio de 2021 emitidos por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay (“**Sala Provincial**”), dentro de un proceso de cómputo de pena signado con el número 01283-2018-01061G. La acción extraordinaria de protección fue signada con el número 2281-21-EP, cuyos antecedentes procesales se narran a continuación.¹

¹ El 19 de noviembre de 2021, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformado por el entonces juez constitucional Ramiro Ávila Santamaría, el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, y la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, por mayoría, admitió a trámite la causa signada con el número 2281-21-EP y dispuso que la Sala Provincial accionada remita el informe de descargo correspondiente. El 10 de febrero de 2022, en virtud de la renovación parcial de la Corte Constitucional, fueron posesionados los nuevos jueces y jueza: Jhoel Escudero Soliz, Richard Ortiz Ortiz y Alejandra Cárdenas Reyes. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 17 de febrero de 2022, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien, mediante providencia de 13 de diciembre de 2024, avocó conocimiento de la causa.

2. El 23 de enero de 2018, Arbey Herminsul Pino Yatacue (“**solicitante**”) presentó una solicitud de cómputo de la pena de conformidad con el artículo 667 del Código Orgánico Integral Penal (“**COIP**”). Mediante auto de 9 de abril de 2018, el juez de garantías penitenciarias de la Unidad Judicial Penal de Cuenca (“**Unidad de Garantías Penitenciarias**”) resolvió acumular las penas impuestas al solicitante.² Frente a lo cual, la accionante mediante escrito presentado el 12 de octubre de 2020 pidió que se revise el cómputo de la pena.³
3. El 21 de diciembre de 2020, la Unidad de Garantías Penitenciarias negó lo solicitado con base en lo resuelto en la acción de hábeas corpus presentada por la accionante⁴ y señaló que, “(...) cualquier insistencia de desacatar esta resolución ejecutoriada de la H. Corte de Justicia del Azuay, será sancionada conforme manda la ley, siendo ya un incidente que ha pasado por autoridad de cosa juzgada; por lo que, se niega la improcedente petición de la Defensora Pública de reformar el cómputo de la pena”.
4. Tras una nueva petición de la accionante de reforma de cómputo de la pena, la Unidad de Garantías Penitenciarias convocó a audiencia telemática para discutir el incidente penitenciario de reforma del cómputo de la pena, la cual se realizó el 4 de mayo de 2021. En auto de 12 de mayo de 2021, se redujo a escrito la decisión oral en la que la judicatura en cuestión observó que el cómputo ya fue impugnado -incluso planteándose una acción de hábeas corpus-, y resolvió que no ameritaba revisarlo dado que las circunstancias no habían cambiado. La Unidad de Garantías Penitenciarias agregó que el solicitante cumplía su pena el 26 de diciembre de 2021 y que “(...) la defensa del sentenciado mejor debió, como debe, realizar los trámites para lograr

² Para el efecto, el juez de la Unidad de garantías penitenciarias, al amparo de lo dispuesto en el artículo 55 del Código Orgánico Integral Penal sostuvo que el señor Pino Yatacue fue condenado a la pena privativa de libertad de 4 años dentro del juicio 16281-2015-00709, por el delito de tentativa de robo agravado; y a 20 meses dentro del juicio 17282-2016-02352, por el delito de robo, habiendo perdido su libertad el 26 de abril de 2016; por lo que, dispuso que, “(...) se acumulan sus condenas hasta en cinco años con ocho meses; es decir, cumplirá sus penas impuestas en las antes referidas sentencias en diciembre 26 del 2021, fecha en que deberá ser puesto en libertad”.

³ Así también, la accionante presentó una acción de hábeas corpus signada con el número 01132-2020-00024, en contra del juez de la Unidad de Garantías Penitenciarias al considerar que existía un error en la acumulación del cómputo de penas impuesta al señor Pino Yatacue, pues una de las penas ya se había cumplido producto de lo cual se había emitido una boleta de excarcelación.

⁴ Dentro de la acción de hábeas corpus, el 14 de octubre de 2020, el juez de la Unidad Judicial Especializada de Garantías Penitenciarias de Cuenca inadmitió la acción de hábeas corpus, al estimar que lo que hizo el juez de la Unidad de Garantías Penitenciarias era, “(...) aplicar el art. 55 del COIP, que es lo que corresponde al caso en concreto”. Asimismo, dispuso al juez de la Unidad de Garantías Penitenciarias, “remita a la brevedad que el caso amerita, hasta la oficina de sorteos de la Función Judicial del Azuay, el expediente penal del ciudadano Pino Yatacue Arbey Herminsul, a fin de que, mediante sorteo de ley, se radique la competencia en uno de los juzgados de Garantías Penitenciarias del Azuay para el control y supervisión de la ejecución de la pena impuesta en las sentencias motivo de la presente acción constitucional”. Frente a lo cual la accionante interpuso recurso de apelación. El 16 de noviembre de 2020, la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Azuay negó el recurso de apelación y confirmó la sentencia de primer nivel.

acogerse al trámite semiabierto, en el que en el 2019, hubiera obtenido su libertad, e inclusive luego, el régimen abierto [sic]”. Frente a esta decisión, la accionante presentó recurso de apelación.

5. El 8 de junio de 2021, la Sala Provincial convocó a audiencia pública a celebrarse el 15 de julio de 2021. En auto de 15 de julio de 2021, la Sala Provincial resolvió declarar el abandono del recurso de apelación, toda vez que -sin justificación alguna- no comparecieron el solicitante ni su abogada defensora, de conformidad con el numeral 8 del artículo 652 del COIP. Frente a lo cual, la accionante solicitó que se deje sin efecto el auto que declaró el abandono de la causa señalando que, pese a todas las acciones gestionadas para obtener el enlace de conexión, no obtuvo respuesta. También pidió que se señale un nuevo día y hora para que se realice la respectiva audiencia.
6. En auto de 30 de julio de 2021, notificado el mismo día, la Sala Provincial ratificó su decisión de declarar el abandono del recurso señalando que:

[e]n la especie la compareciente Ab. María Belén Páez Lasso, defensora técnica del privado de libertad Arbey Herminsul Pino Yatacue, no compareció en forma personal, ni a través de la plataforma zoom, como se constató por parte de las juezas y el juez a la verificación en el expediente de instancia, no existe petición alguna del privado de la libertad ni de su defensora para acceder a la plataforma virtual, y conforme a la razón sentada por la actuario de la Sala Penal, por lo tanto no existe una justificación razonable para dar paso a lo solicitado por la peticionaria.

2. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”); en concordancia con los artículos 58, 63 y 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

3. Argumentos de las partes

3.1 Fundamentos y pretensión de la accionante

8. La accionante pretende que se declare la vulneración de derechos a la defensa en sus garantías de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa del procedimiento, a ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones (art. 76.7.a y c de la CRE), y a la motivación (Art. 76.7. l de la CRE), al declararse el abandono del recurso de apelación al cómputo de pena.

9. La accionante respecto al auto impugnado de 30 de julio de 2021 señala que, “[l]a defensa técnica realizó todas las gestiones para conseguir el enlace y conectarse oportunamente a la audiencia; sin embargo, nunca tuvo información oportuna, clara por parte de los servidores judiciales, demostrando correos institucionales, capturas de mensajes y llamadas telefónicas (...)”.
10. Sobre la supuesta vulneración del derecho a la defensa, la accionante añade que:
- (...) para fundamentar [la declaratoria de abandono] los accionados indican que ni siquiera mi representado se conectó, cuando la conexión es responsabilidad directa del CRS Turi, que incluso no he tenido contacto; los jueces accionados debieron realizar todas las acciones necesarias y evidenciar el motivo de no comparecencia de la persona privada de libertad, dejándole en indefensión a mi representado.
11. La accionante respecto al auto de 15 de julio de 2021 argumenta que se vulneró el derecho a la defensa toda vez que:

(...) los accionados resuelven declarar el abandono del recurso sin haber demostrado el motivo de no comparecencia de mi representado a la audiencia. La defensa técnica envió correos institucionales, llamadas, mensajes de whatsapp antes de la audiencia y jamás tuvo información por parte del personal judicial del enlace para conectarse y aún más que llamó a la Secretaría a las 08h32, la misma que fue rechazada por la Actuaría, contestando a las 08h36 manifestando que ya declararon el abandono.

3.2 Informe de descargo de la Sala Provincial accionada

12. Mediante escrito de 15 de diciembre de 2021, la Sala Provincial accionada presentó su informe de descargo en el que manifestó que no existía la vulneración de derechos constitucionales alegados debido a que:

(...) se fijó día y hora para que, la defensa de la persona privada de la libertad comparezca a fundamentar su recurso de apelación, convocatoria que se la realizó con la respectiva antelación, y teniendo además la facultad de creerlo pertinente, solicitar que su comparecencia se la cumpla a través de herramientas tecnológicas como el zoom, para lo cual previo requerimiento de parte, se le hubiese otorgado las credenciales respectivas, lo cual de las constancias procesales no existe.

4. Planteamientos de los problemas jurídicos

13. En relación con la presunta vulneración a la garantía de la motivación, la accionante se limita a invocarla sin desarrollar argumento alguno respecto a su vulneración.⁵ Por

⁵ La Corte Constitucional ha señalado que para identificar un argumento claro se debe verificar que exista: (i) una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho constitucional cuya vulneración se acusa; (ii) una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión de la autoridad judicial que como consecuencia vulneró algún derecho; y, (iii) una justificación jurídica que muestre por qué la

lo que, ni aun haciendo un esfuerzo razonable, es posible identificar las actuaciones u omisiones concretas que habrían vulnerado de forma directa e inmediata los derechos invocados y se los descarta del análisis.⁶

14. De los argumentos expuestos en la demanda, bajo el derecho de defensa, la alegación central de la accionante se dirige a que aun cuando realizó todas las gestiones para conseguir el enlace y conectarse oportunamente a la audiencia de fundamentación del recurso de apelación, nunca tuvo información oportuna, clara y detallada por parte de la Sala Provincial sobre la conexión a la audiencia para ejercer su derecho a la defensa en las garantías invocadas. Por su parte, la Sala Provincial considera que la notificación con la convocatoria a la audiencia se la hizo con antelación y de creerlo pertinente, la accionante debía previamente solicitar que su comparecencia se la cumpla a través de herramientas tecnológicas a fin de otorgarle las credenciales respectivas, sin que exista dicho requerimiento.
15. En ese sentido, para atender los cargos y descargos propuestos, y además teniendo en cuenta que en otros casos frente a estas alegaciones la Corte ha analizado también el derecho a la tutela judicial efectiva,⁷ la Corte analizará el siguiente problema jurídico:

¿La Sala Provincial vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva en su elemento de acceso a la justicia y el derecho a la defensa porque declaró el abandono de la impugnación sin haber otorgado la información necesaria para que la accionante se conecte a la audiencia, en consecuencia, la falta de comparecencia no era atribuible a su negligencia?

5. Resolución del problema jurídico

16. En este apartado la Corte justificará que los autos impugnados vulneraron el derecho a la tutela judicial efectiva, en el componente de acceso a la justicia (75 CRE) y el derecho a la defensa (76.7.a y c. CRE), por cuanto la accionante alegó que la falta de comparecencia a la audiencia no fue por causas atribuibles a aquella ni a la persona sentenciada, la que se encontraba privada de su libertad, sino que la Sala Provincial no indicó a las partes procesales los detalles de conexión en la providencia de convocatoria de la audiencia y trasladó esta negligencia a las partes procesales, en el contexto de la pandemia de la COVID-19.

acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho en forma “directa e inmediata”. CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

⁶ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 21.

⁷ Al respecto ver sentencia 2044-20-EP/24, 11 de julio de 2024, sentencia 2037-20-EP/24, 1 de agosto de 2024, sentencia 3253-21-EP/24, 5 de septiembre de 2024 y sentencia 1231-21-EP, 19 de diciembre de 2024.

⁷ CCE, sentencia 2037-20-EP/24, 01 de agosto de 2024, párr. 33

17. Asimismo, la Sala Provincial, previo a declarar el abandono de la impugnación, debía verificar la existencia de comunicaciones pendientes de respuesta o de potenciales intentos de ingreso a la sala de reunión telemática, así como examinar a quién le era atribuible el acto u omisión que provocó el abandono, sin que lo haya hecho. En consecuencia, la Sala Provincial no aseguró la presencia de la parte recurrente a la audiencia, al no proveerles los detalles de conexión para asistir a la audiencia en forma virtual, lo cual provocó que la accionante no haya podido conectarse a la misma, teniendo como consecuencia la declaratoria de abandono de la causa.
18. Para iniciar el análisis del presente caso, es pertinente considerar que este Organismo ha dicho que el derecho a la defensa es un componente esencial del debido proceso, mediante el cual se garantiza que ninguna persona sea privada de los medios necesarios para reclamar y hacer respetar sus derechos dentro de un proceso en el que se determinen derechos y obligaciones. El pleno ejercicio del derecho a la defensa es indispensable durante la tramitación del procedimiento, porque de ello dependerá, en última instancia, el resultado del mismo.⁸ Entre las garantías que forman parte del derecho de las personas a la defensa se encuentran las que han sido alegadas como vulneradas por la accionante:
- a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento (artículo 76.7.a. CRE).
 - c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones (artículo 76.7.c. CRE).
19. Esta Corte ha sostenido que el derecho a la defensa supone, “(...) iguales condiciones y oportunidades de las partes involucradas, a los efectos de ser debidamente escuchado (en actuaciones que involucren la presentación y control de pruebas, así como la interposición de recursos dentro de plazos o términos)”.⁹ Asimismo, este Organismo ha manifestado que se vulnera el derecho a la defensa cuando se causa indefensión, esto es:
- (...) cuando se le impide comparecer al proceso o a una diligencia determinante del mismo, a efectos de justificar sus pretensiones, excepciones, contradecir los argumentos que se presentaren en su contra; o, cuando pese a haber comparecido, no ha contado con el tiempo suficiente para preparar una defensa técnica adecuada; o igualmente cuando, en razón de un acto u omisión, el sujeto procesal, no ha podido hacer uso de los mecanismos de defensa que le faculta la ley, en aras de justificar sus pretensiones.¹⁰

⁸ CCE, sentencia 1298-17-EP/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 32.

⁹ CCE, sentencia 485-16-EP/21, 31 de marzo de 2021, párr. 20.

¹⁰ CCE, sentencia 192-15-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 34, 1391-14-EP/20, 29 de enero de 2020, párr. 14, 2913-17-EP/23, 09 de febrero de 2023, párr. 27.

20. Por lo tanto, la garantía de defensa impone a las autoridades judiciales el deber de no excluir a los sujetos procesales indebidamente del proceso.¹¹
21. De otro lado, el artículo 75 de la CRE reconoce el derecho constitucional que tiene toda persona “(...) a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión”. Al respecto, la jurisprudencia de esta Corte ha determinado de forma consistente que la tutela judicial efectiva se concreta en tres elementos: (i) al acceso a la administración de justicia; (ii) a un debido proceso judicial; y, (iii) a la ejecutoriedad de la decisión.¹²
22. El derecho al acceso a la administración de justicia se concreta en el derecho a la acción y a tener respuesta a la pretensión. Se viola este derecho cuando existen barreras, obstáculos o impedimentos irrazonables al acceso a la administración de justicia, tales como barreras económicas (tasas desproporcionadas), burocráticas (exigencia de requisitos no establecidos en la ley o requisitos legales innecesarios), legales (requisitos normativos excesivos para ejercer la acción o plantear el recurso), geográficas (lejanía que impide el acceso) o culturales (desconocimiento de las particularidades de las personas que dificultan el acceso, como el idioma o la comprensión del proceso).¹³
23. En el presente caso, la accionante alega que la inasistencia a la audiencia de fundamentación del recurso de apelación se debió a que: i) no obtuvo la información del enlace para poder conectarse a la audiencia y ii) su ausencia se debió a situaciones que no le serían atribuibles a la accionante, sino a la Sala Provincial. Al respecto, la Corte Constitucional ha dicho que:
- (...) los medios digitales son idóneos para el desarrollo y protección de los derechos del debido proceso y principio de igualdad de armas, por lo que se constituyen en herramientas que se han desarrollado con el criterio de adecuación constitucional, sobre todo cuando sirven para no paralizar el sistema de justicia como ocurrió durante la pandemia COVID-19, así como, para eliminar barreras de accesibilidad al sistema de justicia. Si bien las herramientas son necesarias para lograr la consecución de fines constitucionales, también deben ser utilizadas de forma adecuada a fin de que no se conviertan en un pretexto para impedir el ejercicio de derechos (...).¹⁴
24. Además, esta Corte en el marco del derecho a la tutela judicial efectiva en el componente de acceso a la justicia, sostuvo que si bien en el contexto de la crisis sanitaria provocado por la pandemia de COVID-19, las autoridades judiciales podían

¹¹ CCE, sentencia 987-15-EP/20 de 18 de noviembre de 2020, párr. 37.

¹² CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 110.

¹³ *Ibid*, párr. 113.

¹⁴ CCE, sentencia 2044-20-EP/24, 11 de julio de 2024, párr. 20.

requerir mayor apoyo a las unidades administrativas y la coordinación a las partes procesales para su comparecencia a las audiencias, esto no significaba que:

(...) los jueces puedan deslindarse de su responsabilidad como directores del proceso, en virtud de la cual deben supervisar las actuaciones delegadas...(por lo que) previo a tomar una decisión que tenga el potencial de afectar los derechos del accionante, como una declaratoria de abandono del recurso, corresponde que las autoridades judiciales verifiquen la existencia de comunicaciones pendientes de respuesta y de potenciales intentos de ingreso a la sala de reunión telemática (...).¹⁵

- 25.** En esa línea, esta Corte respecto a la declaratoria de abandono de un recurso, ha establecido que cuando un juzgador resuelve declararla previamente debe: “i) revisar a quién le era atribuible el acto u omisión que provocó el abandono; y, ii) identificar que haya existido una oportuna respuesta a las solicitudes o justificaciones de las partes que resulten pertinentes para resolver el asunto relacionado con la declaratoria de abandono”.¹⁶ Así, este Organismo ha dicho que resultaría razonable la aplicación de la figura del abandono de una impugnación a los casos en que este se produzca por la voluntad expresa de las partes procesales o su propia negligencia.¹⁷
- 26.** Para verificar si las alegadas vulneraciones de los derechos a la defensa y a la tutela judicial efectiva se produjeron, es necesario constatar si el abandono fue por causas imputables a la accionante o en su defecto a la administración de justicia. Además, si la Sala Provincial, previo a la declaratoria de abandono verificó la existencia de comunicaciones pendientes de respuesta y de potenciales intentos de ingreso a la sala de reunión telemática.
- 27.** Al respecto de la revisión del expediente de apelación esta Corte observa:
- 27.1**El 8 de junio de 2021, la Sala Provincial convocó a audiencia pública a celebrarse el 15 de julio de 2021, en la que señaló que la diligencia se efectuará “(...) en la Sala de audiencia N° 2 ubicada en la planta baja de la Corte Provincial de Justicia del Azuay... Se le conmina al señor Representante del Centro de Rehabilitación Social Regional Sierra Centro Sur Turi la obligación que tiene de concurrir a las diligencias y no dilatar las mismas bajo prevenciones de ley”.
- 27.2**El 15 de julio de 2021, la Sala Provincial con base en el artículo 652 numeral 8 del COIP declaró el abandono del recurso, al considerar que, si bien se había convocado a la

¹⁵ CCE, sentencia 2037-20-EP/24, 01 de agosto de 2024, párr. 33. En esa línea, en la sentencia 3253-21-EP/24, 05 de septiembre de 2024, párrs. 22-23, esta Corte analizó la vulneración a la tutela judicial efectiva por problemas de conexión a las audiencias telemáticas y recordó a las autoridades judiciales su “(...) deber de garantizar los derechos de las partes procesales en el desarrollo de las audiencias, deber que se intensifica en las audiencias telemáticas pues deben verificar que se cumplan todas las condiciones necesarias para el ejercicio de los mencionados derechos”.

¹⁶ CCE, sentencia 3009-18-EP/23, 23 de agosto de 2023, párr. 45.

¹⁷ CCE, sentencia 987-15-EP/20, 18 de noviembre de 2020, párr. 51 y sentencia 2652-17-EP/21, 7 de julio de 2021, párr. 29.

audiencia en la fecha señalada, “(...) sin justificación alguna, ni el recurrente ni su defensora, comparecieron para fundamentar su recurso”. Frente a lo cual, la accionante solicitó que se deje sin efecto el auto que declaró el abandono indicando que, pese a todas las acciones gestionadas para obtener el enlace de conexión, fue imposible que se conecte a la misma. Para el efecto, adjuntó captura de la conversación y los correos institucionales enviados solicitando el enlace para la conexión a la audiencia respectiva. Además pidió que se señale un nuevo día y hora para que se realice la respectiva audiencia.¹⁸

27.3 El 31 de julio de 2021, la Sala Provincial mediante auto se ratificó en la declaratoria de abandono manifestando que las diligencias que se convocaban por dicha Sala, “(...) son presenciales y virtuales para lo cual se asigna una sala específica a la que deben comparecer los sujetos procesales para el desarrollo de dichas diligencias, sin embargo, en razón de la situación sanitaria por la que atraviesa el país y, en virtud de circunstancias específicas de quienes deben intervenir en las diligencias, se abre la posibilidad de que sus intervenciones las puedan cumplir a través de cualquiera de las plataformas digitales utilizadas por la Función Judicial para este efecto - POLYCOM- ZOOM- debiéndose considerar además que, la logística para el acceso a la plataforma digital es de exclusiva responsabilidad del sujeto procesal que opte por el mismo”.

En ese mismo auto, la Sala además señaló que la accionante, “(...) no compareció en forma personal, ni a través de la plataforma zoom, como se constató por parte de las juezas y el juez a la verificación en el expediente de instancia, no existe petición alguna del privado de la libertad ni de su defensora para acceder a la plataforma virtual, conforme a la razón sentada por la actuario de la Sala Penal, por lo tanto no existe una justificación razonable para dar paso a lo solicitado por la peticionaria”.

