

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTÁMENES Y SENTENCIAS:

1037-20-EP/24 En el Caso No. 1037-20-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 1037-20-EP.....	3
1557-20-EP/24 En el Caso No. 1557-20-EP Rechácese las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección No. 1557-20-EP	16
2812-21-EP/24 En el Caso No. 2812-21-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 2812-21-EP.....	24
335-20-EP/24 En el Caso No. 335-20-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 335-20-EP.....	43
1177-20-EP/24 En el Caso No. 1177-20-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 1177-20-EP.....	55
2090-21-EP/24 En el Caso No. 2090-21-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 2090-21-EP.....	66
3-24-RC/24 En el Caso No. 3-24-RC Declárese que el procedimiento de enmienda, establecido en el artículo 441 (2) de la CRE es apto para tramitar la propuesta de modificación constitucional planteada por el Presidente de la Asamblea Nacional del Ecuador.....	76

	Págs.
236-20-EP/24 En el Caso No. 236-20-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 236-20-EP.....	92
71-22-AN/24 En el Caso No. 71-22-AN Acéptese la acción por incumplimiento No. 71-22-AN/24 ..	104



Sentencia 1037-20-EP/24
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 04 de julio de 2024

CASO 1037-20-EP

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

SENTENCIA 1037-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de apelación dictada en el contexto de una acción de protección. Este Organismo concluye que la sentencia impugnada contó con una fundamentación normativa y fáctica suficiente; y que, además, realizó un análisis de los derechos cuya vulneración fue alegada por la accionante.

1. Antecedentes procesales

1. El 11 de diciembre de 2019, Virginia Yadira Vargas Solórzano (“**accionante**”), patrocinada por la Defensoría del Pueblo del Ecuador, presentó una acción de protección en contra del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (“**Ministerio**” o “**MREMH**”), alegando la vulneración de sus derechos constitucionales al trabajo, al debido proceso en la garantía de motivación, y a la seguridad jurídica. Este proceso fue signado con el número 13205-2019-02348.¹
2. En sentencia de 10 de enero de 2020, la jueza de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Manta de Manabí (“**Unidad Judicial**”) declaró improcedente la acción de protección.² En contra de esta decisión, la accionante interpuso recurso de apelación.

¹ La accionante relató que laboró para el Ministerio desde febrero de 2012, primero mediante un contrato de servicios ocasionales, y luego por medio de un nombramiento provisional, en calidad de “Analista 2 de servicios migratorios”. De acuerdo con la accionante, el 29 de noviembre de 2019, el MREMH le notificó la “remoción” de su cargo “por no cumplir con el perfil exigido”. A decir de la accionante, la terminación unilateral de su relación laboral vulneró los derechos alegados y desconoció que, a su decir, de acuerdo con la disposición transitoria undécima de la Ley Orgánica del Servicio Público, debía ser declarada ganadora dentro de un concurso de méritos y oposición para ocupar su cargo.

² La jueza que conoció el caso concluyó que “no existe violación de derechos constitucionales, por cuanto los hechos propuestos en la acción corresponde (sic.) a asuntos de mera legalidad que deben ser analizados por vías judiciales ordinarias y no por la vía constitucional”.

3. En sentencia de 26 de febrero de 2020, los jueces de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí (“**Sala Provincial**”) negaron el recurso de apelación, confirmando la sentencia subida en grado.³
4. El 23 de abril de 2020, la accionante presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 26 de febrero de 2020, emitida por la Sala Provincial. La sustanciación de la acción extraordinaria de protección correspondió, por sorteo, a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.
5. El 13 de noviembre de 2020, la Sala de Admisión conformada por la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y el entonces juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, avocó conocimiento de la causa y admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección.
6. En atención al orden cronológico de despacho de causas, en fase de sustanciación, la jueza sustanciadora avocó conocimiento, mediante auto de 04 de marzo de 2024, y ordenó oficiar a los jueces de la Sala Provincial, así como a la jueza de la Unidad Judicial, a fin de que presenten sus informes de descargo motivados.

2. Competencia

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

3. Alegaciones de las partes

3.1. De la accionante

8. De la revisión íntegra de la demanda se desprende que la accionante solicita que se declare la vulneración de los derechos constitucionales al trabajo, al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica, contemplados en los artículos 33, 325, 76.7.1 y 82 de la CRE. Como pretensión, también solicita que se deje sin efecto las sentencias de primera y segunda instancia, además del memorando con el cual el Ministerio terminó la relación laboral. Finalmente, la accionante pide que se la reintegre al puesto de trabajo que ocupaba, que se garantice su acceso a un concurso

³ Los jueces de la Sala Provincial arribaron a esta decisión al considerar que no existía vulneración de derechos constitucionales.

de méritos y oposición de acuerdo con la disposición transitoria undécima de la Ley Orgánica del Servicio Público (“LOSEP”), que se ordene el pago de las remuneraciones y beneficios de ley que no ha percibido desde su desvinculación; además, de una reparación económica por daño inmaterial y disculpas públicas por parte del Ministerio.

9. Dentro de sus alegaciones referentes al derecho al trabajo, la accionante manifiesta que las personas no pueden ser privadas injustamente del empleo y que las causas de terminación de una relación laboral deben ser solo aquellas que se encuentran previstas en el ordenamiento jurídico y debidamente justificadas. En su criterio, el Estado en calidad de empleador debe acreditar razones suficientes para poder desvincular a una persona, y que, en su caso específico, el hecho de que el Ministerio la haya removido de su cargo por supuestamente “no cumplir el perfil” constituye una razón que no tiene fundamento jurídico. Al amparo de este mismo derecho, la accionante alega que su nombramiento provisional le otorgaba cierta “estabilidad temporal”, por lo que solamente podía ser removida a través de un proceso sancionatorio, que no ocurrió, o a través de la declaratoria del ganador de su cargo luego de un concurso público de méritos y oposición. La accionante manifiesta que la terminación de la relación laboral ocurrió únicamente “para que no se haga efectivo [su] derecho previsto en la disposición transitoria undécima de la LOSEP”.
10. Respecto del derecho a la seguridad jurídica, la accionante cita varias sentencias emitidas por la Corte Constitucional de Ecuador⁴ y de Colombia⁵ para especificar su contenido y ámbito de protección, y señala que la autoridad judicial de primera instancia no analizó “la inseguridad jurídica que ocasiona terminar un nombramiento provisional cuando no se ha convocado previamente al respectivo concurso de méritos y oposición”, sobre todo porque en su caso, el motivo expresado por el Ministerio para su desvinculación, esto es el supuesto incumplimiento del perfil para el cargo, no le fue comunicado previamente. Además, establece que conexamente esta vulneración también afectó su derecho a la tutela judicial efectiva.
11. En lo referente al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, la accionante menciona que en la sentencia de primera instancia la jueza no tomó en cuenta que el memorando a través del cual se dio por terminada la relación laboral adolecía de falta de motivación. Esto, porque a criterio de la accionante, este documento no explicaba la procedencia de la desvinculación, en relación con las normas citadas; y, porque, además, no explicó las razones para la inaplicación de la

⁴ Cita las sentencias: 089-13-SEP-CC; 081-17-SEP-CC; 039-14-SEP-CC.

⁵ Cita la sentencia T642/04.

disposición transitoria undécima de la LOSEP, ni por qué, a decir del Ministerio, la accionante no cumplía con el perfil requerido para su cargo.