28. De lo expuesto, esta Corte verifica que en el contexto de las circunstancias generadas por la COVID-19 y la adaptación de las judicaturas para la realización de audiencias telemáticas, el auto de 8 de junio de 2021 que contenía la convocatoria a la audiencia de fundamentación del recurso no era claro en señalar si esta se llevaría a cabo de manera presencial o telemática. Así también, el auto impugnado de 30 de julio de 2021, que ratificó la declaratoria de abandono de la causa, señala expresamente que las diligencias que la Sala Provincial convoca “son presenciales y virtuales”. No obstante, la Sala Provincial trasladó a la accionante la responsabilidad de la conexión virtual a la audiencia de sustentación del recurso de apelación, lo que era de exclusiva responsabilidad de la Sala Provincial. Lo que sin duda constituyó una barrera que impidió la comparecencia de la accionante a la audiencia.

¹⁸ En ese sentido, la accionante manifestó que en la fecha y hora señalada para la audiencia de apelación le fue imposible conectarse pese a todas las acciones administrativas necesarias para obtener el respectivo enlace de conexión, “(...) a las 08h07 se solicitó mediante whatsapp al Dr. Román de la Judicatura del Azuay, respondiendo que no tiene el enlace y que me comunique con la Dra. Jennifer Rosero al correo Jennifer.rosero@funcionjudicial.gob.ec; a las 08h18 se envió el correo solicitando el enlace de la audiencia, la misma que indicó que se encuentra con permiso médico y que me comunique con otro servidor... también realicé llamadas a las 08h32 a la Dra. Lizeth Acuña Secretaria de Corte Provincial a fin de que me indique el enlace de la conexión, la misma que no fue contestada y posteriormente a las 08h36 contestó la misma, indicando que en virtud de que no me logré conectar a las 08h30 ya se declaró el abandono”.

29. Así también, la Sala Provincial reconoce expresamente en su informe de descargo que la audiencia convocada podía llevarse a cabo a través de herramientas tecnológicas como el zoom. Aquello además en cumplimiento de la resolución 074-2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura que fue emitida el 3 de julio de 2020, con el fin de “(...) precautelar la vida, la salud y el bienestar de las y los usuarios de la Función Judicial, así como de los servidores de esta Función del Estado, debido a la emergencia sanitaria (por la COVID) que en los actuales momentos atraviesa el país”. El artículo 2 de la referida resolución sustituyó el texto del artículo 11 de la Resolución 057-2020 por el siguiente:

Las y los jueces podrán priorizar la realización de videoaudiencias en las circunscripciones territoriales donde se cuente con la factibilidad técnica y tecnológica que permita su ejecución, de conformidad con lo previsto en los artículos 4 del Código Orgánico General de Procesos y 565 del Código Orgánico Integral Penal y garantizando el cumplimiento de los principios procesales.¹⁹

30. No obstante, la Sala Provincial trasladó la obligación de proporcionar el enlace de audiencia virtual a la accionante. Además, acorde con la línea jurisprudencial expuesta anteriormente, la Sala Provincial debía previo a declarar el abandono del recurso, verificar la existencia de comunicaciones pendientes de respuesta o de potenciales intentos de ingreso a la sala de reunión telemática, sin que los haya atendido, lo que generó una barrera irrazonable al acceso a la justicia del accionante. Con ello, queda claro para esta Corte la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.
31. Así también esta Corte verifica que, la Sala Provincial debía asegurarse que la falta de comparecencia no era atribuible a la negligencia de la accionante, por ejemplo, pidiendo una certificación de TICS. Esto es, la omisión judicial de no revisar previo a la declaratoria de abandono, a quién le era atribuible el acto u omisión que provocó el abandono, dejó a la accionante sin posibilidad de ejercer el derecho a la defensa, quedando en indefensión pues no pudo comparecer a la audiencia ni presentar pruebas de descargo, así como tampoco ejercer su derecho de contradicción. Dejando claro que, la Sala Provincial tenía la obligación de verificar que se cumplan las condiciones necesarias para garantizar los derechos de las partes procesales en el desarrollo de la audiencia de fundamentación del recurso de apelación, pues la declaratoria de abandono respondió a una omisión atribuible a la autoridad jurisdiccional y no a la voluntad expresa o a la propia negligencia de la accionante.²⁰

¹⁹ En el mismo sentido, se puede considerar la resolución 06-2021 emitida por la Corte Nacional de Justicia. Además, el Presidente de la República mediante Decreto Ejecutivo 1291, de 21 de abril de 2021, declaró el estado de excepción por calamidad pública en dieciséis provincias del país, desde el 23 de abril de 2021 hasta el 20 de mayo de 2021, debido al contagio acelerado de la COVID-19 y a la afectación de grupos de atención prioritaria y conmoción social que estaba causando.

²⁰ CCE, sentencia 3253-21-EP/24, 5 de septiembre de 2024.

32. En suma, esta Corte concluye que se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva en el componente del acceso a la administración a la justicia y el derecho a la defensa de la accionante.

6. Reparación

33. De acuerdo con el artículo 18 de la LOGJCC, al declararse la vulneración de derechos constitucionales debe ordenarse la reparación integral del daño causado con el fin de que, siempre que sea posible, se restablezca a la víctima a la situación anterior a la violación de derechos.²¹
34. En este caso, se verifica que el 24 de diciembre de 2021, el juez de la Unidad de Garantías Penitenciarias dispuso la inmediata libertad del sentenciado Arbey Herminsul Pino Yatacue, por cumplimiento integral de la pena. En consecuencia, la restitución de los derechos vulnerados a un momento anterior a la violación producida por la declaratoria de abandono del recurso de apelación, esto es hasta el momento de que un nuevo tribunal de la Sala Provincial convoque a la audiencia de fundamentación del recurso de apelación, lo que incluiría dejar sin efecto los autos impugnados, no sería una medida de reparación idónea. Por lo expuesto, esta sentencia, en sí misma, constituye una medida de reparación para la parte accionante.
35. Finalmente, esta Corte llama la atención a los jueces de la Sala Provincial por no actuar diligentemente en la declaración del abandono durante la tramitación de la impugnación a la acumulación de penas, lo que devino en la transgresión a los derechos a la tutela judicial efectiva y defensa.

7. Decisión

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

- 1. Aceptar** la acción extraordinaria de protección **2281-21-EP**.

²¹ LOGJCC, artículo 18.- “Reparación integral. - En caso de declararse la vulneración de derechos se ordenará la reparación integral por el daño material e inmaterial. La reparación integral procurará que la persona o personas titulares del derecho violado gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación. La reparación podrá incluir, entre otras formas, la restitución del derecho, la compensación económica o patrimonial, la rehabilitación, la satisfacción, las garantías de que el hecho no se repita, la obligación de remitir a la autoridad competente para investigar y sancionar, las medidas de reconocimiento, las disculpas públicas, la prestación de servicios públicos, la atención de salud (...)”.

2. **Declarar**, que los autos impugnados de 15 y 30 de julio de 2021 emitidos por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay vulneraron los derechos a la tutela judicial efectiva y a la defensa.
3. **Declarar** a la presente sentencia como medida de reparación.
4. **Llamar la atención** a Tania Katerina Aguirre Bermeo, Julio Cesar Inga Yanza y Jenny Montserrath Ochoa Chacón juezas y juez de la Sala Provincial que tramitaron el proceso de cómputo de pena signado con el número 01283-2018-01061G y disponer que este llamado de atención sea registrado en sus hojas de vida por el Consejo de la Judicatura.
5. Como medidas de reparación integral se ordena:

5.1 Disponer al Consejo de la Judicatura que publique en su página web durante noventa días, las respectivas disculpas públicas a favor de Arbey Herminsul Pino Yatacue, por la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en el componente de acceso a la justicia (75 CRE) y al derecho a la defensa (76.7.a y c. CRE), debido a que la falta de comparecencia a la audiencia no fue por causas atribuibles a Arbey Herminsul Pino Yatacue que se encontraba privado de su libertad, ni a su abogada defensora, sino que la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay no indicó a las partes procesales los detalles de conexión en la providencia de convocatoria de la audiencia de fundamentación del recurso de apelación y trasladó esta negligencia a las partes procesales, en el contexto de la pandemia de la COVID-19. Cumplido este plazo, dentro de los siguientes diez días informará sobre el cumplimiento de esta medida.

5.2 Disponer que el Consejo de la Judicatura evalúe los casos en materia de garantías penitenciarias para que los enlaces para la conexión a las audiencias respectivas sean directamente entregados a los Centros de Privación de Libertad, sin que existan limitaciones para la comunicación entre estos Centros y las judicaturas, a fin de asegurar que las personas privadas de libertad puedan acceder a las audiencias virtuales programadas. El Consejo de la Judicatura, en el término de 180 días contados desde la notificación de esta sentencia, deberá informar a este Organismo, de manera documentada, sobre la ejecución de esta medida.

5.3 Disponer que el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores evalúe, monitoree y entregue al Consejo de la Judicatura, en forma mensual y por el plazo de 5 meses, contados desde la notificación de esta sentencia, los informes de los casos en materia de garantías penitenciarias respecto a si se les ha entregado los enlaces para la conexión a las audiencias virtuales respectivas y de la comparecencia de las personas privadas de libertad a las mismas, con el fin de que el Consejo de la Judicatura tome los correctivos pertinentes y asegure el acceso a las audiencias virtuales programadas de las personas privadas de libertad.

6. Notifíquese, devuélvase, cúmplase y publíquese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y un voto salvado del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 06 de febrero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Enrique Herrería Bonnet

SENTENCIA 2281-21-EP/25

VOTO SALVADO

Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. Antecedentes

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 06 de febrero de 2025 aprobó la sentencia 2281-21-EP/25 (“**decisión de mayoría**”). En esta, se resolvió la acción extraordinaria de protección presentada por la abogada María Belén Páez Lasso, en representación de Arbey Herminul Pino Yatacue (“**accionante**”) en contra de los autos de 15 de julio de 2021 y 30 de julio de 2021, dictados por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay (“**Sala**”), en el marco del proceso 01283-2018-01061G.

2. Consideración previa

2. La decisión de mayoría concluye que los autos impugnados de 15 de julio y 30 de julio de 2021, dictados por la Sala de la Corte Provincial, vulneraron los derechos a la tutela judicial efectiva y a la defensa. Esto al considerar que la Sala no verificó la existencia de comunicaciones pendientes de respuesta, ni potenciales intentos de ingreso a la reunión telemática, previo a declarar el abandono del recurso. Asimismo, sostuvo que la Sala no determinó a quién le era atribuible la acción u omisión que provocó el abandono, lo que, a su criterio, representó una barrera al acceso a la justicia del accionante. En consecuencia, aceptó la acción extraordinaria de protección propuesta.
3. Respetando la decisión de mayoría, emito el presente voto salvado, al no estar de acuerdo con el análisis y la resolución a la que se arribó. Considero que, en el presente caso, los autos de 15 y 30 de julio de 2021 no son susceptibles de ser impugnados a través de una acción extraordinaria de protección.
4. Al respecto, y de conformidad con mi voto salvado desarrollado en la fase de admisión del presente caso, es evidente que los autos impugnados, “si bien ponen fin al incidente específico (...) no impiden que se presenten incidentes adicionales, sea por las mismas, u otras razones”.
5. Si bien se declaró el abandono del recurso de apelación, esto se hizo en el marco de un proceso de cómputo de la pena. En este sentido, el accionante tiene la posibilidad de

volver a presentar una solicitud de cómputo de la pena siempre que las circunstancias lo ameriten, o cuando haya un error, de conformidad con el art. 667 del COIP. Por lo tanto, la decisión no es definitiva.

6. En esta misma línea, tampoco se verifica que exista un gravamen irreparable pues existen mecanismos procesales idóneos en la justicia ordinaria para solventar la posible vulneración de derechos, específicamente, la presentación de una nueva solicitud de cómputo de la pena. En este sentido, no se cumple con los requisitos desarrollados para que se configure un gravamen irreparable de conformidad con la sentencia 154-12-EP/19.
7. En consecuencia, la acción extraordinaria de protección presentada por la abogada María Belén Páez Lasso, en representación de Arbey Herminsul Pino Yatacue, debió ser rechazada por no ser objeto del recurso interpuesto, con base en las consideraciones expuestas.

3. Resolución del problema jurídico

8. Sin perjuicio de que la decisión no es objeto de una acción extraordinaria de protección, considero pertinente realizar ciertas precisiones sobre el análisis que desarrolla la sentencia de mayoría al resolver si la Sala vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva en su elemento al acceso a la justicia y el derecho a la defensa de la accionante, en representación de Arbey Herminsul Pino Yatacue. A mi criterio, se aplicaron erróneamente los criterios de las sentencias 2037-20-EP/24 y 2044-20-EP/24.
9. Con base en las mencionadas sentencias, el voto de mayoría consideró que los jueces de la Sala “traslad[aron] la obligación de proporcionar el enlace de audiencia virtual a la accionante. Además, (...) debía[n] previo a declarar el abandono del recurso, verificar la existencia de comunicaciones pendientes de respuesta o de potenciales intentos de ingreso a la sala de reunión telemáticas”.
10. Al respecto, es pertinente resaltar que, tanto la decisión 2037-20-EP/24 como la decisión 2044-20-EP/24 parten de la premisa de que el abandono se dio en el marco de una **audiencia telemática**. Si bien el voto de mayoría sostiene que “el auto que contenía la convocatoria a la audiencia de fundamentación del recurso no era claro en señalar si se llevaría a cabo de manera presencial o telemática”, de la revisión del expediente, es evidente que la audiencia convocada se realizaría de forma presencial al indicarse que:

Se convoca a los sujetos procesales a audiencia pública, oral y contradictoria de fundamentación de recurso de apelación interpuesto por la persona privada de la libertad para el día QUINCE DE JULIO DEL DOS MIL VEINTE Y UNO, A LAS OCHO HORAS TREINTA MINUTOS, **diligencia que se efectuará en la Sala de audiencia N° 2 ubicada en la planta baja de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, situada en la calle Luis Cordero y Sucre Esquina.** [énfasis añadido]

11. Posterior a la convocatoria a audiencia, no se puede constatar la existencia de escrito o providencia alguna que indiquen un cambio en la modalidad en la que se llevaría a cabo dicha diligencia. Así, si la accionante no solicitó que la diligencia se realice de forma telemática, resulta ilógico que se declare que las autoridades judiciales accionadas vulneraron los derechos de la accionante por no indicar a las partes procesales los detalles de conexión de una audiencia que no era telemática.
12. La sentencia 2044-20-EP/24 determinó que el hecho de que las autoridades judiciales trasladen la carga “de organizar y coordinar la audiencia telemática con la Unidad de Tecnología de la Información de la Corte Nacional de Justicia a las partes procesales, en el contexto de la pandemia” vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva. Esto no implica que las autoridades judiciales se vean obligadas a convocar la audiencia de forma telemática sin que las partes lo requieran. Incluso, la resolución 074-2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura, citada en la sentencia de mayoría, indica que los jueces **podrán priorizar** la realización de videoaudiencias, mas no que deberán convocar a todas las audiencias de forma telemática sin que las partes lo soliciten. En conclusión, una autoridad judicial deberá proporcionar la información de conexión a una audiencia telemática, siempre que, efectivamente, haya convocado a una audiencia telemática.
13. Ahora bien, la sentencia 2037-20-EP/24 dispuso que se vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva cuando las autoridades judiciales accionadas no verifican la existencia de comunicaciones o intentos de conexión a la sala de audiencias telemática, previo a declarar el abandono de un recurso o una acción. Esto se desarrolló en el marco de un caso en el que la autoridad judicial delegó a la Unidad de Tecnologías de la Información y Comunicación y a la Unidad Administrativa la responsabilidad de coordinar la comparecencia de las partes de forma virtual –a través de correo electrónico- y, posteriormente, no verificó con dichas unidades la existencia de correos o peticiones pendientes de atender que indiquen un intento de comparecer de parte del accionante.¹ Así, resulta claro que es necesario que primero se haya convocado a una

¹ En este sentido, es claro que dicha sentencia no se refiere a la existencia de escritos ingresados por una de las partes, sino a comunicaciones en la forma de correos o llamadas a las unidades a las que se delegó una

audiencia telemática para que el estándar de esta sentencia sea aplicable. No resulta coherente que se determine que los jueces de la Sala “debía[n] asegurarse que la falta de comparecencia no era atribuible a la negligencia de la accionante, por ejemplo, pidiendo una certificación de TICS”, cuando la audiencia no fue convocada de forma telemática.

14. En este sentido, y bajo los términos argumentados en la sentencia de mayoría, no es posible que la Sala haya vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva de la accionante.

3. Decisión

15. Por lo manifestado, disiento de la decisión de mayoría en la que se desestima la acción extraordinaria de protección, pues a partir de los fundamentos expuestos, dejo en evidencia que la decisión impugnada debía rechazarse por no ser objeto de la acción presentada, pese a que dicha acción se haya admitido a trámite. Adicionalmente, disiento con el análisis y el sentido que se dio a las sentencias 2037-20-EP/24 y 2044-20-EP/24, las cuales no eran aplicables al presente caso.

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Firmado
digitalmente por
PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Fecha: 2025.02.20
12:35:01 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

competencia. En el caso de escritos pendientes de contestar se estará a lo determinado en el último inciso del art. 79 del COGEP: “Cualquier solicitud o recurso horizontal presentado por alguna de las partes antes de la fecha de audiencia, no suspenderá su realización. La o el juzgador resolverá dichas peticiones en la misma audiencia”.

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 2281-21-EP, fue presentado en Secretaría General el 18 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 16:37; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

228121EP-7a298



Caso Nro. 2281-21-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto salvado que antecede fue suscrito el día jueves veinte de febrero de dos mil veinticinco, 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 3236-21-EP/25
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 30 de enero de 2025

CASO 3236-21-EP

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

SENTENCIA 3236-21-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección en contra de una sentencia de apelación emitida por la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja en un proceso de acción de protección. Se concluye que la sentencia no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación al no incurrir en el vicio de incongruencia frente a las partes. Esto, en virtud de que sí se contestó el argumento relevante propuesto por la señora Mónica del Cisne Guajala Maldonado.

1. Antecedentes

1.1 El proceso de origen

1. El 24 de junio de 2021, la señora Mónica del Cisne Guajala Maldonado presentó una acción de protección en contra de la Gobernación de la provincia de Loja (“**Gobernación**”) y de la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”).¹ El proceso fue signado con el número 11317-2021-00184 y sorteado a la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Puyango, provincia de Loja (“**Unidad Judicial**”).
2. El juez de la Unidad mediante sentencia de 20 de septiembre de 2021 rechazó la acción de protección propuesta. Verificó que la misma se encontraba incurso en la causal contemplada en el numeral 1 del artículo 42 de la LOGJCC. Inconforme con esta

¹ La señora Mónica del Cisne Guajala Maldonado consideró que sus derechos a la seguridad jurídica, a la igualdad formal y no discriminación, al debido proceso en la garantía de motivación, al trabajo y a los derechos de las mujeres embarazadas fueron vulnerados al haber sido desvinculada de su cargo como jefa política del cantón Puyango, a pesar de haber notificado que se encontraba en estado de embarazo. Como pretensión solicitó que: i) se deje sin efecto los memorandos MDG-GLOJ-2021-0313-M de 4 de junio de 2021 y MDG-GLOJ-2021-0327-M de 4 de junio de 2021, mediante los cuales se dispuso su remoción del cargo, ii) que se disponga su reintegro inmediato; y, iii) que se cancelen sus remuneraciones “hasta que concluya su periodo de lactancia”. Por su parte, la Gobernación señaló que la señora Mónica del Cisne Guajala Maldonado ocupaba un cargo de libre nombramiento y remoción. Como consecuencia del inicio de un nuevo período presidencial, asumió funciones una nueva administración, lo que llevó a la autoridad nominadora a destituir a todas las personas que se desempeñaban como jefes políticos y comisarios en toda la provincia de Loja, debido a que estos son puestos de confianza.

decisión, la señora Mónica del Cisne Guajala Maldonado interpuso recurso de apelación.

3. El 19 de octubre de 2021, en sentencia de mayoría, la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“**Sala**”) rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado.²
4. El 22 de octubre de 2021 la señora Mónica del Cisne Guajala Maldonado interpuso recurso de aclaración. El 10 de noviembre de 2021, la Sala resolvió negarlo.

1.2 Trámite ante la Corte Constitucional

5. El 22 de noviembre de 2021, la señora Mónica del Cisne Guajala Maldonado (“**accionante**”) presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa en contra de la sentencia de 19 de octubre de 2021. En la Corte Constitucional, la causa se signó con el número 3236-21-EP.
6. La causa fue sorteada el 8 de diciembre de 2021 al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet. Mediante auto de 21 de enero de 2022, se admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.³
7. El 10 de febrero de 2022, los jueces de la Sala, George Hernán Salinas Jaramillo y Carlos Tandazo Román, remitieron su informe de descargo.

² El fundamento de la Sala se basó en los siguientes puntos: (i) respecto a la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica, la Sala desestimó esta afirmación al verificar que la Gobernación “sí cita normas jurídicas previas, claras y públicas que han sido aplicadas por el señor Gobernador de la Provincia de Loja ('sic')”; (ii) en relación con el derecho a la igualdad formal, material y a la no discriminación, concluyó que la Gobernación no vulneró este derecho, pues constató que se aplicaron las disposiciones establecidas en los párrafos 183, 184, 185 y 188 de la sentencia 3-19-JP para proceder con la destitución; (iii) sobre el derecho al trabajo, la Sala determinó que no hubo vulneración de este derecho porque “a la accionante se le pagaron sus remuneraciones de manera oportuna. Por lo tanto, al haber sido removida de su cargo, tratándose de un nombramiento de libre remoción, la entidad demandada no ha vulnerado dicho derecho constitucional”; (iv) con relación al derecho de las personas y grupos de atención prioritaria, la Sala señaló que “no existe violación a este derecho constitucional, ya que no se demostró que a la accionante se le haya negado el derecho a recibir atención prioritaria por parte de la Gobernación de la Provincia de Loja. Al tratarse de un cargo de libre nombramiento y remoción, el señor Gobernador de la Provincia de Loja únicamente aplicó lo dispuesto en la LOSEP, su Reglamento, y la sentencia 3-19-JP, especialmente lo señalado en el párrafo 185 de dicha sentencia”; (v) finalmente, en cuanto al derecho de las mujeres embarazadas a no ser discriminadas, determinó que “no se demostró, por parte de la accionante, que el señor Gobernador de la Provincia de Loja haya realizado algún acto de discriminación en su contra debido a su estado de embarazo”. Con base en lo expuesto, la Sala concluyó que no existió vulneración de derechos.