12. En lo relacionado con la sentencia de segunda instancia, la accionante señaló que su derecho al debido proceso en la garantía de motivación fue vulnerado debido a que la Sala de la Corte Provincial se limitó a señalar por qué “terminar un nombramiento provisional no significa vulnerar el derecho al trabajo, y que pretend[er] que se me conceda la estabilidad de un nombramiento permanente sin haber participado en un concurso de méritos y oposición”, siendo que, a decir de la accionante, su alegación estaba orientada a obtener una respuesta respecto de la vulneración de sus derechos al trabajo, a la seguridad jurídica y a la motivación debido a la terminación de su nombramiento provisional sin el respectivo concurso de méritos y oposición. La accionante cita varios fragmentos de la sentencia, relacionados con el análisis del caso realizado por los jueces de la Sala, y señala que en esta “no se motiva por qué no existe la vulneración alegada”, por lo cual indica que “la Sala no motiva ni resuelve todos los problemas jurídicos puestos a su consideración” antes de establecer que la cuestión que le presentó era un asunto de legalidad. Adicionalmente, la accionante cita fragmentos de una sentencia (176-14-EP/19) de la Corte Constitucional, para establecer que los jueces, en la sustanciación de garantías jurisdiccionales, deben verificar la existencia o inexistencia de vulneraciones a los derechos constitucionales alegados, antes de referirse a la existencia de otras vías para resolver el conflicto.

3.2. De la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí

13. Las juezas Carmita Dolores García Santos y Gina Fernanda Mora Dávalos, quienes formaron parte del tribunal que resolvió la sentencia de apelación,⁶ señalaron que la sentencia de apelación emitida “cuenta con la motivación suficiente, pues se procedió al análisis de lo alegado por la legitimada pasiva, dilucidando que el acto administrativo con el que la legitimada (sic.) la cesó en sus funciones no violento (sic.) el derecho al trabajo, a la garantía del debido proceso ni a la seguridad jurídica”.

⁶ En el expediente constitucional de la EP se verifica que la ponencia fue del juez Mauro Alfredo Pinagorty Alonzo, pero las juezas en su contestación mencionaron que el juez se acogió a la jubilación voluntaria, por lo que ya no forma parte de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí. Adicionalmente, las juezas señalaron que anteriormente, y ante el requerimiento de un informe de descargo motivado ya realizado en el auto de admisión de la causa 1037-20-EP, enviaron a esta Corte su respuesta en relación con la demanda y el acto judicial impugnado. Sin embargo, una vez revisado el expediente, tanto físico como digital, esta Corte no encuentra constancia ni documento de la contestación previa que las juezas alegan haber remitido a esta Magistratura, razón por la cual, en auto de 04 de marzo de 2024, la jueza sustanciadora de la causa requirió el informe de descargo necesario para garantizar el derecho a la defensa de los jueces que emitieron la decisión judicial impugnada.

14. Las juezas mencionaron que el tribunal se pronunció respecto del planteamiento propuesto por la accionante, lo cual implicó “realizar un exhaustivo análisis sobre si el hecho en el que se basa dicha pretensión constituye o no, vulneración de derechos fundamentales”, y que analizó y se refirió a aspectos relacionados con el tipo de vinculación laboral y las razones presentadas por el Ministerio para desvincular a la accionante. Según las juezas, esto lo realizaron en función de las pruebas aportadas en el proceso de acción de protección, luego de lo cual determinaron que el asunto correspondía ser conocido en la vía ordinaria y no en la constitucional.

3.3. De la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Manta de Manabí

15. La jueza Fabiola Espinales López, quien emitió la sentencia de primera instancia en el proceso, realizó un recuento de la causa y de lo decidido en ella, e indicó:

[...] conforme consta del expediente, la decisión escrita dictada dentro del proceso No. 13205-2019-02348, en la que me pronuncio sobre la improcedencia de la demanda de acción de protección está debidamente motivada, por cuanto el asunto no es inherente a la acción propuesta sino una cuestión de estricta legalidad que debe ser analizada y resuelta por la vía ordinaria o mecanismo correspondientes dentro de dicha jurisdicción.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

16. La Corte Constitucional ha determinado que los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo a un derecho fundamental.⁷ Asimismo, este Organismo ha precisado que una argumentación mínimamente completa debe reunir los siguientes elementos: **i)** una tesis en la que se afirme cuál es el derecho violado, **ii)** una base fáctica que señale cuál es la acción u omisión de la autoridad judicial cuya consecuencia ha sido la vulneración del derecho fundamental; y, **iii)** una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata.⁸ En tal sentido, al formular los problemas jurídicos, la Corte puede observar que, si bien en el auto de admisión, de forma general, pudo haberse pronunciado respecto de que ciertos cargos de la demanda cumplían los requisitos necesarios para la admisibilidad, es menester señalar que la fase de admisión es preliminar y la última valoración respecto del contenido del cargo puede realizarse en la etapa de sustanciación, en la que se realiza un profundo y detenido análisis de conformidad con la jurisprudencia emitida por este Organismo.

⁷ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

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

17. Respecto de las alegaciones constantes en los párrafos 9 y 10 *supra*, la Corte nota que esta argumentación tiene que ver con la resolución de la cuestión de fondo planteada a los jueces de instancia, y se agota en lo que la accionante considera equivocado o injusto respecto de ésta, cuestión sobre la cual este Organismo ha reiterado en múltiples ocasiones, que no le compete pronunciarse.⁹ La accionante realiza alegaciones que tienen que ver con la resolución del caso por parte de la judicatura de primera instancia, e incluso solicita que esta Corte deje sin efecto el memorando con el cual el Ministerio la desvinculó del cargo que ejercía, es decir esgrime alegaciones tendientes a que esta Magistratura resuelva el conflicto de origen. Sin embargo, solo en casos excepcionales y una vez que la Corte, de oficio, verifique el cumplimiento de ciertos presupuestos podría realizar un control de mérito del caso para revisar lo decidido en el proceso originario de una garantía jurisdiccional.¹⁰ En tal sentido, el que la demanda solicite esta cuestión no obliga a la Corte a justificar las razones para no realizar este examen excepcional.
18. De acuerdo con lo descrito en los párrafos 11 y 12 *supra*, para la Corte es posible verificar la existencia de argumentación en torno a la garantía de la motivación respecto de las sentencias de primera y segunda instancia. En tal sentido, este Organismo tiene en cuenta que la motivación de la sentencia de apelación es distinta a la de primera instancia. Sin embargo, la de segunda instancia suele consistir en una revisión de la primera y, en el caso analizado, las alegaciones sobre la supuesta falta de motivación versan sobre los mismos puntos en ambas decisiones. Por ello, solo en caso de que se encuentre que la sentencia de segunda instancia vulnera la garantía de motivación, se pasará a analizar si la sentencia de primera instancia también vulnera la referida garantía.
19. En lo relativo a la sentencia de apelación, esta Corte observa, de las argumentaciones señaladas en el párrafo 12 *ut supra*, que la accionante menciona que los jueces no realizaron el análisis de vulneración de derechos necesario para resolver una acción de protección, y se limitaron a señalar que el nombramiento provisional no le otorgaba estabilidad laboral, sin considerar sus alegaciones respecto de la vulneración a sus derechos al trabajo, a la seguridad jurídica y a la motivación, respecto del memorando a través del cual el Ministerio la separó de su cargo, para finalmente concluir que el asunto planteado tenía habilitada la vía ordinaria. Para abordar ese cargo, la Corte se plantea el siguiente problema jurídico:

⁹ CCE, sentencia 1162-12-EP/19, 02 de octubre de 2019, párr. 61; sentencia 785-13-EP/19, 23 de octubre de 2019, párr. 18; sentencia 1593-14-EP/20, 29 de enero de 2020, párr.19; sentencia 3007-18-EP/23, 18 de enero de 2023, párr. 28.

¹⁰ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 55.