³ El Tribunal estuvo conformado por los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Enrique Herrería Bonnet; y, el ex juez constitucional Ramiro Ávila Santamaría. En el párrafo 20 del auto en mención, se solicitó a la Sala que presente un informe en el término de diez días.

8. El 10 de agosto de 2022, la accionante presentó un escrito en el cual solicitó que se dicte sentencia.
9. El 13 de enero de 2025, el juez ponente de la presente sentencia avocó conocimiento de la causa e incorporó al expediente los escritos señalados en los párrafos *supra*.

2. Competencia

10. De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución y los artículos 58 y siguientes de la LOGJCC, la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional.

3. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1 De la accionante

11. La accionante sostiene que la sentencia impugnada vulneró su derecho a la seguridad jurídica, a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la motivación.
12. Respecto al derecho a la seguridad jurídica, la accionante señala que la Sala “no ha valorado la realidad procesal, y no acato (sic) la obligación contenida en el (sic) sentencia No.3-19-JP-20”, la cual fue alegada en su demanda de acción de protección para demostrar “hasta la saciedad que la accionada por acción u omisión vulnero (sic) mis derechos”.
13. Por consiguiente, hace referencia al contenido de sentencia 3-19-JP/20, la cual establece que “revisó y examino (sic) la problemática de la mujer embarazada con licencia de maternidad o en periodos de lactancia [...] con contratos de libre remoción”.
14. Bajo la misma línea, la accionante expone que “[d]e la lectura de la sentencia emitida por la Sala podemos observar [...] que incumplió con el debido proceso señalado en la Ley orgánica (sic) de Servicio Civil y Carrera Administrativa, y su respectivo reglamento (sic)”.
15. Asimismo, alega que la Sala:

[...] ha violado además, los siguientes derechos constitucionales artículo 11 numeral 3, y 9, y por la violaciones de los principios y reglas del debido proceso; en el artículo 66 numeral 25, relacionado con la eficiencia y eficacia; la resolución carece de motivación, con lo que también se ha violado el debido proceso consagrado en 75 (sic) el derecho a la tutela judicial efectiva, el artículo 76 numeral 1 y 7 letra 1) *ibídem*; se ha violado el

artículo 82 relacionado con la seguridad jurídica; el artículo 169 relacionado con las garantías del debido proceso; el artículo 172 relacionado con los principios de la función judicial (sic).

16. Finalmente, expone que, desde su punto de vista, la sentencia 3-19-JP/20 “es muy clara” por lo que, “no pued[e] entender, como (sic) pudieron interpretarla de una manera diferente”. Esto, según argumenta, se debe a que considera que los jueces de la Sala “no valoran la calidad de embarazada de la actora, [un] embarazo que se encuentra probado y aceptado por la parte demandada”. Fundamenta su postura en que los jueces de la Sala “simplemente motivan la sentencia manifestando que a la desvinculación no la ubican en el apartado 184, sino en el 185 de la sentencia Nro.3-19-JP/20” lo cual, a su parecer, vulnera su derecho a la tutela judicial efectiva.

3.2 De la Sala de la Corte Provincial

17. Los jueces de la Sala, George Hernán Salinas Jaramillo y Carlos Tandazo Román, en su informe de descargo, señalaron que en el presente caso existe prueba documental que confirmaba que la accionante se encontraba en estado de embarazo al momento que fue desvinculada.
18. Con base a lo señalado, hacen referencia a los párrafos 183, 184 y 185 de la sentencia 3-19-JP/20, los cuales abordan la terminación laboral de una mujer embarazada y en periodo de lactancia que ocupaba un cargo de libre remoción. A partir de lo expuesto, sostienen que:

En el presente caso, el señor Gobernador de la Provincia de Loja, dentro del término de 30 días a partir de su posesión ha notificado a la hoy accionante con la terminación de la relación laboral; por lo que a criterio de este Tribunal (sic) NO existe violación al Derecho a la igualdad formal, material y no discriminación y por consecuencia NO corresponde mandar a pagar la compensación por su estado actualmente de lactancia, así lo dispone la misma Corte Constitucional en la sentencia de marras [...] (Énfasis pertenece al original).

19. Por otra parte, señalan que:

Según lo dispuesto por el Art. 437 de la Constitución de la República, entre uno de los requisitos para que proceda la Acción Extraordinaria de Protección, es que, la legitimada activa, en este caso la señora: Mónica del Cisne Guajala Maldonado, haya demostrado que en el juzgamiento se ha violado por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la constitución (sic). En el presente caso, no existe ninguna violación al debido proceso, ni tampoco existe vulneración de algún derecho constitucional.

20. Finalmente, alegan que “[l]a accionante, pretende a través de esta acción [e]xtraordinaria de protección, que la Corte Constitucional analice nuevamente la prueba aportada en el transcurso del proceso; lo que es totalmente improcedente”.

4. Planteamiento de problemas jurídicos

21. 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 estos dirigen sobre las decisiones impugnadas por considerarlas lesivas de un derecho fundamental.
22. Del argumento resumido en el párrafo 14 *supra* esta Corte advierte que la accionante enfoca su demanda en la falta de aplicación de normas infraconstitucionales, específicamente de la “Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, y su respectivo Reglamento”. La revisión de la correcta o incorrecta aplicación de dichas normas constituye un análisis que no se encuentra dentro de las competencias de esta Corte Constitucional, y por lo mismo, al no ser un argumento completo, y pese a hacer un esfuerzo razonable, esta Corte no procederá con el análisis de la mentada alegación.⁴
23. Respecto al cargo contenido en el párrafo 15 *supra* se evidencia que no es claro ni completo. La accionante únicamente se limita a referirse a derechos que considera fueron vulnerados, sin aportar argumentos que sustenten su alegación. Por tanto, pese a realizar un esfuerzo razonable, no es posible formular un problema jurídico.
24. En cuanto a los cargos contenidos en los párrafos 12, 13 y 16 *supra*, esta Corte evidencia que los cargos carecen de claridad y completitud. No obstante, esta Corte, realizando un esfuerzo razonable y con base en el principio *iura novit curia*, plantea el siguiente problema jurídico: **¿La Sala vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por incurrir en un vicio de incongruencia frente a las partes al no haber respondido un argumento relevante planteado por la accionante?**

5. Resolución del problema jurídico

25. El artículo 76 numeral 7, letra l) de la Constitución prescribe:

Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.

⁴ CCE, sentencia 30-17-EP/21, 21 de julio de 2021, párr. 21.

26. Dicho esto, existen situaciones en las que *prima facie* una fundamentación fáctica y normativa pueden aparentar suficiencia; no obstante, una de ellas podría ser inexistente al estar afectada por un vicio motivacional.

27. Respecto a este vicio en particular, la Corte Constitucional ha manifestado que:

Hay incongruencia cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica, o bien, no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales (incongruencia frente a las partes), o bien, no se ha contestado alguna cuestión que el sistema jurídico –ley o la jurisprudencia– impone abordar en la resolución de los problemas jurídicos conectados con cierto tipo de decisiones [...] generalmente, con miras a tutelar de manera reforzada un derecho fundamental (incongruencia frente al Derecho) (énfasis añadido).⁵

28. La incongruencia frente a las partes puede darse por omisión o por acción. La primera se configura cuando no se contestan cargos relevantes de las partes; mientras que, la segunda ocurre cuando el juzgador contesta los argumentos relevantes mediante tergiversaciones, de tal forma que efectivamente no los contesta.⁶ Por tanto, corresponde a esta Corte verificar (i) si los cargos a los que presuntamente no se dio respuesta fueron planteados en el proceso de origen, (ii) si estos eran argumentos relevantes y, de serlo, (iii) si existió o no un pronunciamiento al respecto.

29. Esta Corte evidencia que la accionante, en la audiencia de acción de protección señaló que el acto administrativo mediante el cual fue destituida se basó en lo que establecen los párrafos 182 al 185 de la sentencia 3-19-JP/20, sobre la desvinculación de mujeres embarazadas que ocupaban un cargo de libre remoción. A partir de esto, sostuvo que la aplicación e interpretación realizada por parte de la Gobernación no fue adecuada, ya que, a su parecer, y con base en lo establecido en la referida sentencia, sí contaba con estabilidad laboral.

30. Consecuentemente, esta Corte considera que el cargo señalado *ut supra* es relevante, toda vez que apuntaba a que el problema jurídico se resuelva de forma opuesta a la que efectivamente falló la judicatura accionada. Esto fundamentado en que, aquel argumento, a criterio de la accionante, hubiese permitido dilucidar que sí contaba con estabilidad laboral. Por lo tanto, el argumento señalado tiene el potencial de modificar la resolución de la causa.

31. Una vez determinada la relevancia del argumento corresponde dilucidar si la Sala dio respuesta a este:

⁵ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 86.

⁶ CCE, sentencias 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 89; y, 2422-19-EP/23, 28 de junio de 2023, párr. 40.

32. Al respecto, se observa que la sentencia impugnada se divide en 15 considerandos.⁷

El primero se refiere a los antecedentes del caso, el segundo a la notificación de la acción de protección, el tercero a las intervenciones y argumentos presentados por las partes en audiencia, el quinto a lo que se resolvió en la sentencia de primera instancia, el sexto a jurisdicción y competencia, el séptimo a la validez procesal y el octavo a la naturaleza jurídica de la acción de protección.

33. Por su parte, en el considerando noveno la Sala se plantea el problema jurídico a resolver, siendo este el siguiente:

¿Con la remoción del cargo de jefe político del cantón Puyango en contra de la Ing. Mónica del Cisne Guajala Maldonado, que se encontraba en estado de embarazo, se violentó el derecho a la seguridad jurídica, prevista en el art. 82 de la constitución, el derecho a la igualdad formal, material y no discriminación, previsto en el art. 66. 4, el derecho al trabajo, previsto en el art. 33, el derecho de las personas y grupos de atención prioritaria, previsto en el art. 35, el derecho de las mujeres embarazadas, previsto en el art. 43. 1 de la constitución que invoca la accionante?

34. Por consiguiente, en los puntos 10, 11, 12, 13 y 14 de la sentencia impugnada, la Sala procede a analizar si se configura la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica, a la igualdad formal, material y no discriminación, al trabajo, a los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria; y, al de las mujeres embarazadas, respectivamente. Al respecto, determinó lo siguiente:

34.1. Respecto al derecho a la seguridad jurídica, verifica que el memorando mediante el cual fue destituida la accionante “sí cita normas jurídicas previas, claras públicas que han sido aplicadas por el señor Gobernador de la Provincia (sic) de Loja, por lo que no se encuentra violación al Derecho (sic) a la Seguridad Jurídica (sic)”. Entre las normas y jurisprudencia citadas, se encuentra el artículo 83 de la LOSEP y los párrafos 183, 183, 184 y 185 de la sentencia 3-19-JP/20.

34.2. Sobre el derecho a la igualdad formal, material y no discriminación, la Sala afirma que existe prueba documental de que la accionante se encontraba embarazada cuando fue destituida de su cargo. Hace referencia a lo que establecen los párrafos 183 al 185, así como el párrafo 188 de la sentencia 3-19-JP/20, para después concluir que:

En el presente caso, el señor Gobernador de la Provincia de Loja, dentro del término de 30 días a partir de su posesión ha notificado a la hoy accionante con la terminación de la relación laboral; por lo que a criterio de este Tribunal (sic) NO existe violación al Derecho a la igualdad formal, material y no discriminación y por consecuencia

⁷ Esta Corte advierte que en la sentencia impugnada existe un error de forma pues no consta un considerando cuarto. Sin embargo, por efectos prácticos se referirá a los nombres de cada considerando tal y como consta en esta.

NO corresponde mandar a pagar la compensación por su estado actualmente de lactancia (sic) (énfasis pertenece al original).

- 34.3.** En cuanto al derecho al trabajo, sostiene que el presente caso se trata de un cargo de libre nombramiento y remoción, y que el mismo “no está protegido por la [LOSEP]”. Cita los artículos 83 y 85 de la referida norma, así como, los artículos 47, inciso e); y, 105 de su Reglamento para concluir que:

En el presente caso no existe vulneración al derecho constitucional al trabajo, puesto que a la accionante se le ha pagado sus remuneraciones en su momento oportuno, por lo tanto al haber sido removida de su cargo POR TRATARSE UN NOMBRAMIENTO DE LIBRE REMOCIÓN, la entidad demandada, no ha vulnerado dicho derecho constitucional. Por lo tanto se desechan estos cargos (énfasis pertenece al original).

- 34.4.** En relación al derecho a las personas y grupos prioritarios, la Sala determinó que:

NO existe violación a este derecho constitucional, puesto que no está demostrado que a la hoy accionante se le haya negado el derecho a recibir atención prioritaria por parte de la Gobernación de la Provincia (sic) de Loja, pues al tratarse un cargo de LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN, el señor Gobernador (sic) de la Provincia de Loja, lo que ha hecho es aplicar la Ley Orgánica de Servicio Público, su Reglamento y la sentencia emitida por la Corte Constitucional en el Caso (sic) Nro. 3-19-JP y acumulados de fecha 05 de agosto de 2020, especialmente lo que se señala en dicha sentencia en el parágrafo 185, por lo tanto se desechan estos cargos (énfasis pertenece al original).

- 34.5.** Por último, en referencia al derecho de las mujeres embarazadas, la Sala cita el artículo 43 de la Constitución. Establece que “[e]n el caso *subjúdice*, NO está demostrado por parte de la accionante que el señor Gobernador (sic) de la Provincia de Loja, haya realizado algún acto de discriminación en contra de la accionante por su estado de embarazo” (énfasis pertenece al original).

- 35.** Finalmente, en el último considerando, que es el décimo quinto, la Sala, con base a lo señalado en los subpárrafos anteriores, expone que para emitir su resolución ha tomado en cuenta la sentencia 3-19-JP/20, específicamente lo que se establece en sus párrafos 185, 188 y 210. A partir de esto, rechaza el recurso de apelación interpuesto por la accionante y confirma la sentencia de primera instancia.

- 36.** En mérito de lo expuesto esta Corte evidencia que dentro del análisis de la sentencia impugnada la Sala sí se pronunció sobre el cargo de la accionante respecto de que la Sala no tomó en cuenta lo que se determina en la sentencia 3-19-JP/20. En virtud de esto, la Corte no constata que se configure un vicio de incongruencia frente a las partes por parte de la Sala, lo que implica que no existe una violación al debido proceso en la garantía a la motivación.

37. Esta Corte recuerda que lo señalado *ut supra*, no supone ni un análisis sobre la corrección de la motivación de la sentencia impugnada, ni pronunciamiento alguno sobre la veracidad o asertividad de dicho argumento y su impacto material y concreto sobre la resolución del caso.

6. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección 3236-21-EP.
2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
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 seis votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, tres votos salvados de los jueces constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz y Teresa Nuques Martínez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 30 de enero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto salvado**Jueza:** Teresa Nuques Martínez**SENTENCIA 3236-21-EP/25****VOTO SALVADO****Jueza constitucional Teresa Nuques Martínez**

1. Con fundamento en los artículos 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, se formula el presente voto salvado con relación a la sentencia 3236-21-EP/25 (“**sentencia de mayoría**” o “**decisión de mayoría**”) aprobada el 30 de enero de 2025.
2. La decisión de mayoría desestimó la acción extraordinaria de protección presentada por Mónica del Cisne Guajala Maldonado (“**accionante**”), al determinar que la sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja¹ (“**sentencia impugnada**”), no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.
3. La accionante en la demanda de acción extraordinaria de protección alegó, en lo principal, que la Sala accionada “no acato [sic] la obligación contenida en el [sic] sentencia No. 3-19-JP-20 [...] en la que se revisó y examino [sic] la problemática de la mujer embarazada con licencias de maternidad o en periodos de lactancia [...] con contratos de libre remoción, luego de la presentación de varios recursos extraordinarios por haber sido notificadas con la terminación de la relación laboral en el sector público”. Así, señaló que la Corte, a través de la sentencia 3-19-JP/20, “[e]stableció parámetros que deben ser observados tanto por entidades públicas como por operadores de jurídicos para garantizar sus derechos”.
4. Al respecto, la sentencia de mayoría indicó que la Sala provincial sí atendió y se pronunció sobre lo señalado en la sentencia 3-19-JP/20, siendo este un cargo relevante dentro de la acción de protección. En virtud de ello, la mayoría de este Organismo determinó que no se configuró el vicio motivacional de incongruencia frente a las partes.

¹ La sentencia fue dictada dentro de la acción de protección 11317-2021-00184, presentada por Mónica del Cisne Guajala Maldonado en contra de la Gobernación de la provincia de Loja y la Procuraduría General del Estado, argumentando haber sido desvinculada de su cargo como jefa política del cantón Puyango, a pesar de haber notificado que se encontraba en estado de embarazo. La parte accionante alegó la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica, a la igualdad formal y no discriminación, al debido proceso en la garantía de motivación, al trabajo y a los derechos de las mujeres embarazadas.

5. Ahora bien, quien suscribe el presente voto discrepa con la decisión adoptada en la sentencia de mayoría, considerando que el caso *in examine* ameritaba un abordaje desde la línea jurisprudencial desarrollada por esta Corte en materia de estabilidad laboral reforzada de mujeres embarazadas y en periodo de lactancia. En este sentido, cabe destacar los criterios que desde la jurisprudencia constitucional se han emitido, a fin de garantizar la efectiva la protección de los derechos que corresponden a este grupo de atención prioritaria.
6. Se debe partir indicando que la CRE, en su artículo 429, prescribe que “[l]a Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia”. Por su lado, el artículo 332 *ibídem* reconoce y concede protección y tutela especial a las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, garantizando “el acceso y estabilidad en el empleo sin limitaciones por embarazo o número de hijas e hijos, derechos de maternidad, lactancia, y el derecho a licencia por paternidad”; además, la norma constitucional proscribire “el despido de la mujer trabajadora asociado a su condición de gestación y maternidad, así como la discriminación vinculada con los roles reproductivos”.
7. Bajo este esquema normativo, en la sentencia 309-16-SEP-CC, la Corte conoció el caso que devino de una acción de protección presentada por una mujer embarazada que fue cesada por una entidad pública, mientras mantenía un contrato de servicios ocasionales. Dicha acción fue concedida en primera instancia, pero el fallo fue revocado en apelación. En contra de esta decisión, la afectada presentó acción extraordinaria de protección y alegó la vulneración de los derechos constitucionales a la igualdad y no discriminación, motivación y seguridad jurídica. El análisis de los cargos llevó a esta Magistratura a identificar la protección reforzada de la que gozan las servidoras públicas embarazadas y en periodo de lactancia bajo modalidad de contrato de servicios ocasionales. De ahí que, la Corte determinó el siguiente sentido para el artículo 58 de la LOSEP:

En caso de necesidad institucional se podrá renovar por única vez el contrato de servicios ocasionales hasta por doce meses adicionales, salvo el caso de [...] personas con discapacidad debidamente calificadas por la Autoridad competente y *el de las mujeres embarazadas y en estado de gestación*. En este último caso, la vigencia del contrato durará hasta el fin del período fiscal en que concluya su periodo de lactancia, de acuerdo con la ley.²

8. Del mismo modo, se estableció la siguiente regla con relación al artículo 146 del Reglamento de la LOSEP:

² CCE, sentencia 309-16-SEP-CC, 21 de septiembre de 2016, decisorio 5.

Las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia que han suscrito un contrato de servicios ocasionales con una entidad pública, no podrán ser separadas de sus labores, en razón de la aplicación f del artículo 146 del Reglamento General de la Ley Orgánica de Servicio Público. Los contratos de servicios ocasionales suscritos entre una mujer embarazada o en periodo de lactancia y una entidad pública, podrán terminar únicamente por las causales a, b, c, d, e, g, h, e i del artículo 146 del Reglamento General de la Ley Orgánica de Servicio Público.³

9. La referida regla jurisprudencial impide la cesación de las funciones laborales a las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia “[p]or terminación unilateral del contrato por parte de la autoridad nominadora [...]”, supuesto regulado en la causal f) del artículo 146 del Reglamento a la LOSEP.
10. Posteriormente, en la sentencia 3-19-JP/20, la Corte en ejercicio de su facultad revisión (i) desarrolló estándares de protección para mujeres embarazadas y en periodo de lactancia vinculadas laboralmente al sector público, (ii) desarrolló el derecho al cuidado, e (iii) identificó a la sentencia 309-16-SEP-CC como un precedente; sin resolver los casos concretos seleccionados. Paralelamente, este Organismo se alejó del precedente establecido en la sentencia 309-16-SEP-CC en cuanto a “la modificación del contrato de servicios ocasionales por razones de maternidad y lactancia y al tiempo de extensión de la protección hasta la finalización del periodo fiscal”.⁴ De esta manera, consideró que, sin importar la modalidad laboral determinada en la LOSEP -contrato de servicios ocasionales, nombramiento provisional o cargos de libre nombramiento y remoción-, no se contabilizará la protección especial en atención al cierre del año fiscal, sino que durará hasta el final del periodo de lactancia.⁵
11. En la sentencia 2016-16-EP/21, esta Magistratura reiteró y llamó la “atención a las autoridades judiciales respecto de su obligación de respetar y garantizar los derechos y estándares de protección de las mujeres embarazadas en contextos laborales [...] de conformidad con la Constitución y la sentencia N° 3-19-JP”.
12. En la misma línea, en la sentencia 2286-17-EP/23, la Corte clarificó los cambios realizados por la jurisprudencia respecto del fallo 309-16-SEP-CC, y señaló expresamente que la sentencia 3-19-JP/20:

[...] amplió el rango de protección a las modalidades de contratación del servicio público, la Corte analizó la situación de la terminación de los contratos de servicios ocasionales por el cumplimiento del plazo y consideró los pronunciamientos ya realizados para establecer que la terminación de la relación laboral por este motivo se constituye en una vulneración de derechos de las trabajadoras embarazadas o en periodo de lactancia puesto

³ *Ibid*, decisorio 6.

⁴ CCE, sentencia 3-19-JP/20 y acumulados, 05 de agosto de 2020, párr. 174.

⁵ *Ibid*, párrs. 169 y 176.

que prima ‘su situación especial’.⁶

13. Luego, en la sentencia 2997-19-EP/23 se reconstruyó el precedente del fallo 309-16-SEP-CC y la regla jurisprudencial quedó acotada a contratos de servicios ocasionales, el siguiente sentido:

Si, (i) una mujer embarazada celebró un contrato bajo la modalidad de servicios ocasionales; y, (ii) la entidad empleadora conocía el estado de gravidez de manera previa a su desvinculación [Supuesto de hecho], entonces, la entidad no puede dar por terminado el contrato hasta el fin del período de lactancia, incluso si se ha cumplido el plazo establecido en el contrato [Consecuencia jurídica].⁷

14. Por otro lado, en la sentencia 2903-19-EP/24, este Organismo determinó el momento de inicio de la protección que la estabilidad laboral reforzada dota a las mujeres embarazadas; para ello, citando la sentencia 3-19-JP/20,⁸ se estableció que “la mujer embarazada deberá notificar ‘tan pronto tenga conocimiento’ al jefe inmediato, lo cual podrá ser realizado de forma escrita o ‘podría realizarse por cualquier otro medio disponible’ [...] Por lo anterior, resulta claro que la notificación habilita a la entidad pública a ejercer sus obligaciones de cuidado”. Además, la Corte razonó que la terminación de la relación laboral de una mujer embarazada o en periodo de lactancia, debe presumirse discriminatoria si la entidad no demuestra lo contrario. Como otro de los puntos relevantes, este fallo reiteró que la sentencia 3-19-JP/20 extendió la protección laboral reforzada también para las mujeres vinculadas a través de nombramientos provisionales.⁹

15. En consonancia con lo señalado en el párrafo anterior, en la sentencia 2006-18-EP/24, se ratificó la protección laboral reforzada también para los nombramientos provisionales, en los siguientes términos:

[...] la protección laboral reforzada de las mujeres embarazadas permite el ejercicio del derecho al trabajo y los demás derechos que se derivan de este, para garantizar a su vez, una vida digna. En consecuencia, **esta Corte debe fallar, en el presente caso, en el mismo sentido que en el supuesto de los contratos ocasionales pues garantizar la protección laboral reforzada de las mujeres embarazadas, en periodos de maternidad y lactancia con nombramientos provisionales, en ambos casos en general, no afecta de manera grave los valores de la administración pública y del**

⁶ CCE, sentencia 2286-17-EP/23, 28 de junio de 2023, párr. 67.

⁷ CCE, sentencia 2997-19-EP/23, 25 de octubre de 2023, párr. 63.

⁸ CCE, sentencia 3-19-JP/20 y acumulados, 05 de agosto de 2020, párrs. 151: “La protección especial para las mujeres embarazadas comienza el momento mismo del embarazo. Las obligaciones de cuidado comienzan con la notificación del embarazo, para que los obligados ejerzan su rol de cuidado cuando las mujeres lo requieran o sus circunstancias de salud así lo ameriten. El conocimiento del embarazo de las trabajadoras no es requisito para establecer si existe o no protección especial, sino para determinar la obligación de los deberes de cuidado. La falta de conocimiento imposibilita el ejercicio del rol de cuidado al empleador o empleadora”.

⁹ CCE, sentencia 2903-19-EP/24, 13 de marzo de 2024.

ingreso al servicio público. En consecuencia, las instituciones públicas no deben desvincular a mujeres embarazadas, en periodos de maternidad o lactancia con nombramiento provisional, garantizando el derecho al trabajo, en las mismas condiciones, hasta que concluya la licencia por lactancia.¹⁰

[Énfasis agregado]

16. A partir de lo señalado, es posible definir que la propiedad relevante en el contexto de los casos de mujeres embarazadas y en periodo de lactancia en el sector público que se rigen por la LOSEP, puede determinarse en relación con la necesidad de protección derivada de su situación de vulnerabilidad y de la necesidad de garantizar el principio y derecho de igualdad material a este grupo de atención prioritaria, más allá de la modalidad de vinculación laboral prevista en dicha norma. Al respecto, esta Corte ha mencionado:

46. Este estándar de protección, ha dicho la Corte, “se da frente a la desventaja en la que esta condición [...] pone [a las mujeres] frente a los hombres dentro de un sistema patriarcal. No sólo garantiza a las mujeres la igualdad en el acceso al empleo sino también la permanencia. Al garantizar este derecho, los demás derechos de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia se refuerzan para su pleno ejercicio”.

47. En el caso de las mujeres embarazadas, en periodo de maternidad y lactancia, el derecho al trabajo permite a su vez el ejercicio de los derechos a una remuneración justa, a las licencias por maternidad y lactancia, a contar con las facilidades necesarias para la recuperación después del embarazo y en el periodo de lactancia, a la seguridad social, a la salud de la madre y de su hija o hijo, a la protección y cuidado necesarios de las niñas y niños recién nacidos, entre otros. Por tanto, el estándar de protección laboral reforzada de las mujeres embarazadas, en periodo de maternidad y lactancia garantiza el ejercicio del derecho al trabajo y los demás derechos que se derivan de este.¹¹

17. Con base en lo expuesto, se verifica que a partir de la sentencia de revisión 3-19-JP/20 la línea jurisprudencial de protección y estabilidad laboral reforzada a mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, ha evolucionado paulatinamente, teniendo como sustento lo establecido en el artículo 332 de la CRE. De esta manera, la suscrita jueza constitucional considera que la jurisprudencia constitucional no solo ha elevado la protección de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, sino que, además, ha dotado de tangibilidad y mayor eficacia a los derechos que la Constitución les reconoce.
18. Siendo así, para quien suscribe el presente voto salvado, la decisión de mayoría debía observar en la resolución del caso *in examine* el desarrollo jurisprudencial que este

¹⁰ CCE, sentencia 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024, párr. 54.

¹¹ *Ibid*, párrs. 46 y 47.

Organismo ha efectuado sobre los derechos de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.¹² En este aspecto, reposan las razones de la disidencia.

HILDA TERESA
NUQUES
MARTINEZ

Firmado
digitalmente por
HILDA TERESA
NUQUES MARTINEZ

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 3236-21-EP, fue presentado en Secretaría General el 05 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 09:14; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

¹² El objeto de lo señalado en este voto salvado no es necesariamente pretender extender la protección a la estabilidad laboral reforzada a las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia que ejercen cargos de libre nombramiento y remoción, sino que radica en atender la dimensión constitucional que podría estar implícita en el caso analizado.

Voto salvado**Juez:** Jhoel Escudero Soliz**SENTENCIA 3236-21-EP/25****VOTO SALVADO****Juez constitucional Jhoel Escudero Soliz**

1. En sesión del Pleno del día 30 de enero de 2025, la Corte Constitucional aprobó con voto de mayoría la sentencia 3236-21-EP/25. Dicha decisión resolvió negar la acción extraordinaria de protección presentada por Mónica del Cisne Guajala Maldonado (“**accionante**”) en contra de la sentencia dictada el 19 de octubre de 2021 (“**sentencia impugnada**”) por la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“**Sala Provincial**”).
2. En su demanda de acción extraordinaria de protección la accionante argumentó que su destitución se basó en una interpretación inadecuada de la sentencia 3-19-JP/20. A su criterio, esta decisión reconoce la estabilidad laboral de mujeres embarazadas que ocupan un cargo de libre remoción, por lo que no podía ser desvinculada por la Gobernación de la provincia de Loja (“**Gobernación**”).
3. La sentencia de mayoría analizó este cargo a partir de un posible vicio motivacional de incongruencia frente a las partes, al no haber respondido la sentencia impugnada un argumento relevante planteado por la accionante. La sentencia de mayoría concluyó que la alegación sobre inadecuada aplicación de la sentencia 3-19-JP/20 por parte de la Gobernación es un argumento relevante, pues podría haber llevado a una resolución diferente del caso. Tras analizar la sentencia impugnada, concluyó que la Sala Provincial sí se pronunció sobre el cargo de la accionante respecto de que la Sala Provincial no tomó en cuenta lo señalado en la sentencia 3-19-JP/20. Por tanto, concluyó que no se configuró el vicio motivacional analizado y, en consecuencia, desestimó la acción extraordinaria de protección.
4. Respetuosamente, discrepo del criterio de la mayoría por las razones que paso a exponer a continuación y, al amparo del artículo 92 de la LOGJCC, formulo el siguiente voto salvado.

1. Análisis

5. En el presente voto salvado sostendré que la Sala Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por no haber cumplido con el estándar de suficiencia en garantías jurisdiccionales, al no haber realizado un análisis de las vulneraciones de derechos y haber omitido esta obligación al resolver una acción de

protección respecto a los derechos de una persona que pertenece a un grupo de atención prioritaria, particularmente, a la protección reforzada que tiene una mujer embarazada en el ámbito laboral de las entidades públicas.

6. A criterio de la accionante, la protección laboral reforzada a mujeres embarazadas era aplicable a su caso pues, si bien ocupaba un cargo de libre remoción, se encontraba en estado de gravidez y la sentencia 3-19-JP/20 estableció la protección laboral de mujeres embarazadas que ocupan este tipo de cargos. Por ello, dado que la Gobernación tenía conocimiento de su embarazo de ocho meses, su desvinculación vulneró esta protección constitucional establecida en su favor. Con base en estos argumentos, la Sala Provincial planteó como problema jurídico si la remoción de la accionante de su cargo de jefa política vulneró sus derechos a la seguridad jurídica, igualdad y no discriminación, al trabajo y los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria.
7. Para resolver el problema jurídico la sentencia impugnada reseña el contenido de los párrafos 182 a 185 de la sentencia 3-19-JP/20. Además, establece que, de conformidad con el párrafo 188 de aquella sentencia, la trabajadora embarazada que ha sido desvinculada “[...] no pierde su derecho a recibir una compensación económica hasta que finalice su periodo de lactancia, además de la liquidación que por ley le corresponda [...]”. Posteriormente, concluye que “[...] a criterio de este Tribunal NO se ha violentado el derecho a la igualdad formal, material y no discriminación en contra de la [...]” accionante.
8. Sobre el derecho al trabajo reseña varias disposiciones constitucionales y determina que el cargo de jefa política es de libre remoción por lo que no está “protegido” por la Ley Orgánica del Servicio Público (“LOSEP”). Tras citar varios artículos de la LOSEP sobre la cesación de funciones, concluye que no existe una vulneración al derecho al trabajo.
9. En cuanto al derecho de las personas y grupos de atención prioritaria, la Sala Provincial cita la Constitución, y determina que:

En el caso en análisis a criterio de este Tribunal NO existe violación a este derecho constitucional, puesto que no está demostrado que a la hoy accionante se le haya negado el derecho a recibir atención prioritaria por parte de la Gobernación de la Provincia de Loja, pues al tratarse un cargo de LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN, el señor Gobernador de la Provincia [sic] de Loja, lo que ha hecho es aplicar la Ley Orgánica de Servicio Público, su Reglamento y la sentencia emitida por la Corte Constitucional en el Caso Nro. 3-19-JP- y acumulados de fecha 05 de agosto de 2020, especialmente lo que se señala en dicha sentencia en el párrafo 185, por lo tanto se desechan estos cargos.

10. Finalmente, sobre la protección de los derechos de las mujeres embarazadas, la sentencia impugnada cita el artículo 43 de la Constitución y concluye que en el caso de origen no “[...] está demostrado por parte de la accionante que el señor Gobernador de la Provincia [sic] de Loja, haya realizado algún acto de discriminación en contra de la accionante por su estado de embarazo [...]”. Por tanto, rechazó la acción de origen.
11. En atención a estas consideraciones de la Sala Provincial, a mi criterio, los cargos de la acción extraordinaria de protección debieron ser reconducidos y analizados bajo el vicio motivacional de insuficiencia.
12. En el análisis de este problema jurídico, esta Corte debió considerar que su jurisprudencia ha establecido que la motivación exige que las autoridades judiciales realicen “[...] un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto [...]”.¹ Por tanto, la suficiencia de una decisión emitida en garantías jurisdiccionales reviste un estándar mayor al exigir que la autoridad judicial analice las posibles vulneraciones alegadas y brinde contestación para determinar si se configura o no una vulneración de derechos constitucionales.
13. Así, al analizar la alegada vulneración a la garantía de la motivación en casos referentes a mujeres desvinculadas de sus trabajos en el sector público, y que hayan estado embarazadas o en periodo de lactancia, la jurisprudencia de esta Corte ha verificado que las autoridades judiciales aborden los cargos planteados y consideren a este problema como fundamental para su resolución. Correspondía entonces analizar el contenido de la sentencia impugnada para verificar si la Sala Provincial realizó el análisis de las vulneraciones alegadas en relación con la situación específica de los derechos de las mujeres embarazadas o en lactancia como grupo de atención prioritaria.
14. A mi criterio, el análisis de la Sala Provincial, reseñado en los párrafos 7 a 10 de este voto salvado, no se configura como una evaluación real de los cargos específicos presentados por la accionante para sustentar la vulneración de derechos alegada.
15. Específicamente, en cuanto a la protección laboral reforzada, la sentencia impugnada se limitó a citar normativa constitucional para concluir que, debido a la naturaleza del cargo que ocupaba la accionante, las disposiciones infra legales citadas no le otorgaban esa protección. De este modo, la Sala Provincial inobservó la situación de vulnerabilidad que ostentaba una mujer embarazada, y omitió justificar y explicar por

¹ CCE, sentencia 001-16-PJO-CC, 22 de marzo de 2016, pág. 23; sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 103.1; sentencia 1285-13-EP/19, 04 de septiembre de 2019, párr. 28.

qué no se configuró la vulneración del derecho a la protección laboral reforzada alegado por la accionante.

16. Por lo expuesto, considero que la sentencia de mayoría debió aceptar la acción extraordinaria de protección y realizar un control de mérito del proceso de garantías jurisdiccionales de origen, a efectos de aplicar la jurisprudencia de esta Corte en materia de protección laboral reforzada.



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 3236-21-EP, fue presentado en Secretaría General el 12 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 16:34; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado**Jueza:** Alejandra Cárdenas Reyes**SENTENCIA 3236-21-EP/25****VOTO SALVADO****Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes**

1. Con fundamento en los artículos 92 y 93 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente presento un voto salvado respecto de la decisión adoptada por mayoría en sentencia 3236-21-EP/25, aprobada en la sesión de Pleno de 30 de enero de 2025.
2. El proceso de origen fue planteado por Mónica del Cisne Guajala Maldonado, quien presentó una acción de protección en contra de la Gobernación de la provincia de Loja (“**Gobernación**”) y de la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”). La accionante alegó que sus derechos a la seguridad jurídica, igualdad formal y no discriminación, al debido proceso en la garantía de la motivación, al trabajo y a los derechos de las mujeres embarazadas fueron vulnerado por la decisión de desvincularla de su cargo de jefa política del cantón Puyango a pesar de haber notificado que se encontraba embarazada. La acción de protección fue rechazada en las dos instancias.
3. La Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“**Corte Provincial**”) estimó, entre otras cosas, que la accionante no demostró que se haya realizado un acto de discriminación por parte de la Gobernación por su estado de embarazo y que se aplicaron los párrafos 183 a 185 y 188 de la sentencia 3-19-JP/20.
4. La accionante alegó que la Corte Provincial no aplicó en su resolución la sentencia 3-19-JP/20, que era aplicable a su caso y obligaba a la judicatura a valorar su estado de embarazado, así como analizar el caso en el marco del párrafo 185 de dicha sentencia y no en el párrafo 184. Al no haber motivado su sentencia, a la luz de los párrafos pertinentes de la decisión 3-19-JP/20, la accionante alega que se vulneraría su derecho a la tutela judicial efectiva.
5. A mi parecer, lo anterior ameritaba la reconducción y formulación de un problema jurídico relacionado con la vulneración del derecho a la seguridad jurídica de la accionante, por la presunta inobservancia de los párrafos 184 y 185 de la sentencia 3-19-JP/20. Considero que la sentencia debió abordar este cargo a la luz de las siguientes consideraciones.

A. Inobservancia de la sentencia 3-19-JP/20 respecto de funcionarias embarazadas de libre nombramiento y remoción

6. Este Organismo ha establecido que, cuando se trata de inobservancia de precedentes vinculantes por parte de las y los operadores de justicia, “esta constituye en sí misma una afectación a preceptos constitucionales susceptible de ser examinada a la luz del derecho a la seguridad jurídica”.¹
7. En función de la alegación de la accionante, la Corte Provincial habría inobservado los parámetros establecidos en la sentencia 3-19-JP/20 y acumulados al evadir lo dispuesto en dicho fallo, respecto que no se puede desvincular a una mujer embarazada “por expresa disposición de la sentencia de la Corte Constitucional”.
8. En este sentido, con el fin de analizar si se incumplió un precedente constitucional, esta Corte debía determinar los siguientes elementos: i) si la decisión que se alega como inobservada contiene un precedente constitucional; y, ii) si el precedente era aplicable al caso bajo análisis.
9. A la luz de lo establecido en el artículo 2.3 de la LOGJCC, este Organismo ha establecido que los precedentes emanados de las sentencias y dictámenes de la Corte Constitucional tienen efectos vinculantes y deben ser observados tanto por este Organismo como por las demás autoridades jurisdiccionales.
10. El precedente de las sentencias constitucionales, como criterios jurisprudenciales de carácter vinculante, es una fuente de derecho de origen judicial. De manera general, la observancia de los precedentes es susceptible de ser exigida constitucionalmente cuando se tratan de precedentes en sentido estricto. De conformidad con la sentencia 109-11-IS/20, el precedente en sentido estricto se encuentra en el núcleo de la *ratio decidendi*, y se representa como una regla en que “el decisor subsume los hechos del caso concreto para, inmediatamente, extraer la decisión”.² Es decir, los precedentes en sentido estricto son tal en tanto la regla que generan resuelven el caso en cuestión.
11. Ahora bien, este Organismo observa que la sentencia 3-19-JP/20 y acumulados fue dictada en el marco de un proceso de selección y de revisión para el desarrollo de jurisprudencia vinculante (precedente de carácter *erga omnes*). En la sección de competencia de la sentencia se determina que se establecen “nuevos criterios”, de modo que se confirman las sentencias seleccionadas y en el decisorio de la misma, se determina que **los criterios establecidos en la sentencia tendrán efectos para los**

¹ CCE, sentencias 1797-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 45; 1499-18-EP, 9 de agosto de 2023, párr. 23.

² CCE, sentencia 109-11-IS/20, 26 de agosto de 2020, párr. 23.

casos que se presenten después de su expedición; y se confirman las decisiones de las acciones de protección de origen –salvo aquellas que se relacionen con la interposición de otras acciones constitucionales–. Incluso, de acuerdo con la lectura de las sentencias impugnadas, es posible notar que para las y los jueces de instancia la sentencia en cuestión desarrolla criterios vinculantes a partir de los cuales han analizado el caso concreto para determinar si se configura o no una vulneración de derechos constitucionales.

12. En la sentencia 3-19-JP/20 y acumulados, este Organismo desarrolló el contenido de los derechos de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia que fueron desvinculadas de sus puestos de trabajo en el contexto laboral público, a partir de la revisión de los casos seleccionados.³ Aunque la sentencia incluye varios criterios jurisprudenciales que, si bien no constituyen “precedentes en sentido estricto” tal como se ha conceptualizado este término en la sentencia 109-11-IS/20, son vinculantes y gravitan sobre los casos futuros que reúnan las mismas condiciones fácticas, en virtud de las razones señaladas *supra*. Por eso, su desconocimiento vulnera el derecho a la seguridad jurídica y puede ser justiciado en el marco de una acción extraordinaria de protección.

³ En la sentencia 3-19-JP/20 y acumulados, los casos seleccionados fueron revisados por esta Corte para “comprender situaciones recurrentes de violaciones a los derechos de las mujeres embarazadas y en período de lactancia”. Entre los casos que fueron revisados se encuentran, entre otros, los que se detallan a continuación:

- a) Caso 15-19-JP: María Viviana Leguizamón Rodas, con cargo de libre remoción en el Instituto de Investigación, Capacitación y Promoción Político Electoral del Consejo Nacional Electoral, obtuvo licencia sin remuneración para el cuidado de su hijo recién nacido (del 1 de noviembre al 31 de diciembre de 2017). El 11 de diciembre de 2017 fue removida de su cargo.
- b) Caso 21-19-JP: María Salomé Córdova Viteri, con cargo de libre remoción en la Universidad Nacional de Educación. El 1 de julio de 2018 solicitó licencia por maternidad. El 29 de agosto de 2018 fue notificada la terminación de su cargo, y la propuesta de que asuma el cargo de directora administrativa.
- c) Caso 23-19-JP: María Cristina Espinoza Salguero, con cargo de libre remoción en el GAD de Baba. El 4 de mayo de 2018 dio aviso de su embarazo. El 14 de mayo de 2018 fue removida de su cargo.
- d) Caso 65-19-JP: María Gabriela Román Suárez, con cargo de libre remoción en la Dirección de Información, Seguimiento, y Evaluación de la Coordinación General de Gestión Estratégica perteneciente a la Coordinación General de Gestión Estratégica del Ministerio de Agricultura. El 16 de agosto de 2017 dio aviso de su embarazo. El 21 de agosto de 2018 se nombró a un nuevo ministro de Agricultura. El 22 de agosto de 2018 fue notificada la aceptación de su renuncia sin que la haya presentado.
- e) Caso 215-19-JP: María Magdalena Cobo Suárez, con cargo de libre remoción en la Procuraduría General del Estado. Mientras se encontraba en período de lactancia fue cesada de sus funciones.
- f) Caso 229-19-JP: Katherine del Rocío Ortiz Navarro, con cargo de libre remoción en el Ministerio de Educación. El 6 de junio de 2018 solicitó licencia para el cuidado de su hija recién nacida. El 1 de agosto de 2018 fue cesada de sus funciones.
- g) Caso 307-19-JP: Erika Alexandra Cabezas González, con cargo de libre remoción en el GADMC Penipe. El 10 de noviembre de 2018 solicitó vacaciones por riesgo de aborto. El 23 de noviembre de 2018, la Alcaldesa de Penipe dispuso su cambio de puesto.
- h) Caso 390-19-JP: Cristina Alexandra Flores Calvopiña, con cargo de libre remoción en el Consejo Nacional Electoral. El 18 de junio de 2018 solicitó permiso para el cuidado de su hijo recién nacido. El 5 de septiembre de 2018 fueron cesados los consejeros del Consejo Nacional Electoral. El 1 de octubre de 2017 fue cambiada de cargo.