¿La sentencia de segunda instancia vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación porque habría incurrido en la deficiencia motivacional de insuficiencia al presuntamente no haber analizado la existencia de vulneración de derechos?

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿La sentencia de segunda instancia vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación porque habría incurrido en la deficiencia motivacional de insuficiencia al presuntamente no haber analizado la existencia de vulneración de derechos?

20. El artículo 76, numeral 7, literal l de la CRE prescribe que:

En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...] l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

21. Esta Corte ha reconocido que el criterio rector para el examen de los cargos de presunta vulneración a la garantía de motivación consiste en que las decisiones de los poderes públicos cuenten con una motivación suficiente, mediante una estructura mínimamente completa, tanto en lo normativo (enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como de su aplicación a los hechos del caso), como en lo fáctico (justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso).¹¹

22. Además, la Corte Constitucional ha establecido que en garantías jurisdiccionales los jueces deben realizar un análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en la sentencia, y si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.¹²

¹¹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 57 y 61.

¹² CCE, sentencia 001-16-PJO-CC, 22 de marzo de 2016, ps. 23s; sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28; sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 103, 103.1

23. La accionante ha señalado que los jueces de la Sala Provincial no realizaron un análisis de vulneración de los derechos alegados en la acción de protección (trabajo, seguridad jurídica y debido proceso en la garantía de motivación), y que se limitaron a señalar que su nombramiento provisional no le otorgaba estabilidad laboral y que su pretensión se orientaba a la obtención de un nombramiento permanente, por lo que los jueces determinaron que el conflicto presentado tenía una vía de resolución ante la justicia ordinaria. Así, a esta Corte le corresponde analizar si la sentencia impugnada contiene una motivación suficiente en el ámbito de las garantías jurisdiccionales.
24. Al respecto, en la sentencia de apelación es posible observar que los jueces de la Sala Provincial determinaron su competencia (considerando primero), establecieron el cumplimiento de solemnidades de la acción (considerando segundo), describieron los fundamentos de hecho y antecedentes de la demanda propuesta (considerando tercero). Posteriormente, en el considerando cuarto detallaron la audiencia que se llevó a cabo en primera instancia y las intervenciones de las partes procesales, además, en el numeral quinto establecieron las razones por las que no existió la necesidad de convocar a audiencia en segunda instancia.
25. Posteriormente, en el considerando sexto de la sentencia denominado “ANÁLISIS DE LA SALA Y MOTIVACIONES PARA DECIDIR”, los jueces se refirieron a los artículos 86 y 88 de la CRE, además de los artículos 39 y 40 de la LOGJCC. Luego, plantearon dos cuestionamientos, el primero orientado a determinar si la acción planteada contenía una cuestión constitucional o de mera legalidad, y la segunda en relación con la existencia o inexistencia de vulneraciones a los derechos alegados por la accionante. Los jueces citaron la sentencia 001-16-PJO-CC, emitida por la Corte Constitucional, para establecer su obligación de realizar un análisis de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales, y solo luego de este –y de determinarse que dichas vulneraciones no han ocurrido– poder establecer si el asunto es uno de mera legalidad susceptible de ser tratado en la vía ordinaria.
26. Luego, los jueces enunciaron los derechos alegados como vulnerados por la accionante (motivación, seguridad jurídica y trabajo). Continuaron e hicieron referencia a la situación de la vinculación laboral y a las normas establecidas en la LOSEP que rigen a los nombramientos provisionales para indicar que, en el caso, el nombramiento provisional de la accionante:

[...] fue terminado con la debida motivación, por cuanto para poder otorgar un nombramiento permanente en el sector público, se debe cumplir con el procedimiento del concurso de méritos y oposición [...] De lo antes anotado se puede concluir que la institución accionada para proceder a dar por terminado el indicado nombramiento provisional al accionante (sic.), observa requisitos de carácter legal para de esta manera

extender el memorando respectivo en el cual se da por terminado dicho nombramiento, mediante la cesación del cargo por no reunir los requisitos del perfil para el cargo [...].

27. La Sala Provincial caracterizó el derecho a la seguridad jurídica y mencionó que éste se fundamenta en el respecto a la Constitución “y en la existencia de normas jurídicas, previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”, respecto de lo cual, dentro de su análisis, estableció la competencia del Ministerio, tanto para extender como para dar por terminados los nombramientos provisionales, dentro de los límites legales, razón por la cual los jueces de la Sala Provincial consideraron que no existió una vulneración del derecho a la seguridad jurídica, y porque, además, la accionante “tuvo pleno conocimiento de las razones por las que se removía de sus funciones” para poder ejercitar las acciones legales que considerara pertinentes. Los jueces prosiguieron su análisis y citaron las normas de la LOSEP respecto de las vinculaciones laborales en el sector público y concluyeron que:

[...] simplemente de la lectura de las normas constitucionales y legales indicadas, fácilmente se observa, que las mismas otorgan la potestad a la autoridad nominadora de remover a los servidores públicos con nombramientos provisionales siendo entonces el legislador que en la indicada ley les da esa facultad, por lo que este Tribunal Constitucional de Apelaciones no observa violación de rango constitucional alguna contra la hoy accionante [...].

28. La Sala Provincial continuó, y colocó varias definiciones terminológicas y legales de lo que se considera “provisional” y de los nombramientos provisionales, para establecer que este tipo de vínculo no genera estabilidad laboral. También, citó el artículo 228 de la CRE para indicar que solamente a través de un concurso de méritos y oposición es posible el acceso al servicio público bajo un criterio de estabilidad. Esto, con la finalidad de concluir que:

[...] la terminación de un nombramiento provisional no implica vulnerar el derecho al trabajo, tampoco la estabilidad laboral de la persona, por cuanto este tipo de nombramiento se fundamenta en necesidades institucionales que no originan permanencia, y por tanto no pueden reemplazar a los concursos para ingresar al servicio público, siendo dable su transcripción, trayendo como analogía la temporalidad o permanencia de un cargo público como lo es el nombramiento provisional del accionante. Por lo que simplemente se advierte que no existe violado ninguno de los derechos constitucionales alegados por el señor accionante (sic.), estos son los señalados en los arts., 82, 76.7 letra L, y, art, 33 de la CRE [...] inclusive [*refiriéndose a la alegación del derecho al trabajo*] se advierte que dicha cesación no constituye en ningún modo una sanción o inhabilidad que le impida desarrollarse como persona en el ámbito profesional público o privado y menos participar del concurso de méritos y oposición que debe convocar la autoridad respectiva de manera oportuna [...].

29. Se observa, también, que la Sala analizó el contexto de la accionante en relación

con sus alegaciones y mencionó:

[...] este Tribunal Constitucional de Apelaciones no observa violación de rango constitucional alguna contra la hoy accionante, quien solo obtendría este derecho si hubiese justificado en este proceso constitucional, tener discapacidad o estar al cuidado de una persona con discapacidad que sea hijo, hija padre o madre, lo cual en la especie no se ha justificado, determinándose entonces como sala, que lo que pretende el accionante es que se le conceda estabilidad por estar cobijado bajo el manto de un nombramiento provisional [...]

30. Luego de este análisis, la Sala Provincial concluyó que al no existir vulneración de los derechos alegados por la accionante, de acuerdo con varias sentencias de la Corte Constitucional, entre ellas cita la sentencia 016-13-SEP-CC, es posible determinar que el asunto corresponde ser conocido por la vía ordinaria, por lo que en el considerando séptimo de la sentencia estableció que la naturaleza de la acción de protección –de conformidad con la CRE, la LOGJCC y citando varias sentencias de la Corte– no propende a solventar o superponerse a asuntos que tienen su propia vía de tratamiento. Finalmente, resolvió negar el recurso, confirmar la sentencia de primera instancia y en la parte resolutoria de la sentencia “deja a salvo el derecho de la mencionada accionante a proponer las acciones judiciales ordinarias que estime conveniente [...]”.
31. De lo descrito, esta Corte observa que en la sentencia de apelación los jueces de la Sala analizaron cada uno de los derechos alegados por la accionante y, luego del análisis, concluyeron que no existió vulneración alguna de aquellos. Además, los jueces otorgaron una respuesta suficiente tanto en derecho como en los hechos, pues han enunciado y justificado de forma suficiente las normas y principios jurídicos en que se funda su decisión, y han otorgado razones concretas que dan cuenta de una justificación suficiente relacionada con los hechos sometidos a su conocimiento a través de la garantía jurisdiccional. Consecuentemente, este Organismo descarta la existencia de la vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en la sentencia de apelación. Dado que no existe una vulneración de derechos en la sentencia impugnada, conforme se indicó en el párrafo 18 *ut supra*, esta Corte no puede analizar los cargos relacionados con la sentencia de primera instancia.
32. Finalmente, este Organismo recuerda que la garantía constitucional de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales. Por lo que, no se debe confundir el deber de los jueces de motivar correctamente sus resoluciones con esta garantía en función de la cual, los jueces, tienen que justificar suficientemente sus decisiones. De tal manera, cuando se alega la vulneración de la garantía de la motivación, no es deber de la Corte verificar la corrección o incorrección de los fundamentos esgrimidos por los órganos jurisdiccionales para justificar sus

decisiones, sino evaluar si se cumplieron con las condiciones mínimas para concluir que la motivación fue suficiente con miras a tutelar el derecho al debido proceso.¹³

6. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección *1037-20-EP*.
2. **Disponer** la devolución del expediente al juzgador de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹³ Al respecto véase las sentencias: 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021; 2301-19-EP/23, 12 de octubre de 2023; y, 2901-19-EP/23, 27 de noviembre de 2023.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 04 de julio de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

103720EP-6ec5d



Caso Nro. 1037-20-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 1557-20-EP/24
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 04 de julio de 2024

CASO 1557-20-EP

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

SENTENCIA 1557-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional rechaza la acción presentada en contra de un auto de apelación que ratificó la inadmisión de una demanda laboral formulada en contra del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina por falta de competencia. La Corte concluyó que dicho auto no es objeto de una acción extraordinaria de protección.

1. Antecedentes procesales

1. El 16 de junio de 2020, Carlos Enrique González Ávila presentó una demanda laboral por despido intempestivo y por el pago de su jubilación patronal en contra del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (proceso número 17731-2020-00014).
2. Por el fuero del demandado,¹ el caso fue conocido por el presidente de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, mismo que el 24 de junio de 2020 inadmitió a trámite la demanda por falta de competencia. El accionante interpuso recurso de apelación. El 1 de septiembre de 2020, un tribunal de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, en voto de mayoría, negó dicho recurso de apelación. El accionante solicitó su ampliación y aclaración, lo que fue rechazado el 8 de septiembre de 2020.
3. El 6 de octubre de 2020, el accionante presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de los dos autos de la Sala Especializada de lo Laboral de la

¹ COFJ, artículo 195.- “Casos de fuero en materias civiles, mercantiles, de familia, de niñez y de trabajo.- En los casos expresamente permitidos por los instrumentos internacionales ratificados por el Estado en que se sigue una acción concerniente a otros asuntos que no sean penales, de tránsito o colusorios contra los embajadores y agentes diplomáticos extranjeros, conocerá la sala especializada respectiva, con observancia de las siguientes reglas: 1. La primera instancia será conocida y resuelta por el Presidente de la Sala; 2. El recurso de apelación será resuelto por tres juezas o jueces, constituidos en Tribunal, designados por sorteo; 3. El recurso de casación será resuelto por otras tres juezas o jueces, constituidos en Tribunal, designados por sorteo; de faltar una jueza o juez, actuará una conjuenza o conjuez; y, 4. Las diligencias preparatorias serán evacuadas por la Presidenta o el Presidente de la Sala. No se admitirán a trámite diligencias preparatorias si no se precisa la vinculación que tendrá con el juicio que se va a proponer. El mismo procedimiento se observará cuando un particular proponga demanda o solicite acto preparatorio en contra de la Jefa o del Jefe de Estado”.

Corte Nacional de Justicia mencionados en el párrafo anterior (aunque los cargos solo se refieren al auto de 1 de septiembre de 2020), la que fue admitida a trámite por el correspondiente tribunal de sala de admisión de esta Corte el 18 de diciembre de 2020.

2. Competencia

4. En atención a lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución, en concordancia con el artículo 191.2.d de la LOGJCC, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la acción extraordinaria de protección objeto de la presente sentencia.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1 Del accionante

5. El accionante pretende que se declare la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva, a la defensa (en la garantía de ser juzgado por un juez independiente e imparcial) y a la seguridad jurídica, derechos reconocidos en los artículos 75, 76.7.k y 82 de la Constitución. Además, solicitó que la Corte deje sin efecto las decisiones judiciales impugnadas.
6. Como fundamentos de sus pretensiones, el accionante esgrimió los siguientes cargos:
 - 6.1. El auto que ratificó la negativa a admitir su demanda (auto que negó el recurso de apelación de 1 de septiembre de 2020) habría vulnerado su derecho a la seguridad jurídica por dar prioridad a normas contenidas en las decisiones de la Comunidad Andina por sobre las constitucionales y las contenidas en convenios internacionales de derechos humanos, lo que además sería contrario a la interpretación más favorable a la efectiva vigencia de los derechos fundamentales.
 - 6.2. El mencionado auto también habría vulnerado su derecho a la seguridad jurídica por haber considerado jurisprudencia impertinente, referida a conflictos laborales con trabajadores de organismos del sistema andino de integración distintos al Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.
 - 6.3. El mismo auto habría vulnerado su derecho a la defensa en la garantía de ser juzgado por un juez independiente e imparcial, ya que establecería que el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina es el único organismo jurisdiccional con competencia para conocer las demandas laborales que se planteen contra el propio tribunal, lo que lo convertiría en juez y parte en estos procesos. El accionante

sostiene que el sistema de designación de cada magistrado y sus suplentes en el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina no garantiza la independencia e imparcialidad objetiva o institucional, exigida por la Constitución.

- 6.4. El referido auto habría vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva porque le habría privado que su caso sea sustanciado y conocido por la jurisdicción ecuatoriana aun cuando el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina reconoció que su relación laboral se regía por la legislación ecuatoriana cuando solicitó un visto bueno ante un inspector de trabajo del país.

3.2 Tribunal de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia

7. El 11 de enero de 2021, los jueces Roberto Guzmán Castañeda, María Consuelo Heredia y Katerine Muñoz Subía presentaron su informe de descargo. En primer lugar, sostuvieron que el ordenamiento jurídico comunitario otorga al Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina competencia para resolver los conflictos laborales con los organismos del sistema andino de integración.
8. Menciona que si bien el Parlamento Andino se pronunció sobre la inconveniencia de que el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina conozca sobre sus propios conflictos laborales, “es necesario una reforma a la normatividad que regula la acción laboral que le compete”. Lo contrario implicaría “una lesión al principio de legalidad, seguridad jurídica, debido proceso y tutela judicial efectiva consagrados en la propia normativa comunitaria y en el resto del ordenamiento jurídico constitucional y convencional”.
9. En relación con la imparcialidad, los jueces afirman que “resulta ilógico que frente a un conflicto de naturaleza laboral de una funcionaria local que trabajó con un determinado magistrado [...] se alegue que todo el órgano [sic] de carácter institucional no sea imparcial”.