13. Además, las sentencias de la Corte Constitucional tienen la virtualidad de generar jurisprudencia vinculante, que implica la emisión de criterios provenientes de la interpretación jurisdiccional de esta Magistratura y que guían la práctica de los operadores jurídicos y la adjudicación en casos futuros, con miras a la uniformidad en la aplicación del derecho. De ahí que esta jurisprudencia vinculante tenga como fin garantizar la previsibilidad, la coherencia y la confianza legítima de los ciudadanos respecto del derecho jurisprudencial.
14. En el análisis de los casos seleccionados, la sentencia 3-19-JP/20 y acumulados establece algunas formas en las que se pueden violar los derechos de las mujeres embarazadas, en periodo de lactancia y cuidado, cuando son removidas de sus cargos. A partir de ello, a lo largo del contenido de la sentencia, se establecen criterios relacionados con la desvinculación de estas personas de sus puestos de trabajo en el contexto de distintas modalidades de trabajo en el sector público. Dentro de estas modalidades, la sentencia se refiere, entre otras, a los cargos de libre nombramiento y remoción (párr. 182 al 185 de la sentencia). Es sobre este punto específico que la accionante centra su argumentación.
15. Al respecto, en cuanto al primer elemento referido en el párrafo 8 *supra*, se observa que, como interpretación del ordenamiento jurídico, en el párrafo 185 de la decisión la Corte planteó el siguiente criterio jurisprudencial:

185. Cuando se trata de una nueva administración o de una nueva autoridad que tiene la potestad de designar a personas de libre remoción, **la autoridad nominadora procurará contar con el trabajo de la persona bajo protección especial**. Si no fuere posible, hasta un período máximo de 30 días, contados a partir de la posesión del funcionario con dicha potestad, se podrá terminar la relación laboral sin que exista la obligación de la compensación por cuidado. Transcurrido ese plazo, se estará a lo dispuesto en el párrafo anterior. [Énfasis añadido]

16. De lo expuesto, se advierte que la Corte Constitucional, sobre los cargos de libre nombramiento y remoción, desarrolló criterios vinculantes que versan sobre el supuesto en el que existe una nueva administración o autoridad con potestad de designar a personas de libre remoción. Así, este Organismo, estableció que: i) que la autoridad nominadora de la nueva administración procure que la persona bajo protección especial continúe en su cargo o trabajo. ii) En caso de que no sea posible contar con el trabajo de la persona bajo protección especial, se permite la terminación de la relación laboral bajo ciertas condiciones: a) en un periodo máximo de 30 días, contados desde la posesión de la nueva autoridad, para la terminación de la relación laboral sin la obligación de compensación por cuidado; b) después de los 30 días, existe el derecho a la compensación del derecho a cuidado.

17. Dado lo anterior, observo que en el proceso de origen los hechos se adecúan a aquellos que se proponen en la sentencia 3-19-JP/20 dado que la accionante tenía un nombramiento de libre remoción como jefa política, que puso en conocimiento de la Gobernación que se encontraba embarazada y que, de forma posterior, fue notificada con la remoción de su cargo.
18. Dentro del análisis de la Corte Provincial, se debía tomar en cuenta que el párrafo 185 de la sentencia 3-19-JP/20 indica que: “la autoridad nominadora procurará contar con el trabajo de la persona bajo protección especial”. Esto implica que, en su sentencia, la Corte Provincial debía observar el criterio vinculante de, como obligación mínima, revisar si se procuró o no contar con el trabajo de la accionante. En consecuencia, desde mi análisis, existe una inobservancia por parte de la Corte Provincial del criterio vinculante contenida en la sentencia constitucional referida. Esta constituye *per se* una violación autónoma del derecho a la seguridad jurídica de la accionante al tratarse de la inobservancia de un criterio vinculante desarrollado en la sentencia 3-19-JP/20 y acumulados.
19. De igual forma, dada la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, considero que lo que cabía en este caso era verificar si se cumplía con los requisitos para entrar a analizar el mérito del caso,⁴ que a mi criterio, sí se cumplen. Lo anterior, debido a que: i) en el proceso de origen se observan hechos que podrían constituir una vulneración de derechos constitucionales, específicamente la seguridad jurídica y la protección especial de las mujeres embarazadas y el derecho al trabajo; ii) el caso no habría sido seleccionado por este Organismo para su revisión y, iii) el caso cumple con el criterio de una posible inobservancia de precedentes vinculantes de la Corte Constitucional, relacionados con la protección laboral reforzada de las mujeres embarazadas.
20. Por lo anterior, estimo que en el caso bajo estudio existió una vulneración de derechos, específicamente al derecho a la seguridad jurídica por inobservancia de lo indicado en la sentencia 3-19-JP/20, y que se debía proceder con el examen de mérito por lo considerado en el párrafo *supra*.

XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS
REYES

Firmado
digitalmente por
XIMENA ALEJANDRA
CARDENAS REYES

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

⁴ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 50.

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 3236-21-EP, fue presentado en Secretaría General el 13 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 15:14; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

323621EP-7a604

**Caso Nro. 3236-21-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes dieciocho de febrero de dos mil veinticinco por el presidente de la Corte Constitucional, Alí Lozada Prado; el día miércoles diecinueve de febrero de dos mil veinticinco los votos salvados del juez constitucional Jhoel Escuderos Soliz y la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes; el día viernes veintiuno de febrero de dos mil veinticinco el voto salvado de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL (S)



Firmado electrónicamente por:

**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**



Sentencia 54-18-IN/25
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 14 de febrero de 2025

CASO 54-18-IN Y ACUMULADOS

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

SENTENCIA 54-18-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional analiza la presunta inconstitucionalidad de los incisos quinto y octavo del artículo 56 de la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica, por presuntamente contravenir los derechos constitucionales a la igualdad, no confiscatoriedad y el principio de intangibilidad de derechos laborales con relación al derecho a percibir utilidades. Luego del ejercicio de control abstracto se desestima la demanda planteada.

1. Antecedentes procesales

Causa 54-18-IN

1. El 17 de octubre de 2018, Fabiola Anchapaxi y otros¹ (“**accionantes 1**”) presentaron una acción pública de inconstitucionalidad, por el fondo, en contra de los incisos quinto y sexto del artículo 56 de la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica (“**LOSPEE**”), publicada en el tercer suplemento del Registro Oficial 418, de 16 de enero de 2015; y, del artículo 8 del Acuerdo Ministerial MDT-2018-0065 (“**normas impugnadas**”). La sustanciación de la acción le correspondió por sorteo al entonces juez constitucional Ramiro Ávila Santamaría.
2. El 03 de abril de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformada por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Carmen Corral Ponce, y el entonces juez constitucional Ramiro Ávila Santamaría, admitió a trámite la presente acción pública de inconstitucionalidad y negó la solicitud de suspensión provisional de las normas. Además, solicitó a la Asamblea Nacional y al Ministerio de Trabajo que remitan el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a las normas impugnadas.

¹ Luis Favio Armas Coro, Jorge Jeferson Cahuatijo Coro, Cristian Alezander García Ojeda, José Haro Yanacallo, Edgar Humberto Hidalgo Soria, Nolberto Narcizo Jiménez Jaramillo, Alejandro Loachamín Pachacama, Celso Lucio Loachamín Topón, Marcos Adalberto Macías Alonzo, Oswaldo Vladimir Montenegro Argudo, Leonidas Nepas Yanacallo, Norma Rocío Ponce Domínguez, Jorge Aníbal Quilca Martínez, José Tobías Quisahuano Canencia, Jorge Humberto Santafé, José Ramón Yanacallo Yanacallo.

3. Con fechas 07, 10 y 15 de mayo de 2019, la Presidencia de la República del Ecuador, la Asamblea Nacional del Ecuador y el Ministerio de Trabajo, respetivamente, presentaron el informe requerido.
4. Con escrito de 19 de noviembre de 2020, los accionantes 1 informaron de la publicación del Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica, en el Suplemento 21 del Registro Oficial de 20 de agosto de 2019, y que “en el número 2 del artículo 74 reitera la retención del 12% de las utilidades de los trabajadores de las empresas eléctricas de capital privado o mixto”. También, sostienen que los “artículos 75, 76, 77, 78, 79, 80 y 81 de dicho reglamento, prevén que los recursos provenientes de nuestras utilidades se destinen a ‘proyectos de desarrollo territorial’. Por último, agregó que, la Agencia de Regulación y Control de la Energía y Recursos No Renovables (“**ARCERNNR**”) mediante la resolución ARCERNNR-014/2020, contiene el marco regulatorio que se “refiere a los proyectos de desarrollo territorial previstos en el Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica”.
5. El 09 de marzo de 2021, los accionantes 1 señalaron que el Reglamento de las normas impugnadas, a su decir, no se limitó a proveer de “criterios y período de asignación de las utilidades que se nos retienen, porque *innova* lo dicho por el artículo 57 de la [LOSPEE]. En efecto, de la lectura en conjunto de los artículos 74 al 81 del citado reglamento, y especialmente de los artículos 77, 78, 79 y 81, se pueden establecer [...] puntos no previstos ni tratados por la Ley”. De ello, detalla los siguientes puntos: i) impone a las empresas privadas de generación eléctrica la carga de ejecutar un proyecto de desarrollo territorial a petición de un gobierno autónomo descentralizado; ii) reenvía la definición de las áreas de influencia a otro instrumento jurídico producido por ARCERNNR; iii) desnaturaliza la función de las empresas privadas de generación eléctrica y se les hace incurrir en campos para los cuales no tiene capacidad técnica; y, iv) impone un deber de informar sobre el avance y ejecución del proyecto a ARCERNNR. “Con ello pretende convertirse en un reglamento de ejecución de lo dispuesto en la [LOSPEE] sobre el uso de los recursos que provienen de la retención de nuestras utilidades”.
6. El 10 de febrero de 2022, fueron posesionados los jueces de la renovación parcial de la Corte Constitucional. En virtud de ello, el 17 de febrero de 2022, el caso fue resorteado al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento de la presente causa el 11 de mayo de 2023.
7. El 04 de enero de 2024, a través de auto, el juez constitucional Jhoel Escudero Soliz dispuso a la Asamblea Nacional, a la Presidencia de la República, al Ministerio de

Trabajo y a la Procuraduría General del Estado, que en el término de cinco días informen sobre el estado de las normas impugnadas.

8. Maritza Guadalupe López Shugulí, el 26 de marzo de 2024, mediante escrito compareció en calidad de *amicus curiae*.²
9. Con escrito de 09 de abril de 2024, los accionantes 1 indicaron que “se ha venido reteniendo nuestras utilidades a razón del 12% y solo se nos ha entregado el 3%”. De ello, el porcentaje retenido quedaba a cargo del empleador, en otras palabras, estos fondos no ingresaban al erario público. Por lo que, precisaron que la ARCERNNR mediante oficio de 20 de marzo de 2024, dispuso que el dinero que estaba en manos de los empleadores pase al Fondo Común para la Circunscripción Territorial Especial Amazónica.

Causa 121-21-IN

10. El 13 de diciembre de 2021, Víctor Hugo Acosta Barcos y otros³ (“**accionantes 2**”) presentaron una acción pública de inconstitucionalidad, por el fondo, en contra del inciso quinto del artículo 56 de la LOSPEE, publicada en el tercer suplemento del

² En lo principal, alegó que las normas impugnadas vulneran la irrenunciabilidad e intangibilidad a percibir utilidades, por cuanto “la ley o el contrato no pueden ir contra los derechos que ya les asisten a los trabajadores, es decir, los derechos adquiridos”. Sin embargo, el artículo 328 de la CRE “no determina taxativamente cuál es el límite, sino que otorga a la ley esa fijación, que debía ser establecida conforme a los principios constitucionales de no discriminación”. Es a partir de aquello, que la fijación del 3% disminuye y menoscaba el ejercicio de los derechos. Además, se invisibiliza a los trabajadores de servicios complementarios y tampoco se toma en cuenta su componente social al no considerar los derechos de los cónyuges e hijos de los trabajadores, entre los cuales existen personas con discapacidad. A su parecer, la inconstitucionalidad de la sentencia 58-11-IN/22 sería extrapolable al caso, ya que compartirían componentes fácticos como la falta de unidad de materia, la falta de “una justificación razonable y lógica del por qué se establece esa la limitación a la participación de los trabajadores del sector hidrocarburífero privado a las utilidades líquidas” y cerró argumentando que el artículo 94 de la Ley de Hidrocarburos con el efecto diferido de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado no estará vigente conforme a la reforma de 2010, y advirtió que se provocó una ausencia de norma legal que sustente la “confiscación a favor del Estado” del 12% de las utilidades líquidas de los trabajadores petroleros privados.

³ Lisette Paola Alcívar Meza, Andrés Alberto Alprecht Quiroz, Eddo Felipe Alvarado Araujo, Johnny Gustavo Alvear Meza, Myrian del Rocío Armijo Vargas, Jenny Pastora Baque Plúa, Erika Azucena Cabrera Álvarez, José Narciso Cedeño Mendoza, Fausto Amador Cely Torres, Luis Enrique Durán Peralta, Peter Xavier Eras Malavé, Norman Rolando Eras Tandazo, Christian Francisco Gómez Torres, Héctor Elías Hurtado Yunes, Michael Paúl Lozano Santana, Jinsop José Meza Baquerizo, Nelson Johan Morán Lozano, Jaime Armando Moscoso Alvarado, Jesús Ricardo Murillo Moscoso, Aurelio Andrés Naranjo Yépez, Mónica Janeth Naranjo Zambrano, Cristtyann Gustavo Ordóñez García, Alcibar Armando Pereira Conza, Alexis de Jesús Pizarro Astudillo, Hugo Geovanny Regalado Alvarado, Yuber Antonio Robalino Murillo, Elsa María Rodríguez Mendoza, Juan Carlos Salgado Carpio, Fernando Enrique Ugarte Aguirre, Carlos Luis Vargas Pacheco, Luis Alberto Vásquez Lema, Omar Martín Veliz Negrete, Wilson Javier Villon Tumbaco, Luis Alberto Yungan Palaquibay, quienes designan como sus representantes a Oswaldo Vladimir Montenegro Argudo y Cristian Alezander García Ojeda.

Registro Oficial 418, de 16 de enero de 2015. La sustanciación de la acción le correspondió por sorteo al entonces juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.

11. El 24 de enero de 2022, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformada por las juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, y el entonces juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, avocó conocimiento de la causa, admitió a trámite la presente acción pública de inconstitucionalidad y negó la solicitud de suspensión provisional de las normas.
12. El 10 de febrero de 2022, fueron posesionados los jueces de la renovación parcial de la Corte Constitucional. En virtud de ello, el 17 de febrero de 2022, el caso fue resorteado al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz.
13. El 31 de enero de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional resolvió acumular la causa 121-21-IN a la 54-18-IN. Por tal virtud, el 06 de marzo de 2024, el juez constitucional Jhoel Escudero Soliz avocó conocimiento y a su vez dispuso a la Asamblea Nacional, a la Presidencia de la República, al Ministerio de Trabajo y a la Procuraduría General del Estado que en el término de cinco días informen sobre el estado de las normas impugnadas.⁴

Causa 35-22-IN

14. El 22 de abril de 2022, Luis Fernando Calderón Rivadeneira, en calidad de administrador general de la compañía SUNCONSERVATION y otros⁵ (“**accionantes 3**”), presentaron una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo, en contra de los incisos quinto y sexto del artículo 56 de la LOSPEE, publicada en el tercer suplemento del Registro Oficial 418, de 16 de enero de 2015. La sustanciación de la acción le correspondió por sorteo al juez constitucional Alí Lozada Prado.
15. El 03 de junio de 2022, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformada por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, y los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Alí Lozada Prado, avocó conocimiento de la causa, admitió a trámite la presente acción pública de inconstitucionalidad y ordenó que la causa se acumule al caso 54-18-IN.

⁴ Los días 17, 22 y 24 de febrero de 2022, la Procuraduría General del Estado, la Asamblea Nacional y la Presidencia de la República cumplieron lo ordenado.

⁵ Rosario de los Ángeles Peñaherrera Valencia, en calidad de gerente general de las compañías SANERSOL S.A., SOLSANTROS S.A. y SARACAYSOL S.A.; Rosa Margarita Calderón Rivadeneira, en calidad de gerente general de las compañías SURENERGY S.A. y SABIENGO SOLAR S.A.; María Isabel Calderón Rivadeneira, en calidad de gerente general de la compañía RENOVALOJA S.A.; y, Margarita Esperanza Rivadeneira, en calidad de gerente general de la compañía LOJAENERGY S.A.

16. El 31 de enero de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional resolvió acumular la causa 35-22-IN a la 54-18-IN. Por tal virtud, el 06 de marzo de 2024, el juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, avocó conocimiento y a su vez dispuso a la Asamblea Nacional, a la Presidencia de la República, al Ministerio de Trabajo y a la Procuraduría General del Estado, que en el término de cinco días informen sobre el estado de las normas impugnadas.⁶

1.1. Procedimiento común respecto a las tres causas *supra*

17. En sesión ordinaria de Pleno de 28 de noviembre de 2024, el juez constitucional Jhoel Escudero Soliz presentó el respectivo proyecto de sentencia, pero al no haber obtenido los votos suficientes para su aprobación, el caso fue resorteado y la sustanciación le correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez,⁷ quien avocó conocimiento mediante auto de 21 de enero de 2025 y solicitó un informe pormenorizado al Ministerio de Trabajo, que comprenda el promedio de utilidades que reciben los empleados eléctricos en comparación con los empleados en otros sectores.⁸

2. Competencia

18. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436.2 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia con los artículos 75.1.d y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Normas impugnadas

19. Dentro de las causas 54-18-IN, 121-21-IN y 35-22-IN se impugnaron los incisos quinto y sexto del artículo 56 de la LOSPEE, vigente tras la reforma introducida por la disposición reformativa séptima de la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica,⁹ cuyos textos eran los siguientes:

⁶ Los días 2, 6 y 11 de julio de 2022, la Asamblea Nacional, la Procuraduría General del Estado y la Presidencia de la República cumplieron lo ordenado.

⁷ Reglamento de Sustanciación Procesos Competencia Corte Constitucional.- Art. 38.-“Votos concurrentes y votos salvados.- Las juezas o jueces de la Corte Constitucional podrán emitir votos concurrentes o votos salvados.(...) Cuando los votos salvados sean al menos cinco, el Pleno sorteará, en la misma sesión, una nueva jueza o juez sustanciadora entre aquellos que salvaron su voto, para que en el término de diez días, presente un nuevo proyecto en el que se argumente la tesis de la mayoría, el cuál será sometido a consideración del Pleno de la Corte Constitucional”.

⁸El 4 de febrero de 2025, el Ministerio de Trabajo cumplió lo ordenado.

⁹ Registro Oficial suplemento 245 de 21 de mayo de 2018.

Art. 56.- Costo del servicio público de energía eléctrica. -

[...]

Para los generadores de energía eléctrica a cargo de empresas públicas, el 30% del superávit que se obtenga en la fase de operación será destinado a proyectos de desarrollo territorial en el área de influencia del proyecto; **en tanto que para el caso de los generadores de capital privado y de economía mixta, a partir de la entrada en vigencia de esta ley, el 3% de las utilidades será destinado a los trabajadores y el 12% restante será destinado a proyectos de desarrollo territorial en el área de influencia del proyecto.** En ambos casos, los criterios de asignación a proyectos de desarrollo territorial, así como el periodo de asignación, serán determinados en el reglamento general de aplicación a esta ley.

Si la generación de energía eléctrica se produce en la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, **los recursos económicos citados en el inciso anterior correspondientes al 30% de superávit y 12% de utilidades financiarán al Fondo Común para la Circunscripción Territorial Especial Amazónica y serán invertidos y asignados de conformidad a lo dispuesto en la Ley que la rige.**

[...]

[énfasis añadido].

20. En la causa 54-18-IN también fue impugnado el artículo 8 del Acuerdo Ministerial MDT-2018-0065 del Ministerio de Trabajo, que contenía el Instructivo para el Pago de la Participación de Utilidades:

Art. 8.- De la distribución de utilidades para trabajadores y ex trabajadores de los sectores estratégicos. - Para el cálculo de la participación de utilidades para los trabajadores y ex trabajadores de los sectores estratégicos, se tomará en cuenta los porcentajes establecidos en la ley que rige cada sector.

4. Alegaciones de las partes

4.1. De los accionantes 1

21. Los accionantes 1 afirmaron que las normas impugnadas contravienen los “artículos 11 números 2 y 4, 66 número 4, 326 número 2 y 328 inciso sexto de la Constitución de la República”. Como construcción argumentativa manifestaron:

- 21.1. En cuanto al derecho de los trabajadores a participar de las utilidades líquidas de las empresas reconocido en el artículo 328 inciso sexto de la CRE, indicaron:

Es cierto que el inciso sexto del artículo 328 de la Constitución de la República se remite a la ley para la regulación del derecho que nos ocupa -como claramente resulta de la expresión “de acuerdo con la ley”- pero, tratándose de un derecho fundamental, ello jamás puede implicar que tales regulaciones dejen de ser conformes con el texto constitucional, y sobre todo, que obvien las disposiciones de garantía y de respeto del contenido esencial del derecho que se norma.

- 21.2. Por su parte, con relación a los principios de irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos laborales enunciados en los artículos 11.4 y 326.2 de la CRE, sostuvieron:

[C]onsideremos que desde hace muchos años la ley dispone que se destinará a los trabajadores el 15% de las utilidades líquidas que obtenga la empresa empleadora. Así lo estableció el artículo 96 del Código del Trabajo de 1978 [...].

[...]

Como puede verse, la fijación de un porcentaje invariable del 15% de las utilidades de la empresa como monto del que participarían los trabajadores, constituyó una conquista, un avance que no podría ser menoscabado de ninguna manera. [...].

[...]

El derecho de los trabajadores de participar en las utilidades de las empresas, si bien es susceptible de regulación por la ley -no hay derechos absolutos- tampoco podría ser alterado en su aplicación y puesta en práctica, bien porque se prohíbe la restricción de derechos, bien porque los derechos de los trabajadores son intangibles. [...].