3.3 Argumentos del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina

10. El 2 de marzo de 2021, el representante legal del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina presentó sus argumentos en relación con la acción extraordinaria de protección objeto de análisis, en calidad de tercero interesado. En lo principal, citó diversas normas de derecho comunitario andino con el fin de demostrar su supremacía y sostuvo que “tiene la competencia privativa de interpretar las normas que conforman

el ordenamiento jurídico comunitario andino”, entre las que se encuentra la disposición que origina el conflicto materia de la presente acción extraordinaria de protección.

11. Sobre la imparcialidad, señaló que el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina debe “resolver las controversias que surjan [...] entre las que se encuentran aquellas de naturaleza laboral entre los órganos e instituciones que componen el [sistema andino de integración] y sus funcionarios y empleados”. Para fundamentar su postura, citó diversas normas y sentencias comunitarias y concluyó que tanto el derecho positivo como la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina “han definido con meridiana claridad [...] el deslinde jurisdiccional que existe entre las acciones laborales reguladas por el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina y aquellas previstas en los ordenamientos jurídicos nacionales de los Países Miembros”.
12. Adicionalmente, manifiesta que en el supuesto de que un ex trabajador plantease una demanda laboral contra el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina “se podría, si corresponde, reconstituir el Pleno del Tribunal y el nuevo colegiado integrado por Magistrados suplentes” resolvería el caso. De este modo, jueces que no estarían “subordinados a los Magistrados Principales, y no han tenido vínculo, contacto, ni relación con el demandante, resolverían el caso con absoluta imparcialidad e independencia, guiados únicamente por las disposiciones del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina y los precedentes jurisprudenciales que resulten aplicables”.

4. Cuestión previa

13. De conformidad con los artículos 94 de la Constitución y 58 de la LOGJCC, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución.
14. En la sentencia 037-16-SEP-CC, esta Corte estableció la denominada regla de la preclusión, según la cual, si una demanda de acción extraordinaria de protección ha sido admitida por la Sala de Admisión, el Pleno de la Corte Constitucional debe dictar sentencia sin que pueda volver a analizar el cumplimiento de sus requisitos de admisibilidad.
15. En la sentencia 154-12-EP/19, esta Magistratura estableció una excepción a la referida regla de la preclusión y determinó que en situaciones en las que se han planteado acciones extraordinarias de protección contra decisiones que no son objeto de dicha acción, esta Corte puede rechazarlas por improcedentes. En este sentido, en el párrafo

52 de la sentencia últimamente referida, se señaló que: “si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que el acto impugnado no sea una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia, [...] la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso”.

16. En la citada sentencia 154-12-EP/19, esta Corte caracterizó a un auto definitivo de la siguiente forma:

44. [...] es aquel que pone fin al proceso del que emana. Un auto que pone fin al proceso es aquel que se pronuncia de manera definitiva sobre la materialidad de las pretensiones, causando cosa juzgada material o sustancial; o aquel que, previo a pronunciarse sobre el fondo de las pretensiones, impide que el proceso continúe y que las pretensiones puedan ser discutidas en otro proceso.

45. También podrían ser objeto de acción extraordinaria de protección, de manera excepcional y cuando la Corte Constitucional, de oficio, lo considere procedente, los autos que, sin cumplir con las características antes señaladas, causan un gravamen irreparable. Un auto que causa un gravamen irreparable es aquel que genera una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal.²

17. Como se desprende de la cita que antecede, estamos ante un auto definitivo si este (1) pone fin al proceso, o si no lo hace, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si este (2) causa un gravamen irreparable. A su vez, un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: o bien, (1.1) el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2) el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones.³ Adicionalmente, la jurisprudencia de la Corte ha concluido que el análisis que se realiza en la fase de admisión es preliminar y que la última valoración sobre el contenido de la demanda debe realizarse en la etapa de sustanciación.⁴

18. En este caso, como se señaló en el párrafo 3 *supra*, se impugnaron dos autos. El primero se refiere al auto de 1 de septiembre de 2020, en el que la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, en voto de mayoría, negó el recurso de apelación del auto que inadmitió a trámite la demanda por falta de competencia y el auto de 8 de septiembre de 2020, que rechazó los recursos de aclaración y ampliación. No obstante, solo se formularon cargos contra uno de ellos, por lo que solo se examinará el auto de 1 de septiembre de 2020.

² CCE, sentencia 154-12-EP/19, 20 de agosto de 2019, párr. 44 y 45.

³ CCE, sentencia 1534-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 12.

⁴ CCE, sentencia 718-19-EP/24, 4 de abril de 2024, párr. 21.

19. En un caso similar (1651-20-EP),⁵ la Corte ya estableció que este tipo de autos no son definitivos. Específicamente, porque

el pronunciamiento de los jueces que conocieron la demanda laboral se limitó a establecer la falta de competencia de los órganos judiciales para conocer el conflicto y no resolvió el fondo del asunto controvertido. Así las cosas, se constata que este tipo de decisiones no impiden el inicio de un nuevo proceso judicial sobre pretensiones similares ante la autoridad judicial competente.⁶

20. Corresponde, entonces, establecer si el auto impugnado pudo generar un gravamen irreparable al accionante. La Corte ha definido tal gravamen irreparable (ver la última oración citada en el párrafo 16 *supra*) como la posibilidad de vulnerar derechos constitucionales que no pueden ser reparados a través de otro mecanismo procesal.

21. A través de una revisión más exhaustiva de los argumentos de las partes y de la revisión del expediente, en este caso, la Corte no verifica que el auto impugnado pueda generar un gravamen irreparable a los derechos fundamentales del accionante. Esto por cuanto, sus pretensiones, en principio, podrían haber sido conocidas y resueltas por la jurisdicción competente, misma que fue identificada en el mismo auto impugnado. De hecho, el propio Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, en su informe indicó ser “el único competente para resolver las acciones laborales que se presenten contra los órganos e instituciones que componen el SAI” y a pesar de ello, el accionante no inició proceso laboral alguno en dicha sede.

22. En definitiva, el único auto respecto del cual se esgrimieron cargos en la demanda no era ni podía ser tratado como definitivo y, por lo tanto, no es susceptible de acción extraordinaria de protección, por lo que esta Corte Constitucional debe rechazar la demanda por improcedente.

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. Rechazar las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección **1557-20-EP**.

⁵ En el caso referido, Amada Paulina Rivadeneira Guaña presentó una demanda laboral de indemnización por despido intempestivo en contra del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. La Sala Nacional, en primera y segunda instancia, resolvió inadmitir la demanda por falta de competencia con base en lo previsto en el artículo 147 numeral 1 del Código Orgánico General de Procesos. La accionante presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto que negó el recurso de apelación.

⁶ CCE, sentencia 1651-20-EP/24, 16 de mayo de 2024, párr. 39.

2. Disponer la devolución del expediente a la judicatura de origen.
3. Notifíquese, publíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 04 de julio de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

155720EP-6ed10



Caso Nro. 1557-20-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 2812-21-EP/24

Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 20 de junio de 2024

CASO 2812-21-EP**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES,
EMITE LA SIGUIENTE****SENTENCIA 2812-21-EP/24**

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia 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 el marco de una acción de protección presentada por una funcionaria pública a quien se le desvinculó de su trabajo. Este Organismo encuentra que la sentencia impugnada vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, al ser esta insuficiente.

1. Antecedentes y procedimiento**1.1. Antecedentes procesales**

1. El 18 de enero de 2021, Silvia del Cisne Naranjo Mogrovejo (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra del director general y la coordinadora general administrativa financiera del Servicio de Atención Integral a las Personas Adultas Privadas de la Libertad y Adolescentes Infractores (“**SNAI**”) y la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”), por considerar que sus derechos fueron vulnerados con la emisión del memorando mediante el cual se dio por terminada su relación laboral.¹
2. El 4 de mayo de 2021, la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Loja (“**Unidad Judicial**”) aceptó la acción de protección y declaró la vulneración de los derechos al trabajo y a la seguridad jurídica.² Frente a esta decisión, el SNAI y la PGE interpusieron recursos de apelación.

¹ En la demanda, la accionante alegó que el memorando SNAI-CGAF-2020-1365-M, emitido el 25 de diciembre de 2020, vulneró sus derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía de motivación, a la igualdad y no discriminación, al trabajo y a los principios de progresividad y no regresividad de derechos. El proceso fue signado con el número 11282-2021-00236.

² La Unidad Judicial consideró que “el ex Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, ahora Secretaría de Derechos Humanos en su momento y SNAI, no ha justificado conforme a derecho en audiencia el cese de las funciones de la accionante por parte de la institución accionada, por lo que considera esta Juzgadora que se ha violentado el derecho a la seguridad jurídica porque en este caso al momento de trasladarla a la accionante desde el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos a la nueva institución SNAI en base al decreto

3. El 9 de junio de 2021, la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja (**“Corte Provincial”**), por voto de mayoría, aceptó los recursos de apelación, revocó la sentencia subida en grado y rechazó la acción de protección. Frente a esta decisión, la accionante, en dos escritos, solicitó (i) que se declare la nulidad del proceso pues a su consideración, el juez ponente del tribunal que dictó la sentencia carecía de competencia para hacerlo; y, (ii) que se aclare y amplíe la sentencia.
4. El 23 de junio de 2021, la Corte Provincial (i) rechazó el pedido de nulidad de la accionante pues consideró que el mismo era improcedente; y, (ii) rechazó el pedido de aclaración y ampliación pues consideró que la sentencia es clara y resolvió todos los puntos controvertidos.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

5. El 16 de julio de 2021, la accionante presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida por la Corte Provincial el 9 de junio de 2021.
6. El 19 de noviembre de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección de la accionante.³ En dicho auto, la Sala de Admisión requirió a la Corte Provincial que remita un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda.

ejecutivo antes señalado, se la hizo en las mismas condiciones y por ende con el mismo nombramiento provisional que tenía en el Ex Ministerio, ya que en ningún momento se la notificó conforme a ley la terminación de su nombramiento provisional. Es más continuo laborando por más de dos años, en el mismo puesto y con el mismo sueldo, por ende se ha violentado también el derecho que tiene al trabajo, porque en este caso, la accionante, al ser beneficiaria de un nombramiento provisional por parte del ex ministerio hasta que se posesione el nuevo ganador del concurso de méritos y oposición conforme así lo dispone la Ley, o en su defecto se suprima la partida, tenía la certeza, convicción, estaba libre de cuidado y hasta cierto modo contaba con cierta estabilidad, de que la función que se encontraba desempeñando como servidora pública, iba a durar, en efecto hasta que se convoque al concurso y exista un ganador que tome posesión del cargo, lo cual implica un proceso con etapas y requerimientos que tiene su cronología y su propio trámite, mas no como se pretende justificar que la institución es nueva, que no cuenta con nombramientos provisionales y que es por eso que le otorgaron contratos ocasionales los cuales no ha firmado, generando de esta forma inseguridad e incertidumbre a los ciudadanos y en particular a la accionante”. Como medidas de reparación integral, dispuso: a) dejar sin efecto el memorando impugnado; b) disponer el reintegro al puesto de trabajo que venía desempeñando la accionante; c) ordenar el pago de las remuneraciones que dejó de percibir la accionante más los beneficios de ley, desde que fue desvinculada de la institución hasta su reintegro.

³ La causa fue signada con el número 2812-21-EP. La Sala de Admisión estuvo conformada por la jueza constitucional Carmen Corral Ponce y los ex jueces constitucionales Hernán Salgado Pesantes y Agustín Grijalva Jiménez.

7. El 19 de enero de 2022, la Corte Provincial remitió su informe de descargo.
8. El 17 de febrero de 2022, por sorteo, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes.
9. El 11 de julio de 2022, Luis Fernando Sarango Macas presentó un *amicus curiae*.
10. El 9 de febrero de 2024, de acuerdo con el orden cronológico para la sustanciación de causas, la jueza ponente avocó conocimiento del caso y dispuso notificar el contenido de la demanda y esta providencia a Silvia del Cisne Naranjo Mogrovejo; a los jueces de la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Loja, al director del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y Adolescentes Infractores; y, al Procurador General del Estado.

2. Competencia

11. De acuerdo con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”) y 191 numeral 2 literal d, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Fundamentos de la acción extraordinaria de protección

12. La accionante alega que la sentencia impugnada vulnera sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías de defensa y motivación y a la seguridad jurídica.⁴ Como pretensión, solicita que se deje sin efecto la sentencia impugnada.
13. Para sustentar sus alegaciones, la accionante realiza un recuento de los antecedentes del proceso y, posteriormente, analiza cada uno de los apartados de la sentencia impugnada. En esa medida, afirma que la Corte Provincial fundamentó su decisión en la supuesta terminación de un nombramiento provisional, cosa que a decir de ella no se discutió en la sentencia de primera instancia que motiva la apelación.
14. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación la accionante señala que “la resolución impugnada carece de fundamentos que permitan descartar la vulneración

⁴ Consagrados en los artículos 75; 76 numeral 7 literales a y l; y, 82 de la CRE.

de los cargos propuestos como vulneradores de derechos”. En esa medida, afirma que “los jueces se apartan de los hechos esgrimidos por las partes dentro del proceso constitucional y entran en un análisis de hechos que no fueron objeto del debate procesal”. Adicionalmente, argumenta que no existió (i) un análisis constitucional de conformidad con los cargos propuestos en la demanda; (ii) un análisis de los derechos que se vulneran por la terminación de la relación laboral; y, (iii) un análisis de los fundamentos de la apelación y los contrargumentos efectuados por ella en la fase de apelación.

15. Sobre la tutela judicial efectiva, la accionante afirma que “ante la inexistencia total de un análisis constitucional de los hechos propuestos, la Judicatura ha centrado su argumento en un hecho inexistente”. Por otra parte, afirma que la Corte Provincial sugiere que el acto administrativo podía ser impugnado en la vía ordinaria, lo cual contraviene lo ordenado por la Corte Constitucional ya que (i) el hecho de que el acto pueda ser impugnado en la vía ordinaria no quiere decir que escapa del análisis en la vía constitucional; y, (ii) la naturaleza jurídica del acto no determina la competencia de los jueces al momento de conocer una acción de protección. Por tal motivo, aduce que se ha omitido realizar una revisión integral de los hechos del caso y se ha concluido que la justicia ordinaria era la vía adecuada para solventar la controversia.⁵
16. Respecto a la seguridad jurídica, la accionante señala que la sentencia impugnada es “inestable, incoherente, que no me permite tener una noción razonable de las reglas que se han aplicado”. Por ende, señala que se inobservó el precedente contenido en la sentencia 001-16-PJO-CC pues los jueces rechazaron de manera automática la acción sin analizar los hechos del caso y “no realizan un análisis mínimo de la existencia o no de la vulneración de derechos constitucionales”.
17. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de defensa, la accionante señala que se vulneró cuando se fundó la decisión en hechos que no existen en el proceso.