- 21.3. Finalmente, en lo atinente al derecho a la igualdad, recogido en los artículos 11.2 y 66.4 de la CRE, aludieron:

[...] ¿Por qué sólo los trabajadores de las empresas privadas de generación eléctrica deben soportar la carga de que el 12% del monto de las utilidades se destine al desarrollo territorial del lugar donde funciona la industria en la que laboran, o en su caso, a la Circunscripción Territorial Amazónica? ¿Por qué no se aplica la misma restricción a todos los trabajadores de las demás industrias?

Lo cierto es que existe una patente discriminación que sufren los trabajadores de las empresas privadas de generación eléctrica, porque en relación con el derecho de participación en las utilidades, soportan particularmente una carga arbitraria, irrazonable e injustificada.

22. Con base en los argumentos expuestos, solicitaron que se declare la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, y como medidas de reparación solicitaron que “se retrotra[iga] a la fecha en que fue dictada la [LOSPEE], para precautelar los derechos constitucionales que las [normas impugnadas] vulneran”.

4.2. De los accionantes 2

23. Los accionantes 2 aseveraron que el inciso quinto del artículo 56 de LOSPEE es contrario a “los artículos 326 numerales 2 y 3; artículo 328 último inciso; y, artículo 11 numeral 8 de la Constitución de la República del Ecuador”. En su carga justificativa manifestaron:

- 23.1. Respecto del derecho de los trabajadores a participar de las utilidades garantizado por el artículo 328 inciso sexto de la CRE, los accionantes 2 transcribieron el texto del artículo 11.4 de la CRE y algunas conceptualizaciones jurisprudenciales del principio de no restricción de los derechos, y alegaron:

La disposición contenida en el referido artículo 56, contraviene expresamente lo ordenado en el último inciso del artículo 328 de la Constitución de la República [...]. Esta norma constitucional reconoce el pago de utilidades como un derecho constitucional en sí mismo. Adicionalmente, ordena que la ley regule el ejercicio del derecho. También, ordena al legislador a establecer límites a la participación en las empresas dedicadas a explotar recursos no renovables. Además, establece una prohibición constitucional para el pago de utilidades en las empresas en las que el Estado tenga participación mayoritaria. Por último, ordena al legislador a establecer sanciones en caso de fraude o falsedad en su declaración.

- 23.2. En lo referente al principio de progresividad en el desarrollo de derechos garantizado por el artículo 11.8 de la CRE, citaron dicho artículo, el 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como una definición jurisprudencial del principio *in comento*, para luego concluir:

En el presente caso, nos enfrentamos efectivamente a una medida que disminuye el disfrute del derecho constitucional a participar en las utilidades para determinado grupo de la población. La limitación al derecho a percibir utilidades, es una medida regresiva.

- 23.3. Con relación al artículo 326. 2 y 3 de la CRE, los accionantes 2 no expusieron argumento.

24. Por último, como pretensión requirieron la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma impugnada y que se “[m]odule los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad, retornando a la regulación vigente antes de la promulgación de la disposición declarada como inconstitucional”.

4.3. De los accionantes 3

25. Los accionantes 3 objetaron la constitucionalidad del artículo 56 de la LOSPEE en cuanto dispone que “los generadores de energía eléctrica de capital privado y de economía mixta, el 3% de las utilidades corresponden a los trabajadores y el 12% restante se destinará a planes de desarrollo territorial en el área de influencia del proyecto”, al considerar que contravienen “los artículos 11, números 2,3,4,6,7,8 y

9,33,66, números 4, 5 y 26, 82, 84, 132, número 1, 133, número 2, 300, 321, 323, 326, número 2, 328, inciso sexto, de la Constitución”. En cuanto a argumentos, presentaron:

- 25.1.** En lo que versa sobre la presunta lesión de los artículos constitucionales 11.4, 6 y 8, 33, 82, 84, 132.1, 133.2, 326.2 y 328 inciso sexto, los accionantes 3 aludieron:

Ocurre en este caso que las normas objeto de esta demanda fijan un límite al derecho a las utilidades no previsto ni autorizado por la Constitución, lo que implica no solo una disposición arbitraria del mismo, sino incurrir en una actuación posterior a su adquisición que lo desmejora, lo que condena a la norma impugnada a la inconstitucionalidad al vulnerar el artículo 326, número 2, de la Constitución que contiene el principio de intangibilidad de los derechos laborales y que debe ser observado de forma específica y estricta por el legislador.

[...]

[L]as disposiciones normativas impugnadas no solo vulneran los artículos 11, número 6, y 326, número 2, de la Constitución, sino que, al desconocer situaciones jurídicas adquiridas previamente a su expedición, afecta de manera directa al derecho a la seguridad jurídica [...].

[...]

Ocurre que las normas objeto de esta demanda, al disponer que las utilidades distribuidas a las personas trabajadoras no podrán exceder del 3%, confiscándoles el 12% restante, desbordan la autorización constitucional de regulación legislativa de este derecho fundamental, imponiendo, de forma inconstitucional, un límite no previsto ni autorizado por la Constitución para el mismo [...].

[...]

[L]a restricción al ejercicio del derecho de los trabajadores a recibir utilidades está impuesta por la Constitución directamente bajo la fórmula de una prohibición, así como la autorización al legislador para limitar utilidades está prevista solo para el caso de empresas que exploten recursos naturales no renovables. No es posible que una ley, ni mucho menos una norma de rango inferior a ella, cree o imponga límites adicionales a ese derecho fundamental cuando la Constitución no ha obrado de esa manera.

- 25.2.** Por su parte, en lo que obedece a la eventual contradicción de los artículos 11.7 y 9, 66.26, 321 y 323 de la CRE, los accionantes 3 aludieron:

Este derecho fundamental se vulnera desde que las disposiciones impugnadas facultan al Estado a confiscar el excedente del 12% que, por concepto de utilidades, debía a ser distribuido a los trabajadores, dejándoles solo el 3%, para que la mayor parte de ellas sea destinada a planes de desarrollo territorial que son de responsabilidad estatal.

Ya hemos señalado en reiteradas ocasiones en esta demanda que los derechos fundamentales pueden ser afectados a través de restricciones únicamente en caso que aquellas se establezcan de forma directa en la Constitución, ora que ella autorice al legislador a fijarlos límites, los cuales tampoco pueden ir más

allá de lo razonable y de lo necesario, así como tampoco pueden, como explicamos, afectar al núcleo esencial del derecho limitado.

[...]

Al disponerse que el excedente del 3% de los montos a pagarse por concepto de 15% utilidades, es decir, el restante 12%, sea entregado, sin justificación alguna, a instituciones estatales para proyectos de desarrollo social, se reduce la capacidad de ahorro y la única posibilidad que tienen los trabajadores de beneficiarse de la actividad económica que realizan a través del servicio que prestan al empleador, lo que, según ha indicado la Corte Constitucional, es confiscación [...].

- 25.3.** En lo relativo a los artículos 11.2, 66.4 y 300 de la CRE, los accionantes 3 dijeron:

[P]or las normas impugnadas se produce una sobreimposición, es decir, por las ganancias de la sociedad se causa el 25% de impuesto a la renta por el artículo 37 de la Ley de Régimen Tributario Interno y un 12% para proyecto de desarrollo social, por el artículo 56 de la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica, lo que genera la violación del principio de equidad tributaria y la vulneración del principio de proporcionalidad, pues el pago al Estado por las ganancias de la empresa ya no será del 25% sino del 37%. Con lo dicho se vulnera, además, el principio de no confiscatoriedad [...].

[...]

Al ser este pago al estado del 37% y no del 25%, se produce un efecto confiscatorio, pues el coste (pago de tributos) de ejercer la actividad de generación de energía eléctrica supera al beneficio (renta efectiva) que supone hacerlo, privando y anulando el derecho de propiedad de los ciudadanos que se dedican a esta labor.

- 25.4.** Adicionalmente, los accionantes 3 dejaron sentado en su demandada que, a criterio de ellos, la sentencia constitucional 2-18-SIN-CC constituiría un “precedente directo” para la resolución de esta causa.

- 26.** Con base en los argumentos presentados, solicitaron la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma con efecto retroactivo.

4.4. Del informe presentado por la Presidencia

- 27.** Mediante escrito de 07 de mayo de 2019, la secretaria general jurídica de la presidencia de la República, Johana Pesántez Benítez, realizó un recuento de los antecedentes para posteriormente sostener lo siguiente:

- 27.1.** Citó los artículos 83.7, 3 numeral 5, 14, 57 numerales 6, 8, 13 e inciso final del 21 de la CRE, para ilustrar que la Constitución “clara y reiteradamente privilegia el bienestar general por sobre los beneficios individuales o corporativos”. Lo aduce a la existencia de una “visión garantista de derechos

se ejercer entonces en un marco de desarrollo integral con el ambiente y la naturaleza, lo cual se traduce en el concepto de *sumak kawsay*, [...] así como en el reconocimiento dentro de los derechos colectivos a participar en el uso, usufructo, administración y conversación de los recursos naturales.” Por ello, el Estado tiene “la obligación de compensar a los territorios en donde se explotan los recursos naturales”, es así como, las normas impugnadas “lo que hace[n] es cumplir con estos mandatos constitucionales”.

27.2. Afirmó que no se desconoce el derecho a percibir utilidades, pues “el derecho constitucional consiste ‘participar de las utilidades de las empresas’, más no en la fijación inamovible de un porcentaje, que lógicamente puede variar dependiendo de múltiples factores. Por ello, la propia [CRE], se remite a la ley para regular este derecho”.

27.3. Acerca de la irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos laborales se refirió al artículo 326 numeral 2 de la CRE que “[n]o es una conquista laboral un monto o un porcentaje, pues eso dependerá de las condiciones propias de cada empresa, la rentabilidad anual e incluso de las cargas y condiciones familiares de cada trabajador”. A su vez, agrega que de no observar dichos factores “sería inconstitucional también que exista distinción entre los trabajadores de una misma empresa”. Por lo que, el artículo 56 de la LOSPEE mantiene intacto el derecho a participar de las utilidades.

27.4. Además, señaló que el Estado, a través de las normas impugnadas, procura compensar, a través de proyectos de desarrollo, las afectaciones a los pobladores de los territorios donde se explotan recursos naturales. Lo cual no es un acto discriminatorio, sino una medida afirmativa que permite hacer efectivo el goce de los derechos, promover el bien común y el interés público. A lo que agregó que, tanto la Ley de Hidrocarburos en su artículo 94, como la Ley de Minería en el artículo 67, disponen que se destine una parte de las utilidades de los trabajadores de empresas privadas a proyectos de desarrollo, lo cual ratifica que todos los sectores estratégicos tienen un tratamiento igual al cumplir con condiciones similares.

4.5. Del informe de la Asamblea Nacional

28. Mediante escrito de 10 de mayo de 2019, la Asamblea Nacional expuso los siguientes argumentos:

28.1. Recordó que los artículos 313 al que prescriben que el Estado administrara

y regulara los sectores energéticos. Pues, “los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos e interés social”. Además, hizo énfasis en que el “Estado y sus Empresas Públicas, son entidades dedicadas al servicio público y sus rentas no producen ganancia, utilidad o lucro [...], por lo que, las entidades y empresas públicas no producen utilidades en los términos y concepción del sector privado”.

28.2. Por otro lado, esgrimió que “el beneficio del 15% de las utilidades anuales para los trabajadores nace del Código del Trabajo”, lo cual resultaría contrario a lo resuelto por la “Asamblea Constituyente incluyó entre sus mandatos constituyentes una específica excepción para las utilidades distribuidas a los trabajadores inmersos en empresas de explotación de recursos no renovables”.

29. El 22 de febrero de 2022, la Asamblea Nacional señaló que la LOSPEE permite al Estado regular y administrar la energía eléctrica, es decir el Estado tiene la dirección y poder exclusivo sobre este sector y lo debe administrar de tal manera que se consiga el pleno desarrollo de los derechos de la ciudadanía y se precautele el interés social de todos los ecuatorianos, por lo que, a su decir, no existe vulneración de la norma constitucional.

30. El 13 de marzo de 2024, la Asamblea Nacional señaló que los incisos quinto y sexto de la LOSPEE se encuentran vigentes, y que se ratifican en el informe de 8 de mayo de 2019.

4.6. Del informe del Ministerio de Trabajo

31. Mediante escrito de 15 de mayo de 2019, el Ministerio de Trabajo realizó las siguientes consideraciones:

31.1. Manifestó que “haciendo uso de sus facultades establecidas en el artículo 328 de la [CRE] la ley es la encargada de fijar las utilidades dentro los sectores estratégicos por lo cual el Artículo 8 del Acuerdo Ministerial MDT-2018-0065 respeta y va de acuerdo con la [CRE]”. Por último, insistió que el sistema jurídico ecuatoriano está sujeto al principio *indubio pro legislatore*, que rige el control abstracto de constitucionalidad y bajo el cual los accionantes tienen la obligación de argumentar de manera clara y fundamentada las inconstitucionalidades en que incurre el texto normativo,

en caso contrario el juez constitucional deberá presumir que el legislador no quiso aprobar una norma inconstitucional.

31.2. Adicionalmente en escrito de 4 de febrero de 2025, adjuntó los promedios de las utilidades percibidas por los trabajadores por comisión sectorial.

5. Cuestión previa

5.1. Reforma de la norma impugnada

32. Esta Magistratura advierte que el texto de los incisos quinto y sexto del artículo 56 de la LOSPEE impugnado a la fecha de la presentación de las demandas de acción pública de inconstitucionalidad que dieron origen a la presente causa, ha sido objeto de reformas mediante la Ley Orgánica de Competitividad Energética publicada en el segundo suplente del Registro Oficial 475 de 11 de enero de 2024 y la Ley Orgánica para Impulsar la Iniciativa Privada en la Generación de Energías calificada como urgente en materia económica, publicada en el octavo suplemento del Registro Oficial 673 de 28 de octubre de 2024.
33. Por motivo de las antedichas reformas, corresponde contrastar el texto impugnado en su momento de la norma con el vigente en la actualidad, a efectos de verificar si guardan unidad normativa.¹⁰

Tabla 1: Cuadro comparativo entre la norma impugnada y vigente

Texto originalmente impugnado	Texto vigente en la actualidad
Art. 56.- Costo del servicio público de energía eléctrica. - [...] Para los generadores de energía eléctrica a cargo de empresas públicas, el 30% del superávit que se obtenga en la fase de operación será destinado a proyectos de desarrollo territorial en el área de influencia del proyecto; en tanto que para	Art. 56.- Costo del servicio público de energía eléctrica. - [...] Para los generadores de energía eléctrica a cargo de empresas públicas, el 30% del superávit que se obtenga en la fase de operación será destinado a proyectos de desarrollo territorial en el área de influencia del proyecto; en tanto que para el caso de los generadores de

¹⁰ LOGJCC. Art. 76: “Principios y reglas generales.- El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios: 8. Control constitucional de normas derogadas.- Cuando normas derogadas tengan la potencialidad de producir efectos jurídicos contrarios a la Constitución, se podrá demandar y declarar su inconstitucionalidad. 9. Configuración de la unidad normativa.- Se presume la existencia de unidad normativa en los siguientes casos: a) Cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados; b) Cuando no es posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada, sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial; y, c) Cuando la norma impugnada es consecuencia o causa directa de otras normas no impugnadas”.

<p>el caso de los generadores de capital privado y de economía mixta, a partir de la entrada en vigencia de esta ley, el 3% de las utilidades será destinado a los trabajadores y el 12% restante será destinado a proyectos de desarrollo territorial en el área de influencia del proyecto. En ambos casos, los criterios de asignación a proyectos de desarrollo territorial, así como el periodo de asignación, serán determinados en el reglamento general de aplicación a esta ley.</p> <p>Si la generación de energía eléctrica se produce en la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, los recursos económicos citados en el inciso anterior correspondientes al 30% de superávit y 12% de utilidades financiarán al Fondo Común para la Circunscripción Territorial Especial Amazónica y serán invertidos y asignados de conformidad a lo dispuesto en la Ley que la rige [...] [énfasis añadido].</p>	<p>capital privado y de economía mixta, a partir de la entrada en vigencia de esta ley, el 3% de las utilidades será destinado a los trabajadores y el 12% restante será destinado a proyectos de desarrollo territorial en el área de influencia del proyecto.</p> <p>Los fondos provenientes de generadores públicos, así como los recursos provenientes de empresas privadas, serán ejecutados directamente por los GAD para lo cual las empresas generadoras deberán acreditar los valores estipulados al Ministerio de Economía y Finanzas quien a su vez realizará las transferencias a los GAD en el ejercicio fiscal en que los reciba. La distribución de los recursos entre los GAD seguirá los siguientes criterios: i) 45% para los GAD provinciales del área de influencia. ii) 35% para los GAD cantonales del área de influencia. iii) 20% para los GAD parroquiales rurales del área de influencia.</p> <p>Estos recursos serán destinados exclusivamente para gastos de inversión.</p> <p>Si la generación de energía eléctrica se produce en la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, los recursos económicos citados en el inciso anterior correspondientes al 30% de superávit y 12% de utilidades financiarán al Fondo Común para la Circunscripción Territorial Especial Amazónica y serán invertidos y asignados de conformidad a lo dispuesto en la Ley que la rige [...] [énfasis añadido].</p>
--	--

Fuente: Cuadro elaborado por la CCE.

34. La comparación realizada, permite evidenciar que los enunciados normativos originalmente impugnados se conservan tras las reformas realizadas al artículo 56 de la LOSPEE, en la medida que, sigue ordenando que las empresas generadoras de electricidad de capital privado y de economía mixta, deben destinar el 3% de sus utilidades a los trabajadores y el 12% a proyectos de desarrollo territorial en el área de influencia del proyecto; precisando que en caso de que la generación de energía eléctrica se produzca en la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, dicho 12% de utilidades será dirigido a financiar el Fondo Común para la Circunscripción Territorial Especial Amazónica.

35. Frente a esto, visto que el enunciado normativo cuya inconstitucionalidad fue demandada originalmente, se mantiene en el texto vigente del artículo 56 *ibidem*, esta Corte continuará con el planteamiento de los problemas jurídicos y el ejercicio de control abstracto de constitucionalidad.
36. Por otro lado, en lo que atañe al acuerdo ministerial MDT-2018-0065, se tiene que aquel fue derogado expresamente mediante la disposición derogatoria primera del Acuerdo Ministerial MDT-2020-0079.¹¹ Ahora, de la revisión del Acuerdo Ministerial vigente, se comprueba que no se reproduce el texto del artículo 8 original¹², toda vez que el texto vigente, en lo que refiere a la distribución de utilidades, menciona que “[l]a forma y el cálculo para la repartición del pago de las utilidades se regularán de conformidad con lo previsto en el Código del Trabajo”,¹³ lo cual dista completamente de la disposición jurídica impugnada del acuerdo ministerial MDT-2018-0065 que determinaba que “[p]ara el cálculo de la participación de utilidades para los trabajadores y ex trabajadores de los sectores estratégicos, se tomará en cuenta los porcentajes establecidos en la ley que rige cada sector”.
37. Con justificación en lo desarrollado, se rechaza que la norma impugnada del acuerdo ministerial MDT-2018-0065 tenga efectos ultractivos, y se descarta el control abstracto de su constitucionalidad.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

38. Al examinar la constitucionalidad de una disposición normativa, esta Corte debe constatar que se hayan expresado razones mínimamente suficientes que cuestionen la presunción de constitucionalidad inherente a toda norma jurídica;¹⁴ para esto, la acción pública de inconstitucionalidad debe contener (i) las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance, y (ii) los

¹¹ En la Disposición Derogatoria Primera.- Deróguese el Acuerdo Ministerial MDT-2018-0065, de 06 de abril de 2018 publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial Nro. 220, de 12 de abril de 2018.

¹² Acuerdo Ministerial MDT-2018-0065, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial, de 12 de abril de 2018. Art. 8: “De la distribución de utilidades para trabajadores y ex trabajadores de los sectores estratégicos.- Para el cálculo de la participación de utilidades para los trabajadores y ex trabajadores de los sectores estratégicos, se tomará en cuenta los porcentajes establecidos en la ley que rige cada sector”.

¹³ Acuerdo Ministerial MDT-2023-140, expedido el 14 de noviembre de 2023, publicado en el Suplemento del Registro Oficial 447, de 29 de noviembre de 2023. Art. 13.

¹⁴ LOGJCC. Art. 76.- Principios y reglas generales.- El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios: [...] 2. Presunción de constitucionalidad de las disposiciones jurídicas. - Se presume la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas.

argumentos claros, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que existe una incompatibilidad normativa.¹⁵

39. Así, de los argumentos expresados en los párrafos 21.1, 21.2, 23.1, 23.2, 25.1 y 25.2 *supra* se tiene que los accionantes denuncian una supuesta restricción injustificada en el derecho de los trabajadores a percibir utilidades. En dichos párrafos, en lo principal, afirman que el “15% de las utilidades de la empresa como monto del que participarían los trabajadores, constituyó una conquista, un avance que no podría ser menoscabado de ninguna manera” (párr. 21.2 *supra*) y que las “normas objeto de esta demanda, al disponer que las utilidades distribuidas a las personas trabajadoras no podrán exceder del 3%, [...] impon[en] de forma inconstitucional, un límite no previsto ni autorizado por la Constitución para el mismo” (párr. 25.1 *supra*). Con esto, si bien los accionantes refieren con estos argumentos a presuntas lesiones de los artículos 11. 4, 6, 7, 8 y 9; 33, 66.26; 82; 84; 132.1; 133.2; 321; 323; 326.2 y 328 inciso sexto; lo cierto es que toda la construcción argumentativa comparte como núcleo argumental, la posible lesión del principio de intangibilidad laboral respecto del derecho a percibir utilidades de los trabajadores; en virtud de lo cual, los cargos contenido en los párrafos *in comento* se abordarán desde un único problema jurídico al tenor de: **¿Los incisos impugnados del artículo 56 son contrarios al artículo 326.2 de la CRE, en lo relativo al principio de intangibilidad de los derechos laborales, en relación con el goce de utilidades?**
40. Por otra parte, en cuanto al cargo desarrollado en el párrafo 21.3 *supra*, se observa que los accionantes hacen alusión a una contravención del derecho a la igualdad reconocido en los artículos 11.2 y 66.4 de la CRE, producto de aparente diferenciación inconstitucional entre los trabajadores de empresas generadoras de electricidad, privadas y mixtas, respecto de los trabajadores de otros sectores económicos, en tanto que a los primeros se le reconocería el derecho a recibir utilidades de un 3% mientras a que los segundos, por el 15%. Frente a esto, se planteará el siguiente problema jurídico: **¿Los incisos impugnados del artículo 56 de la LOSPEE son discriminatorias, por cuanto establecen que los trabajadores de empresas generadoras de electricidad, privadas y mixtas, tienen derecho a recibir utilidades por un 3% mientras que a los trabajadores de otros sectores se les reconoce este derecho por un margen del 15%?**
41. En lo que refiere al párrafo 25.3 *supra* se evidencia que en éste se hace alusión a una supuesta sobreimposición, por medio de la cual las empresas generadoras de electricidad, privadas y mixtas, tendrían que realizar respecto de una misma manifestación de riqueza dos erogaciones diferentes, a saber, el impuesto a la renta y

¹⁵ LOCJCC. Art. 79.

la transferencia del 12% de su utilidad a proyectos de desarrollo territorial. A criterio de los accionantes esto conllevaría una lesión de los principios de equidad, proporcionalidad y no confiscatoriedad “pues el coste (pago de tributos) de ejercer la actividad de generación de energía eléctrica supera al beneficio (renta efectiva) que supone hacerlo” (párr. 25.3 supra). Con esto, tomando en cuenta que la concentración de los argumentos reside en el principio de no confiscatoriedad se formulará el siguiente problema: **¿Los incisos impugnados contradicen el principio constitucional de no confiscatoriedad por cuanto introducirían una sobreimposición tributaria que lesiona la propiedad de las empresas generadoras de electricidad, privadas y mixtas?**

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1. ¿Los incisos impugnados del artículo 56 son contrarios al artículo 326.2 de la CRE, en lo relativo al principio de intangibilidad de los derechos laborales, en relación con el goce de utilidades?