3.2. Posición de la parte accionada

18. La Corte Provincial, en su informe de descargo, señaló que la acción de protección de la accionante era improcedente pues el acto administrativo impugnado podría ser objeto de una acción contenciosa administrativa. Por otra parte, afirma que la accionante, en la

⁵ Al respecto, la accionante argumenta que la justicia ordinaria no era la adecuada para conocer sobre la vulneración de sus derechos pues, el ejercicio de la acción se encontraba caducada. Así, la accionante afirma que, a raíz de lo expuesto por la Corte Provincial en su sentencia, inició un proceso ante la jurisdicción contenciosa administrativa. No obstante, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo inadmitió su acción ya que “precluyó su derecho para ejercer la acción”. Dicho proceso fue signado con el número 11804-2021-00279.

acción de protección, no demostró que haya existido una vulneración de derechos. Finalmente, sostiene que la demanda no cumplió los requisitos dispuestos en la LOGJCC.

3.3. Argumentos del *amici curiae*

19. Luis Fernando Sarango Macas, en su *amicus curiae*, señala que es contradictorio que la sentencia se refiera tanto a la existencia de un contrato de prestación de servicios y a un nombramiento provisional. Con ello, señala que la decisión de mayoría centra su argumentación en la normativa que rige los nombramientos provisionales con lo que deja de realizar un análisis constitucional. Por otra parte, afirma que los jueces vulneraron el derecho de la accionante cuando se refirieron a hechos inexistentes en la demanda como por ejemplo la supuesta existencia de un nombramiento provisional.

4. Análisis constitucional

4.1. Formulación del problema jurídico

20. Conforme con los artículos 94 y 437 de la Constitución y 58 de la LOJGCC, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y el debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.
21. La Corte ha expresado que los accionantes tienen la obligación de desarrollar argumentos completos (tesis, base fáctica y justificación jurídica)⁶ que le permitan analizar la violación de derechos.
22. La accionante alega que se vulneraron sus derechos a la tutela judicial efectiva; al debido proceso en las garantías de defensa y motivación; y, a la seguridad jurídica. Al respecto, la accionante expone que no existió un análisis constitucional de conformidad con los cargos propuestos en la demanda, los hechos del caso y un análisis de los derechos que se vulneran por la terminación de la relación laboral (ver párrafo 14 *supra*). Así, aduce que se ha omitido realizar una revisión integral de los hechos del caso y se ha concluido que la justicia ordinaria era la vía adecuada para solventar la controversia (ver párrafo 15 *supra*). Adicionalmente, alega que se inobservó el precedente contenido en la sentencia 001-16-PJO-CC pues los jueces rechazaron de manera automática la acción sin analizar los hechos del caso y “no realizan un análisis mínimo de la existencia o no de la vulneración de derechos constitucionales” (ver párrafo 16 *supra*). Finalmente, indica que

⁶ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr.18.

se resolvió la causa sobre hechos que no existen en el proceso (ver párrafos 14 y 17 *supra*).

23. Sobre la base de lo mencionado, esta Corte considera necesario abordar los argumentos de la accionante desde la lógica de la suficiencia de la motivación dado que en la demanda se considera que no se realizó un análisis de los hechos con una fundamentación jurídica que responda a la presunta vulneración de derechos. En tal virtud, se formula el siguiente problema jurídico:

¿La sentencia emitida por la Corte Provincial vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de la accionante al incurrir en una deficiencia motivacional por insuficiencia pues no se habría verificado la real ocurrencia de la vulneración de los derechos constitucionales indicados en la demanda?

4.2. Resolución del problema jurídico

¿La sentencia emitida por la Corte Provincial vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de la accionante al incurrir en una deficiencia motivacional por insuficiencia pues no se habría verificado la real ocurrencia de la vulneración de los derechos constitucionales indicados en la demanda?

24. La CRE, en el artículo 76 numeral 7 literal l, establece que las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas y que “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentran debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados”.
25. Este Organismo determinó que la garantía de motivación se satisface en tanto la decisión que se analiza contenga una argumentación jurídica que cuente con una “estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente”.⁷
26. Respecto a la fundamentación fáctica suficiente, esta no se agota con la sola enunciación de los hechos. Al contrario, debe existir un análisis de las pruebas en relación a la causa.⁸

⁷ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párr. 61, sentencia 1499-17-EP/22, de 22 de junio de 2022, párr. 31, sentencia 2376-17-EP/22, de 16 de noviembre de 2022, párr. 27; sentencia 3169-17-EP/22, de 14 de diciembre de 2022, párr. 39.

⁸ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.2.

27. En cuanto a la fundamentación normativa suficiente, la motivación no puede limitarse a citar normas,⁹ esta “debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso”.¹⁰
28. En relación con el criterio de “suficiencia” expuesto en el párrafo 25 *supra*, esta Corte ha señalado que, en materia de garantías jurisdiccionales, esta exige de los jueces constitucionales lo siguiente: (iii) realizar un “análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto [y] únicamente cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales [...] podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido”.¹¹
29. Es importante señalar que la Corte Constitucional ha manifestado que “[s]i una motivación a pesar de ser suficiente, es incorrecta, la garantía de motivación no se vulnera”.¹² Así, en ningún caso, la garantía de la motivación incluye el derecho al acierto o corrección jurídica de las resoluciones judiciales. En consecuencia, no le corresponde a esta Corte pronunciarse acerca de la corrección de la decisión judicial impugnada.
30. Dicho esto, esta Corte observa que la accionante, en la acción de protección, alegó que el memorando SNAI-CGAF-2020-1365-M, emitido el 25 de diciembre de 2020, vulneró sus derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía de motivación, a la igualdad y no discriminación, al trabajo y a los principios de progresividad y no regresividad de derechos. Sobre dichos cargos, en la demanda se afirma lo siguiente:
- 30.1[...] [la] normativa no ha sido observada por la administración y a razón contraria mi situación jurídica ha sido modificada sin ninguna justificación y obviando seguir los procedimientos regulares, incurriendo en arbitrariedad la autoridad que me cesa del cargo y con ello vulnerando el derecho a una vida digna y el proyecto de vida, generado con el trabajo que venía realizando. El derecho a la seguridad jurídica se ve vulnerado por cuanto las trasgresiones normativas antes indicadas, tienen una trascendencia constitucional, puesto que existe una afectación al trabajo, a la progresividad y no regresividad, a la motivación, al derecho a la defensa, a la no discriminación, entre otras, lo cual converge en una merma

⁹ CCE, sentencia 274-13-EP/19, 18 de octubre de 2019, párr. 46.

¹⁰ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.1.

¹¹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 103 y 103.1., sentencia 1499-17-EP/22, 22 de junio de 2022, párr. 31, sentencia 2376-17-EP/22, 16 de noviembre de 2022, párr. 29; sentencia 3169-17-EP/22, 14 de diciembre de 2022, párr. 42.

¹² CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 29.

significativa en mi autonomía personal al haberseme extrañado (sic) de mi trabajo inobservando el ordenamiento jurídico.

30.2[...] la decisión tomada y notificada a través del memorando en relación, vulnera mis derechos constitucionales en la garantía de motivación, toda vez que no existen hechos y motivos que se adecuen a las normas que se citan, es decir, no existe coherencia entre las premisas y la conclusión a la que se llega.

30.3[...] a la suscrita se le ha vulnerado el derecho a la igualdad formal, puesto que al darse por terminada la relación laboral que mantenía con el Ministerio de Justicia que luego se escindió en la SNAI y la Secretaría de Derechos Humanos, sin que exista (i) ninguna justificación, (ii) un mal desempeño, (iii) una evaluación deficiente, (iv) incumplimiento de funciones, o (v) por haber sido sujeto de sanciones administrativas, y después se contrata a otra persona para que realice las actividades que la compareciente venía realizando, vulnera el derecho a ser tratada igual en la ley, toda vez que existe un trato discriminatorio.