42. El artículo 326.2 de la CRE establece:

Art. 326.- El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios: [...] 2. Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles. Será nula toda estipulación en contrario.

43. Sobre este principio, este Organismo ha reconocido que:

[...]el principio de intangibilidad de los derechos laborales [...] implica límites adjetivos y sustantivos expresos, que buscan garantizar derechos fundamentales mediante zonas exentas a la intervención del legislador derivado. Una de las características esenciales de los derechos es que estos establecen límites a las decisiones de los poderes públicos y privados, esto es, prohíben al constituyente derivado restringir y regular los derechos de una manera arbitraria y desproporcionada.¹⁶

44. Además, ha precisado:

118. Por su parte, la protección a la intangibilidad abarca no solo a los derechos de una forma subjetiva, sino desde una óptica objetiva, enfatizando que ni aún la ley puede menoscabar o contrariar derechos que han sido conferidos o reconocidos a los trabajadores, éstos son los llamados derechos adquiridos, que nacen de la ley, de la costumbre o del pacto colectivo laboral.

119. Dichas disposiciones tienen relación con el artículo 11 numeral 8 de la Constitución que establece que el contenido de los derechos se desarrollará progresivamente a través de las normas, jurisprudencia y políticas públicas y que será inconstitucional cualquier

¹⁶ CCE, sentencia 13-17-CN/19, 04 de septiembre de 2019, párr. 33.

acto u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.

120. En cuanto a este principio, la Corte Constitucional ha indicado que: “...si un derecho constitucional, al momento de su reconocimiento o desarrollo, alcanzó determinado nivel de protección, dicho nivel, no puede ser menoscabado a partir de una regulación normativa.” Sin perjuicio de lo anterior, también ha indicado que el ejercicio de derechos constitucionales no puede ser disminuido o no puede efectuarse un retroceso sino es en virtud de una razón plenamente justificada en la Constitución o si se ha justificado en la consecución de otro derecho constitucional o se hayan descartado las demás opciones de optimización de recursos.

121. Esto quiere decir que, en el contexto de derechos laborales, si se han establecido ciertas condiciones con las cuales se ejercen tales derechos, la regulación que se emita posteriormente no puede alterarlos arbitrariamente, toda vez que afectaría al principio de intangibilidad establecido en el artículo 326 numeral 2 de la Constitución.¹⁷

45. En el caso *in examine*, los accionantes refieren que la norma impugnada contraviene el principio de intangibilidad laboral puesto que a su criterio, “el 15% de las utilidades de la empresa como monto del que participarían los trabajadores, constituyó una conquista, un avance que no podría ser menoscabado de ninguna manera”, por lo que “las normas objeto de esta demanda, al disponer que las utilidades distribuidas a las personas trabajadoras no podrán exceder del 3%, [...] impo[nen], de forma inconstitucional, un límite no previsto ni autorizado por la Constitución para el mismo”.
46. Ante esto, esta Magistratura evidencia que el artículo 328 de la CRE dispone que “[l]as personas trabajadoras del sector privado tienen derecho a participar de las utilidades líquidas de las empresas, de acuerdo con la ley”; no obstante, la jurisprudencia constitucional ha aclarado que “[e]l contenido no restringible del derecho de la persona trabajadora a la percepción de las utilidades, por la propia condición de éstas, no está determinado por un valor económico mínimo que pueda ser cuantificable y se aplique por igual para todos los casos”;¹⁸ siendo esta la razón por la cual el artículo constitucional 328 de la CRE establece que el grado de participación de los trabajadores en utilidades se determinará “de acuerdo con la ley”.
47. Sin perjuicio de esta remisión a la ley que realiza la CRE, conforme la Corte lo ha señalado en ocasiones previas, cualquier regulación de derechos laborales (incluidas aquellas de orden legislativo) no deben constituirse en limitaciones arbitrarias e

¹⁷ CCE, sentencia 75-15-IN/21 y acumulado, 05 de mayo de 2021.

¹⁸ CCE, sentencia 002-18-SIN-CC, casos 0035-15-IN, 0029-15-IN, 0032-15-IN, 0034-15-IN, 0095-15-IN y 0030-15-IN acumulados, 21 de marzo de 2018, p. 69.

injustificada; por lo cual deben perseguir un fin constitucionalmente válido, y criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.¹⁹

48. A fin de corroborar si la norma en análisis cumple con los parámetros identificados en el párrafo previo, este Organismo comprueba que con base en los argumentos planteados por la Asamblea Nacional y la Presidencia de la República, en su calidad de colegisladores; la medida contenida en la norma impugnada, según la cual los trabadores de las empresas generadoras de electricidad de capital privado y de economía mixta, participan del 3% de las utilidades de la empresa, mientras que el 12% restante es dirigido a proyectos de desarrollo territorial en el área de influencia del proyecto, persigue como finalidad, poder asegurar que se compense económicamente a los territorios donde se explotan recursos naturales (párr. 27.1 y 28.2 *supra*). En línea similar, los considerandos de la Ley Orgánica de Competitividad Energética publicada en el segundo suplente del Registro Oficial 475 de 11 de enero de 2024 y la Ley Orgánica para Impulsar la Iniciativa Privada en la Generación de Energías calificada como urgente en materia económica, publicada en el octavo suplemento del Registro Oficial 673 de 28 de octubre de 2024, que definieron el texto vigente de la norma impugnada, sancionan que dichas leyes persiguen como fines:

[P]lanificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir; así como promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización; y, proteger el patrimonio natural y cultural del país.²⁰

49. Así las cosas, esta Corte verifica que los fines declarados por la Asamblea Nacional y la Presidencia de la República, así como los contenidos en los considerandos de las normas precitadas, se encuentran recogidos expresamente por la CRE como deberes primordiales del Estado y principios generales del Régimen de Desarrollo;²¹ motivo

¹⁹ CCE, sentencia 23-22-IN/24, 22 de agosto de 2024, párr. 74.

²⁰ Considerando 1 de la Ley Orgánica de Competitividad Energética, y considerando 1 de la Ley Orgánica de Competitividad Energética.

²¹ CRE. Artículo 3 “Son deberes primordiales del Estado: (...) 5. Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir. 6. Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización. 7. Proteger el patrimonio natural y cultural del país.”. Y, artículo 275: “El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay. El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente. El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza”.

por el cual se concluye que la norma impugnada **persigue fines constitucionalmente válidos**.

50. Por su parte, en lo que refiere al criterio de **idoneidad**, esto es, la conducencia de la medida para alcanzar los fines constitucionales identificados, esta Magistratura advierte que, vista en abstracto, la fijación de un porcentaje de utilidades del 3% a los trabajadores, que permite que el 12% sea destinados a proyectos de desarrollo territorial en el área influencia de los proyectos de generación eléctrica, guardan aptitud para lograr los objetivos contenidos en los fines previamente identificados, tales como, la erradicación de la pobreza, el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de recursos en el territorio; toda vez que, constituyen una fuente de financiamiento para proyectos de desarrollo territorial. Con mérito en esto, se tiene que la medida normativa *subiudice* supera el criterio de idoneidad.
51. Ahora bien, en lo que atañe a la **necesidad**, donde se examina que la medida optada sea la menos gravosa para el ejercicio de derechos, esto es, la que provoque el menor daño posible para lograr el fin constitucional perseguido;²² se observa, de la información remitida por el Ministerio de Trabajo, mediante el memorando MDT-DCIC-2025-0058-M de 29 de enero de 2025, que en la actualidad existen 338 empresas que desarrollan actividades en el sector eléctrico, las cuales registran un total de 4,441 trabajadores. En estas empresas “el total de participación de utilidades distribuida a los trabajadores de esta actividad económica asciende a 5,415,471.49”; recibiendo en promedio por utilidades un “monto de 1,219.43”.
52. Bajo esta lógica, si se obtiene una media del promedio de utilidades que perciben los trabajadores de las diversas comisiones sectoriales (USD 1,153.36);²³ el monto de utilidades que reciben los trabajadores del sector eléctrico, en promedio, es mayor (USD 1,219.43).²⁴

Tabla 2: Promedio de utilidades por comisión sectorial

²² CCE sentencia 11-18-CN/19, 12 de junio de 2019, párr. 112; CCE, sentencia 1024-19-JP/21, 1 de septiembre de 2021, párr. 141, entre otras.

²³ $(244,6 + 1092,21 + 446,72 + 7811,83 + 797,59 + 1738,13 + 565,67 + 634,98 + 545,53 + 1079,36 + 2333,39 + 2.337,96 + 417,36 + 840,04 + 495,59 + 860,4 + 2977,89 + 841,22 + 181,26 + 1106,85 + 363,19) / 22 = 1153,36$.

²⁴ Para la elaboración de estos promedios se emplearon los datos contenidos en el memorando MDT-DCIC-2025-0058-M, esto es, datos obtenidos de una misma fuente estadística de autoría del Ministerio de Trabajo, a fecha 29 de enero de 2025. Esta información fue remitida a la Corte Constitucional en respuesta al requerimiento realizado por la jueza ponente, en auto de 21 de enero de 2021, donde se le ordenó enviar “un informe pormenorizado que comprenda **el promedio de utilidades que reciben los empleados eléctricos en comparación con los empleados en otros sectores**” [énfasis añadido]. Al haber sido datos solicitados para un ejercicio de comparación se reputan atinentes a un mismo periodo de tiempo.

Nro. Comisión Sectorial	Descripción Comisión Sectorial	Total de empresas registradas	Total Trabajadores	Promedio Utilidades
1	AGRICULTURA Y PLANTACIONES	4.166	204.509	244,60
2	PRODUCCIÓN PECUARIA	882	25.838	1.092,21
3	PESCA, ACUACULTURA Y MARICULTURA	1.806	69.786	446,72
4	MINAS, CANTERAS Y YACIMIENTOS	935	18.762	7.811,83
5	TRANSFORMACIÓN DE ALIMENTOS (INCLUYE AGROINDUSTRIA)	1.220	69.573	797,59
6	PRODUCTOS INDUSTRIALES, FARMACÉUTICOS Y QUÍMICOS	1.706	57.464	1.738,13
7	PRODUCCION INDUSTRIAL DE BEBIDAS Y TABACOS	199	5.207	565,67
8	METALMECÁNICA	926	15.765	634,98
10	PRODUCTOS TEXTILES, CUERO Y CALZADO	1.112	9.511	545,53
11	VEHICULOS, AUTOMOTORES, CARROCERÍAS Y SUS PARTES	2.290	20.851	1.079,36
12	TECNOLOGÍA: HARDWARE Y SOFTWARE (INCLUYE TIC'S)	26.172	27.607	2.333,39
13	ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	279*	3.943*	2.337,96*
14	CONSTRUCCIÓN	7.323	51.328	417,36
15	COMERCIALIZACIÓN Y VENTA DE PRODUCTOS	18.502	203.359	840,04
16	TURISMO Y ALIMENTACIÓN	3.950	48.611	495,59
17	TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y LOGÍSTICA	6.766	41.662	860,40
18	SERVICIOS FINANCIEROS	1.004	51.574	2977,89
19	ACTIVIDADES TIPO SERVICIOS	23.757	278.826	841,22
20	ENSEÑANZA	1.388	16.233	181,26
21	ACTIVIDADES DE SALUD	2.625	20.414	1106,85
22	ACTIVIDADES COMUNITARIAS	1.383	8.201	363,19

Fuente: Cuadro elaborado por el Ministerio de Trabajo.

Tabla 3: Media obtenida del promedio de utilidades

Media obtenida del promedio de utilidades que perciben los trabajadores de las diversas comisiones sectoriales (promedios de utilidades por comisión sectorial/ número de comisiones sectoriales)	Total
---	-------

(244,6 + 1092,21 + 446,72 + 7811,83 + 797,59 + 1738,13 + 565,67 + 634,98 + 545,53 + 1079,36 + 2333,39 + 2.337,96 + 417,36 + 840,04 + 495,59 + 860,4 + 2977,89 + 841,22 + 181,26 + 1106,85 + 363,19) / 22	USD 1153,36
--	-------------

Fuente: Cuadro elaborado por la CCE.

53. En este sentido, se demuestra que la alternativa que emplea la norma impugnada para alcanzar los fines precitados, tiene como consecuencia que los trabajadores del sector eléctrico perciban un promedio de utilidades hasta mayor que la media de las demás comisiones sectoriales registradas por el Ministerio de Trabajo; por ende, esta Corte concluye que esta medida cumple con el criterio de necesidad.
54. Finalmente, en cuanto a la **proporcionalidad en sentido estricto**, que obliga a determinar si la satisfacción de un derecho justifica la limitación de otro; este Organismo advierte que la norma impugnada logra asegurar un mecanismo de redistribución de riquezas a través del financiamiento de proyectos de desarrollo territorial en el área de influencia del proyecto, sin sacrificar el derecho a percibir utilidades de los trabajadores, en tanto que, conforme se revisó previamente, el porcentaje de distribución de utilidades determinado en el artículo 56 de la LOSPEE ha provocado que los trabajadores del sector eléctrico reciban utilidades por un promedio superior a la media del promedio de utilidades recibidos por las otras comisiones sectoriales reconocidas por el Ministerio de Trabajo.
55. Con esto, se comprueba que la norma impugnada contiene una regulación del derecho a percibir utilidades que se encuentra justificada en la media que persigue fines constitucionales y respeta los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto; en consecuencia, se descarta la presunta contravención del artículo 56 de la LOSPEE al principio de intangibilidad laboral establecido en el artículo 326.2 de la CRE.
- 7.2.¿Los incisos impugnados del artículo 56 de la LOSPEE son discriminatorias, por cuanto establecen que los trabajadores de empresas generadoras de electricidad, privadas y mixtas, tienen derecho a recibir utilidades por un 3% mientras que a los trabajadores de otros sectores se les reconoce este derecho por un margen del 15%?**

56. El artículo 11.2 de la CRE garantiza el derecho a la igualdad y no discriminación como un principio para el ejercicio de los derechos, en los siguientes términos: “[t]odas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”. Asimismo, el artículo 66.4 de la CRE consagra el derecho “a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”, como parte de los derechos de libertad. Empero, la jurisprudencia constitucional ha señalado que:

[S]e debe recordar que ningún derecho es absoluto, y, por tanto, no todo trato diferenciado es inconstitucional. De modo que no se encuentra prohibido el hecho de que [se] establezca diferencias entre sujetos, siempre que la medida diferenciada esté debidamente justificada y sea razonable.²⁵

57. En lo que concierne a la configuración de un trato desigual, este Organismo ha establecido que, para que este se constate se debe verificar la concurrencia de tres elementos: (i) comparabilidad: tiene que existir dos sujetos de derechos que están en igual o semejantes condiciones; (ii) la constatación de un trato diferente por una de las categorías enunciadas ejemplificativamente en el artículo 11.2 de la CRE; y, (iii) la verificación del resultado, por el trato diferenciado.
58. En cuanto al criterio de comparabilidad, en la causa *in examine* los accionantes aseveran que habría dos grupos de trabajadores que, pese a que comparten que se encuentran bajo dependencia de empresas privadas o mixtas, no participarían en el mismo porcentaje de utilidades de las empresas, a saber, los trabajadores de las empresas generadores de electricidad, mixtas o privadas, sujetos a la LOSPEE (3%), y los demás trabajadores de empresas privadas sujetos al Código de Trabajo (15%).
59. A lo dicho, esta Magistratura anota que las empresas, mixtas y privadas, encargadas de la generación de electricidad, enmarcan su actividad económica dentro de un sector que la CRE categoriza como estratégico,²⁶ además de que, por estar vinculadas con el servicio público de provisión de energía eléctrica, se encuentran sujetas a la planificación, ejecución, regulación, control y administración del Estado.²⁷ De ahí que su organización y funcionamiento, particularmente en lo que atañe a la determinación de tarifas de comercialización y costos de generación, sean definidos por la Agencia de Regulación y Control competente,²⁸ estando impedidas de acogerse en cuanto a estos rubros, de manera directa, a las dinámicas de oferta y demanda del mercado. A esto, vale agregar que este tipo de empresas desarrollan su actividad sin sujetar completamente a un principio de libertad empresarial, de ahí que las actividades que ejecuten no podrían contrariar los términos y plazos del título habilitante que le hubiere concedido el Estado,²⁹ además de estar obligadas por ley, al finalizar el tiempo del

²⁵ CCE, sentencia 14-21-IN/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 26.

²⁶ CRE. Art. 313.- El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia.

[...]

Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley.

²⁷ LOSPEE. Art. 1.

²⁸ LOSPEE. Arts. 54 y 56.

²⁹ LOSPEE. Art. 28 y 29.

título habilitante, a revertir y transferir obligatoriamente al Estado todos los bienes afectados al servicio de electricidad.³⁰

60. Finalmente, es importante remarcar que, conforme a la LOSPEE, los plazos de duración de los títulos habilitantes se determinan con base en un análisis financiero, a fin de que el plazo otorgado les permita a las empresas, en primer lugar, amortizar las inversiones a realizarse y la obtención de una razonable utilidad; y, en segundo lugar, aportar técnica, económica y socialmente al desarrollo nacional.³¹ Motivo por el cuál, la duración de la actividad de estas empresas no depende exclusivamente de la voluntad de sus propietarios y administradores, sino del plazo que se le haya otorgado en el título habilitante.
61. Esto último, permite constatar que la previsión de una erogación anual del 3% de sus utilidades en razón de participaciones en favor de sus trabajadores y 12% a favor de proyectos de desarrollo territorial, lógicamente será una de las variables que se tenga en cuenta al momento de determinar las condiciones para fijar el plazo del título habilitante; razón por la cual, la previsión de la sostenibilidad en el tiempo de este porcentaje repercute en el plazo que el Estado otorga a la empresa de generación eléctrica.
62. Como último punto de este apartado, debe recordarse que estas empresas realizan su actividad por medio de permisos de operación o contratos de concesión, sin que esto derive en la pérdida de la titularidad y control del sector estratégico por parte del Estado:

[...] La concesión de [sectores estratégicos] consiste en el otorgamiento temporal, por parte del Estado, de dos de las facultades del dominio —uso y explotación— que este tiene sobre determinado sector estratégico. Lo anterior, sin embargo, no significa que el Estado pierda, por un otorgamiento transitorio, la titularidad y el control que constitucionalmente tiene respecto de dicho sector.

69. En otras palabras, la misma esencia de la concesión conlleva el reconocimiento de que es el Estado [concedente], y no las empresas [...] [concesionarias], quien [sic] tiene la propiedad y el control —naturalmente, sujetos al principio de reserva de ley— sobre el aprovechamiento de la frecuencia de telecomunicaciones. Por su parte, es el concesionario quien explota —en el marco de determinados parámetros contractuales y legales— la frecuencia de telecomunicaciones³² [énfasis añadido].

63. Estas características permiten observar que los trabajadores del sector de generación eléctrica trabajan en empresas que ejecutan una actividad limitada y regulada en

³⁰ LOSPEE. Art. 33.

³¹ LOSPEE. Art. 27.

³² CCE, sentencia 1-18-IA/23, 6 de septiembre de 2023, párrs. 68 y 69.

diversos aspectos, por ejemplo: operan en un plazo tasado (el expresado en el título habilitante), sus ingresos están afectados por los techos determinados en los pliegos de tarifarios establecidos por la Agencia de Regulación y Control competente, y deben revertir al Estado todos los bienes afectados en el servicio eléctrico. Lo cual hace posible visualizar que estos trabajadores laboran en empresas que operan bajo una lógica de “servicio público”,³³ “amortización” y “utilidad razonable”.³⁴

64. En contraste a esto, las demás empresas privadas y de economía mixta, sometidas al régimen de Código de Trabajo en lo que respecta a la participación de utilidades, de manera general, se rigen por los principios de libre iniciativa y libre empresa,³⁵ en razón de los cuales no sufren limitaciones respecto de la actividad a desarrollar, el tiempo de esta, la definición de tarifas y costos de sus productos, ni se les obliga a revertir sus bienes en favor de terceros o el Estado. De ahí que tengan siempre permitido acogerse a las dinámicas de oferta y demanda del mercado con plena libertad, siempre que sean legítimas y no contravengan las leyes de la materia.
65. En mérito de lo analizado, se puede vislumbrar que los grupos de sujetos identificados por los accionantes no se encuentran en situaciones laborales comparables, en la medida en que las empresas con las cuales mantienen su vínculo laboral responden a actividades económicas y regímenes jurídicos distintos; así mientras que los empleados del sector eléctrico mantienen relaciones laborales con empresas cuya actividad está adscrita a un sector estratégico cuya regulación y control es de monopolio del Estado, los otros trabajadores mantienen vínculos de trabajo con empresas encuadradas principalmente en las dinámicas del mercado. Esta falta de comparabilidad ya ha sido reconocida por este Organismo, en casos similares, como los resueltos en las sentencias 9-14-SIN-CC y 42-10-IN, donde esta Magistratura ya ha negado que exista paridad entre los trabajadores de empresas relacionadas con sectores estratégicos y los demás trabajadores sujetos al Código de Trabajo, en lo que alude a la participación de utilidades:

[S]i bien los artículos 94 de la Ley de Hidrocarburos y el artículo 67 de la Ley de Minería, establecen una diferencia en cuanto a las utilidades que perciben los trabajadores del sector privado, de los vinculados a empresas de explotación de recursos no renovables, al no verificarse una situación paritaria entre estos distintos grupos de trabajadores, no existe vulneración al derecho a la igualdad previsto en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República.³⁶

³³ LOSPEE. Art. 2.1.

³⁴ LOSPEE. Art. 27.

³⁵ CCE, sentencia 47-15-IN/21, 10 de marzo de 2021, párr. 83.

³⁶ CCE, sentencia 9-14-SIN-CC, caso 37-12-IN, 20 de noviembre de 2014, p. 30; CCE, sentencia 42-10-IN/21 y acumulado, 9 de junio de 2021, párr. 122.

66. Por consiguiente, con justificación en las razones que se ofrecieron, en cuanto no se encontró un elemento de comparabilidad entre los grupos de sujetos aludidos por los accionantes, esta Corte desestima el cargo de una eventual lesión del derecho a la igualdad consagrado en los artículos 11.2 y 66.4 de la CRE.

7.3.¿Los incisos impugnados contradicen el principio constitucional de no confiscatoriedad por cuanto introducirían una sobreimposición tributaria que lesiona la propiedad de las empresas generadoras de electricidad, privadas y mixtas?

67. La no confiscatoriedad es un principio general del derecho tributario. Si bien no se encuentra consagrado de manera expresa en la Constitución entre los principios del régimen tributario, su esencia está prevista en el artículo 323 de la Constitución donde consta expresamente que se prohíbe toda forma de confiscación.³⁷ A juicio de esta Corte, la prohibición de confiscación abarca también la confiscación que podría producirse a través de la imposición de tributos.³⁸
68. El principio de no confiscatoriedad, en materia tributaria, busca prohibir que se suprima de manera radical la propiedad y/o la renta de los individuos. De hecho, esta prohibición no sólo protege la dimensión individual de la propiedad privada, sino que además sirve como un escudo para tutelar su fin social, por cuanto de anularse completamente la propiedad o renta de las personas, desaparecería el sustrato económico que hace posible la recaudación tributaria, y en consecuencia sería inviable el coste de los derechos y servicios que garantiza y ofrece el Estado.
69. Así las cosas, podríamos decir que el principio de no confiscatoriedad veta cualquier tipo de carga tributaria que, como consecuencia, anule el núcleo esencial del derecho a la propiedad, hasta el punto de que inhabilite la posibilidad de recaudación para la financiación de los derechos.
70. En este punto, la Corte Constitucional estima prudente advertir que el principio de no confiscatoriedad no traduce de manera automática un *quantum* o tarifa máxima tributaria, ya que esto dependerá de la clase de objeto imponible y de la capacidad contributiva de las personas. Con esto, se deja en evidencia que el principio de no confiscatoriedad no protege ni tutela un *quantum* o tarifa mínima o máxima de los tributos, sino que tutela al derecho de propiedad como tal, y a sus funciones

³⁷ CRE. Art. 323.- Con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, las instituciones del Estado, por razones de utilidad pública o interés social y nacional, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley. Se prohíbe toda forma de confiscación.

³⁸ CCE, sentencia 65-17-IN/21, 19 de mayo de 2021, párr. 63.

individuales, sociales y ambientales; por consiguiente, la calificación de una tarifa como confiscatoria o no, dependerá del estudio que se haga en cada contexto.³⁹

71. En este marco, los accionantes han señalado que las normas impugnadas serían confiscatorias, en la medida que, en “las ganancias de la sociedad se causa el 25% de impuesto a la renta por el artículo 37 de la Ley de Régimen Tributario Interno y un 12% para proyecto de desarrollo social, por el artículo 56 de la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica”. Ante esta alegación, la Corte evidenciará si la norma impugnada resulta confiscatoria para la propiedad de las empresas mixtas o privadas de generación eléctrica.
72. Así, se verifica que en el texto de la norma *in examine* se dispone que las empresas mixtas o privadas de generación eléctrica destinen un 12% de sus utilidades a proyectos de desarrollo territorial en el área de influencia del proyecto, y que en el caso de la generación se produzca en la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, dicho porcentaje se dirija al Fondo Común para la Circunscripción Territorial Especial Amazónica.
73. En este orden, esta Magistratura considera necesario precisar que la participación en utilidades de una empresa sea por parte de sus trabajadores o el área de influencia territorial, configuran mecanismos por medio de los cuales se materializan principios constitucionales que rigen el régimen de desarrollo y la política económica ecuatoriana, tales como los dispuestos en los artículos 276.2 y 284.1 de la CRE:

Art. 276.- El régimen de desarrollo tendrá los siguientes objetivos: 2. Construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable

Art. 284.- La política económica tendrá los siguientes objetivos: 1. Asegurar una adecuada distribución del ingreso y de la riqueza nacional.

74. De hecho, es importante relieves que el artículo 274 de la CRE garantiza a los gobiernos autónomos descentralizados en cuyo territorio se exploten o industrialicen recursos naturales, el poder participar de las rentas que perciba el Estado por esta actividad, de acuerdo con la ley. De ahí que el artículo 56 de la LOSPEE ejecute dicho mandato, disponiendo que ese 12 % de utilidades destinado a proyectos de desarrollo territorial, sea distribuido entre los gobiernos autónomos descentralizados ubicados en el área de influencia de la operación o concesión:

LOSPEE. Art. 56.- Costo del servicio público de energía eléctrica. -

³⁹ CCE, sentencia 47-15-IN/21, 10 de marzo de 2021, párr. 71-74.

[...]

Los fondos provenientes de generadores públicos, así como los recursos provenientes de empresas privadas, serán ejecutados directamente por los GAD para lo cual las empresas generadoras deberán acreditar los valores estipulados al Ministerio de Economía y Finanzas quien a su vez realizará las transferencias a los GAD en el ejercicio fiscal en que los reciba. **La distribución de los recursos entre los GAD seguirá los siguientes criterios: i) 45% para los GAD provinciales del área de influencia. ii) 35% para los GAD cantonales del área de influencia. iii) 20% para los GAD parroquiales rurales del área de influencia [...]** [énfasis añadido].

75. De este modo, lo analizado permite reconocer que mecanismos de redistribución de riquezas como el contenido en el artículo 56 de la CRE encuentran sustento en enunciados constitucionales; de ahí que no podrían aseverarse llanamente como mecanismos de confiscación contrarios al derecho de propiedad.
76. En añadidura a lo manifestado, es necesario relieves el contexto contractual en el que las empresas de generación eléctrica obtiene sus utilidades; con esto, conforme lo ha manifestado la jurisprudencia constitucional, los títulos habilitantes otorgados en el marco del sector estratégico de energía eléctrica operan con sustento en una lógica de amortización, en virtud de la cual, los términos y plazos de las autorizaciones de operación o contratos de concesión son definidos con base en “un análisis financiero, que permita en primer lugar la amortización de las inversiones a realizarse y la obtención de una razonable utilidad”.⁴⁰ A través de aquello, el Estado ecuatoriano debe garantizar a la empresa mixta o privada de generación eléctrica “recuperar el capital destinado al proyecto” y “la generación de una utilidad razonable para el titular del título habilitante, de forma paralela a la amortización de su inversión”.⁴¹
77. Así las cosas, este Organismo observa que la destinación de un 12% de las utilidades a proyectos de desarrollo territorial en el área de influencia del proyecto o, de ser el caso, al Fondo Común para la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, no constituye una confiscación, en la medida en que las empresas mixtas o privadas de generación eléctrica gozan, por mandato legal, de un plazo razonable otorgado en su título habilitante para amortizar su inversión, lo que en palabras de la jurisprudencia constitucional, les permite “recuperar el capital destinado al proyecto” y la “generación de una utilidad razonable para el titular del título habilitante” [énfasis añadido].⁴² De ahí que no se comprueba de manera alguna, que esta regla de uso de utilidades en proyectos de desarrollo territorial suprima de manera radical la propiedad y/o la renta de las empresas antes mencionadas.

⁴⁰ LOSPEE, Segundo Suplemento del Registro Oficial 475, 11 de enero de 2024. Art. 27.

⁴¹ CCE, sentencia 82-21-IN/25, 16 de enero de 2025, párr. 54.

⁴² *Ibid.*

78. Teniendo por justificación las premisas expuestas, este Organismo desestima el cargo sobre una supuesta contravención del principio de no confiscatoriedad que fuese provocada por las normas impugnadas.

8. 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 pública de inconstitucionalidad **54-18-IN y acumulados**.
2. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, el viernes 14 de febrero de 2025, en la continuación de la sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 13 de febrero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Jhoel Escudero Soliz

SENTENCIA 54-18-IN/25

VOTO SALVADO

Juez constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. Antecedentes

1. En sesión del Pleno del día 14 de febrero de 2025, la Corte Constitucional aprobó con voto de mayoría la sentencia correspondiente a la causa 54-18-IN- y acumulados, en la que se desestimó todas las demandas presentadas. En esta causa, la Corte concluyó que los incisos quinto y octavo del artículo 56 de la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica (“**LOSPEE**”) no contravienen los derechos constitucionales a la igualdad, no confiscatoriedad, y el principio de intangibilidad de derechos laborales con relación al derecho a percibir utilidades.
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, en donde sostendré que los incisos quinto y octavo del artículo 56 de la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica debieron ser declarados inconstitucionales, tal como lo expongo a continuación:

2. Análisis Constitucional

3. Los accionantes en sus demandas cuestionan el fondo de las normas impugnadas y se fundamentan en la afectación al derecho a recibir utilidades, en la vulneración a los principios laborales de intangibilidad e irrenunciabilidad y en la trasgresión al derecho a la igualdad, debido a la reducción de las utilidades que perciben, pues el porcentaje de utilidades para los trabajadores del sector eléctrico se redujo del 15% al 3%.
4. En la sentencia de mayoría, al analizar si la norma impugnada vulneró el principio de intangibilidad de los derechos laborales, se concluye que la disposición jurídica logra asegurar un mecanismo de redistribución de riquezas a través del financiamiento de proyectos de desarrollo territorial en el área de influencia del proyecto, sin sacrificar el derecho a percibir utilidades de los trabajadores, en tanto que el porcentaje de distribución de utilidades determinado en el artículo 56 de la LOSPEE ha provocado que los trabajadores del sector eléctrico reciban utilidades por un promedio superior al promedio de utilidades sectoriales reconocidas por el Ministerio de Trabajo.

5. Además, se indicó que la norma impugnada contiene una regulación del derecho a percibir utilidades que se encuentra justificada en la media que persigue fines constitucionales y respeta los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto; en consecuencia, se descarta la presunta contravención del artículo 56 de la LOSPEE al principio de intangibilidad laboral establecido en el artículo 326.2 de la CRE.
6. Finalmente, la decisión de mayoría resolvió que el destino de un 12% de las utilidades a proyectos de desarrollo territorial en el área de influencia del proyecto o, de ser el caso, al Fondo Común para la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, no constituye una confiscación, en la medida en que las empresas mixtas o privadas de generación eléctrica gozan, por mandato legal, de un plazo razonable otorgado en su título habilitante para amortizar su inversión, lo que en palabras de la jurisprudencia constitucional, les permite **“recuperar el capital destinado al proyecto”** y la **“generación de una utilidad razonable para el titular del título habilitante”** [énfasis añadido]. De ahí que no se comprueba de manera alguna, que esta regla de uso de utilidades en proyectos de desarrollo territorial suprima de manera radical la propiedad y/o la renta de las empresas antes mencionadas.
7. Con el debido respeto disiento del voto de mayoría conforme lo desarrollo en los siguientes párrafos:
8. Al analizar la disminución del porcentaje de utilidades del 15% al 3% se aprecia que el Fondo Común para la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (en adelante **“Fondo Común”**) cuenta con varias fuentes de ingresos entre ellas: regalías mineras, superávit de empresas públicas generadoras de electricidad, utilidades mineras, utilidades de generadoras de capital privado y de economía mixta, utilidades de la actividad hidrocarburífera, fondo de Secretaría Técnica de la Amazonía, venta en contratos de prestación de servicios, excedente o parte del superávit o excesos de ingresos sobre los gastos que generen las empresas públicas operadoras de sectores estratégicos en la Circunscripción Territorial Amazónica CTEA, recursos que la secretaría técnica de la Amazonía gestione y demás asignaciones de ley.¹
9. De la información reseñada, resulta claro que el legislador contaba con diversas fuentes para inyectar recursos de carácter redistributivo al Fondo Común, pero decidió tomar las utilidades de los trabajadores que ya fueron producto de la distribución de la producción y el capital. Debe además contemplar que el porcentaje de reducción no es menor. Por el contrario, se redujo el 80% de las mismas, lo que constituye una medida drástica y lesiva para los trabajadores. Tal como se ha evidenciado frente los límites

¹ <https://www.secretariadelamazonia.gob.ec/fondo-comun/>

que imponen el no redistribuir lo que ya fue distribuido, a la existencia de otras alternativas de financiamiento, el reducir en un 80% el porcentaje de utilidades constituye una medida dañosa para la parte débil de una relación laboral, es decir, el trabajador.

10. Asimismo, la percepción de utilidades por parte de los trabajadores se enmarca dentro del ámbito de un derecho social y económico, el derecho al trabajo, en sí mismo constituye un gravamen al capital creado con efecto redistributivo en favor de los trabajadores. Estas particularidades no fueron consideradas por el legislador al momento de emitir la norma y disminuir el 80% del rubro de utilidades de los trabajadores del sector eléctrico, sin que se verifique la satisfacción de otros derechos de manera directa, sino con el objetivo de obtener recursos para cumplir con competencias generales de la administración pública.
11. La reducción del porcentaje de utilidades tampoco tiene un carácter temporal o emergente, destinada a solventar algún gasto no previsto que sea de necesidad urgente o grave, y tampoco se orienta a resolver específicamente un problema estructural, sino que se crea de forma permanente, sin que se cuente con la justificación respectiva. Frente a ello, en mi criterio el disminuir el 80% del porcentaje de utilidades de los trabajadores del sector eléctrico de manera permanente sin que se garantice la satisfacción precisa de un derecho constitucional, deviene en un gravamen desproporcionado.
12. En suma, el legislador ha creado un gravamen a las utilidades para lograr objetivos propios de la gestión pública y que corresponde a la ejecución de los deberes de Estado, como es la creación de un fondo común para erradicar la pobreza y proteger grupos vulnerables. La medida legislativa, sin embargo, no asegura un objetivo constitucional que avale una restricción gravosa al derecho a percibir utilidades. Por el contrario, la norma plantea artificiosamente un dilema constitucional: afectar a un grupo vulnerable para proteger a otros. Con ello, se pretende distribuir lo ya redistribuido. En consecuencia, la norma impugnada debe ser declarada inconstitucional al afectar el artículo 328 de la Norma Fundamental.
13. Ahora bien, desde mi posición minoritaria y con la finalidad de determinar si el legislador en la norma impugnada al reducir las utilidades en 12 puntos, tomó la medida menos gravosa, se deberá verificar los siguientes elementos: (i) que exista un retroceso en el desarrollo para garantizar el pleno ejercicio de un derecho; (ii) que la medida regresiva está justificada en función de la satisfacción o cumplimiento de otros derechos; y (iii) que a la medida regresiva le haya precedido la “consideración más

cuidadosa” frente a la inexistencia de alternativas menos lesivas tendientes a la optimización de recursos.²

14. Acerca del primer elemento, es necesario indicar que los trabajadores del sector eléctrico percibían el 15% de utilidades, este porcentaje ha estado vigente desde el 28 de abril de 1970, y el rebajar el 80% de ese porcentaje constituye un retroceso grave para ejercer el derecho a percibir utilidades.³
15. En cuanto al segundo elemento, la reducción de utilidades estaría justificada, en tanto que persigue que se promueva la planificación, el desarrollo nacional, se erradique la pobreza, se promueva el desarrollo sustentable, la redistribución. Como ya se señaló la restricción del derecho a percibir utilidades no se justifica en función de la satisfacción de otro derecho en específico, sino del ejercicio de la competencia pública que es un deber del Estado conforme lo prevé el Art. 3.5 y 313 de la CRE, que se refiere a erradicar la pobreza o ejercer la rectoría sobre sectores estratégicos, con lo que no se cumple el segundo parámetro. Como consta en el oficio de la Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales No Renovables, del 2018 al 2022, las empresas eléctricas transfirieron a la Circunscripción Territorial Especial Amazónica CTEA un monto importante de recursos para poder financiar proyectos hidroeléctricos.⁴
16. En cuanto al tercer parámetro, es decir, la consideración más cuidadosa para adoptar la medida regresiva, ni la Asamblea Nacional, ni las entidades ejecutivas competentes han presentado informes técnicos que justifiquen cuáles fueron las razones que las llevaron a adoptar una reducción tan drástica del margen de utilidad de los trabajadores. Por ello, no es posible acreditar que las entidades públicas hayan considerado cuidadosamente otras medidas disponibles.

² CCE, sentencia 16-16-IN y acumulados/22, 27 de enero de 2022, párr. 110.

³ Ley 70-05, Registro Oficial 420, 28 de abril de 1970, se aumentó el porcentaje de utilidades al 15%.

⁴ Oficio ARCERNNR-ARCERNNR-2024-0274-OF, de 23 de abril de 2024, en donde indica que las empresas eléctricas Ecoluz S.A, Hidroabanico S.A., Hidroalto S.A., Hidrosanbartolo S.A., Hidrovictoria S.A., Hidronormandía, Elitenergy S.A. desde el 2018 al 2022 transfirieron un total de USD 29.198.222,46. Conforme consta en el siguiente detalle:

Empresa Eléctrica	Valor registrado contablemente para la provisión (USD)	Valor Transferido a la CTEA (USD)
ECOLUZ S.A.	\$847.263,78	\$409.129,70
HIDROABANICO S.A.	\$6.211.549,80	\$6.211.549,80
HIDROALTO S.A.	\$8.162.844,53	\$8.162.844,53
HIDROSANBARTOLO S.A.	\$8.939.179,22	\$8.939.179,22
HIDROVICTORIA S.A.	\$152.458,29	\$153.956,31
HIDRONORMANDÍA	\$4.854.853,23	\$4.854.853,23
ELITENERGY	\$720.629,00	\$466.709,67

17. En esa línea, ni la Asamblea Nacional ni la Presidencia en sus informes de descargo han sostenido de manera técnica que solo las empresas eléctricas privadas están en la posibilidad de aportar para alimentar el fondo, a través de las utilidades de los trabajadores. Consecuentemente, esta regresión de derechos no está justificada. Frente a todo lo expuesto, en mi criterio se concluye que la norma impugnada es contraria al principio de intangibilidad.
18. En lo atinente a la comparabilidad de los trabajadores de las empresas eléctricas que perciben el 3% de utilidades, frente a los demás trabajadores que reciben el 15% de utilidades, considero que sí existieron elementos para realizar dicho análisis de comparabilidad. Al no existir una categoría sospechosa en el caso el escrutinio es bajo.
19. Consecuentemente, se procederá a analizar los tres elementos que configuran si un trato es desigual, a saber: la comparabilidad entre los destinatarios de un acto o conducta específica, la constatación de un trato diferenciado por una de las categorías enunciadas de forma específica en el artículo 11.2 de la CRE y la verificación del resultado por el trato diferenciado, que pueda ser una diferencia justificada o una diferencia que discrimina.
20. En referencia a la comparabilidad, debe evidenciarse que existen dos sujetos que se encuentren en semejantes o idénticas condiciones. En el caso en estudio existe por un lado el grupo de trabajadores privados que reciben el 15% de utilidades y, por otro lado, están los trabajadores del sector eléctrico que perciben el 3% de utilidades. Ambos grupos de trabajadores aportan con su trabajo para que la empresa cumpla sus objetivos y logre generar ganancias. Es decir, realizan una labor similar dentro de una empresa. La diferencia es que prestan sus servicios para sectores económicos distintos, pero el aporte de los trabajadores para el sostenimiento de la empresa es el mismo. Es decir, los trabajadores de ambos grupos se encuentran en iguales o semejantes condiciones.
21. En lo concerniente al trato diferenciado, la Corte verifica que el mismo se origina en función del sector en el cual prestan su contingente los trabajadores, es decir el sector eléctrico, parte de los sectores estratégicos. Si son parte del sector eléctrico reciben menos porcentaje de utilidades, mientras que en otros sectores no se realiza la disminución. Por ello se verifica el trato diferenciado entre los dos grupos de trabajadores antes referidos.
22. Finalmente, el tercer elemento obliga a verificar si el resultado es o no discriminatorio. Para el efecto, usualmente se analiza la proporcionalidad de la medida que justifica la distinción, cuestión que en este caso ya se resolvió en los párrafos precedentes. Allí se

concluyó que la medida resulta desproporcionada. A ello hay que agregar que se evidencia una distinción injustificada en tanto los trabajadores del sector eléctrico aportan con su trabajo en igual medida que los trabajadores de otros sectores. Sin embargo, perciben un porcentaje de utilidades menor en 12 puntos porcentuales, respecto de otros trabajadores. Es decir, el resto de los trabajadores de los sectores distintos al eléctrico reciben el 15% de utilidades, mientras que los trabajadores del sector eléctrico reciben el 3%. Por todo lo expuesto, desde mi posición minoritaria se verifica que la norma impugnada vulnera el derecho a la igualdad formal de los trabajadores del sector eléctrico

23. Por todas las consideraciones expuestas, considero que los incisos quinto y octavo del artículo 56 de la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica deben ser declarados inconstitucionales.



Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN
ESCUDEO 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 54-18-IN y acumulados, fue presentado en Secretaría General el 18 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 08:57; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

005418IN-7a603



Caso Nro. 0054-18-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto salvado que antecede fue suscrito el día lunes veinticuatro de febrero de dos mil veinticinco luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL (S)



Firmado electrónicamente por:

**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**



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

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.