30.4[...] el vínculo jurídico de relación que mantenía con el Ministerio de Justicia, en cuyos derechos y obligaciones se subrogó la SNAI y la Secretaría de Derechos Humanos, estaba enmarcado y tutelado en la legitimidad, legalidad y constitucionalidad del nombramiento provisional que me fuera otorgado, cuya cesación estaba delimitada por la temporalidad existente del mismo, no obstante sin que exista ninguna justificación se ha dado por terminada la relación laboral, aduciendo que existe un [contrato de servicios ocasionales], hecho que converge en falsedad absoluta.

31. Por otra parte, esta Magistratura observa que la sentencia impugnada está compuesta por nueve considerandos. En los primeros ocho se analizó la competencia, la validez procesal, los antecedentes de la causa, los argumentos de las partes procesales en primera instancia y la finalidad de la acción de protección.

32. En el considerando noveno, la Corte Provincial realizó un análisis de la causa. Dicho considerando se divide en diez subapartados cuyo contenido es el siguiente:

32.1En el primer subapartado identifica el problema jurídico a resolver. Dicho problema jurídico responde a la siguiente pregunta

¿Con la notificación del Memorando Nro. SNAI-CGAF-2020-1365-M, fechado en Quito, D.M., el 25 de diciembre de 2020, suscrito por la Mgs. Alexandra Estefanía Muñoz Aman, en su calidad de Coordinadora General Administrativa Financiera de la SNAI, donde se le indica a la accionante que se la notifica con la terminación del contrato de servicios ocasionales que tiene suscrito con la SNAI, se vulnero (sic) EL DERECHOS (sic) A LA SEGURIDAD JURÍDICA, el Derecho a la MOTIVACIÓN, EL DERECHO DE PROGRESIVIDAD Y NO REGRESIVIDAD de los derechos constitucionales, establecido en el artículo 11.8 de la Constitución; EL DERECHO A LA IGUALDAD FORMAL Y NO DISCRIMINACIÓN, establecido en el artículo 11.2 de la

Constitución; y, El DERECHO AL TRABAJO establecido en el artículo 33 de la Constitución?

32.2 En el segundo subapartado, la Corte Provincial se refiere a que la accionante mantenía un nombramiento provisional y no un contrato ocasional. Al respecto menciona que:

[...] Ahora bien la legitimada activa en su libelo inicial sostiene que el Ministerio de Justicia le otorgó un nombramiento provisional, mediante acción de personal Nro. 002233, de fecha 27 de octubre de 2016 en calidad de Servidora Pública 5 que entró en vigencia el 10 de noviembre de 2016, debiendo ejercer sus funciones como Servidora Pública 5, en las actividades de trabajo social, para las cuales fue contratada; sostiene asimismo la accionante que después se la notifica con la terminación del contrato ocasional, contrato inexistente, pero se le debe recordar a la accionante que por su incuria no suscribió dicho contrato de servicios ocasionales.

32.3 En el tercer, cuarto, quinto, sexto y séptimo subapartado, la Corte Provincial se refiere a la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica. Al respecto, se realizan consideraciones generales sobre la seguridad jurídica, la existencia de la relación laboral entre el SNAI y la accionante y al tipo de nombramiento que, según la Corte Provincial, mantenía la accionante. Así, se refiere a lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley Orgánica de Servicio Público (“LOSEP”) y al artículo 17 del Reglamento a la LOSEP. Así, señala que el nombramiento provisional no genera estabilidad laboral. Por otra parte, la Corte Provincial se refiere a que no se convocó a un concurso de méritos y oposición para ocupar el cargo de la accionante. Adicionalmente, la Corte Provincial se refirió al contenido de los artículos 83 y 85 de la LOSEP y afirmó que estas normas facultan a la autoridad nominadora a remover libremente a los funcionarios públicos de nombramiento provisional. Por ende, afirma que no se vulneró el derecho a la seguridad jurídica.

32.4 En el octavo subapartado, la Corte Provincial se refirió a la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación. Al respecto, la Corte Provincial afirmó que:

[...] En lo que tiene que ver a la violación al debido proceso, en la GARANTÍA A LA MOTIVACIÓN, que también alega la accionante, se ha producido al notificársela con la notificación del Memorando Nro. SNAI-CGAF-2020-1365-M, fechado en Quito, D.M., el 25 de diciembre de 2020, [...], donde se le indica a la accionante que se la notifica con la terminación del contrato de servicios ocasionales que tiene suscrito con la SNAI. Ahora bien, del contenido de la citado Memorando, se desprende: a).- Al notificársela a la accionante, se le hace conocer que se le da por terminado el contrato

ocasional que dicho sea de paso NUNCA QUISO FIRMAR, lo lógico es que se trata de Nombramiento Provisional.

- 32.5** En el subapartado noveno, la Corte Provincial se refiere a los principios de progresividad y no regresividad de derechos y al derecho a la igualdad y no discriminación. Sobre estos, la judicatura indicó que del proceso no consta que dichos principios y derecho se hayan violado.
- 32.6** En el subapartado décimo, la Corte Provincial se refirió a la alegada vulneración del derecho al trabajo. Al respecto, se refiere al texto constitucional, así como al Código del Trabajo. Sobre el caso, la judicatura se refiere a que la accionante inicialmente tenía un contrato ocasional y luego un nombramiento provisional que no generaba estabilidad laboral y que podía darse por terminado en cualquier momento por la naturaleza del mismo. Adicionalmente, señala que ordenar su reintegro y pago de remuneraciones podría traer graves consecuencias a la autoridad nominadora.
- 32.7** Finalmente, en el mismo subapartado, la Corte Provincial se refirió a la improcedencia de la acción de protección y señaló que lo solicitado por la accionante es de competencia de la justicia ordinaria. Por lo que decidió revocar la sentencia subida en grado y rechazar la acción de protección.
- 33.** En virtud de lo expuesto, esta Corte verifica que la Corte Provincial centró su análisis en determinar si es que el memorando mediante el cual se removió a la accionante de su cargo vulneró su derecho a la seguridad jurídica. Para el efecto, realizó un análisis de los hechos del caso y lo dispuesto en la LOSEP y su reglamento.
- 34.** Esta Corte también reconoce que la sentencia de la Corte Provincial si se pronunció sobre la alegada vulneración del derecho al trabajo de la accionante. Para el efecto, consideró las diferencias entre los contratos de servicios ocasionales y los nombramientos provisionales y la estabilidad laboral que estos generan.
- 35.** Lo mencionado no sucede con los demás derechos alegados como vulnerados. Así, sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, la Corte Provincial únicamente hizo alusión a la notificación del memorando impugnado. Mientras que, sobre el derecho a la igualdad y no discriminación, la Corte Provincial se limitó a señalar que no se los vulneró sin brindar explicación sobre cómo llega a dicha conclusión.

36. En esa medida, este Organismo verifica que la judicatura accionada no analizó la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en relación a los hechos del caso concreto. Con ello se incumplió con el estándar expuesto en el párrafo 28 *supra*.
37. En virtud de lo mencionado, esta Corte encuentra que la sentencia impugnada vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de la accionante, al contener una motivación insuficiente. Por lo tanto, corresponde retrotraer el proceso hasta el momento anterior a la vulneración del derecho constitucional y ordenar que una nueva conformación de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja resuelva el recurso de apelación interpuesto por la accionante.
38. Sobre este punto, la Corte considera importante hacer una precisión sobre el rol que el nuevo tribunal deberá cumplir. En general, el Tribunal deberá realizar un análisis de procedencia de la vía constitucional, pues el tribunal no puede, sin más, rechazar este tipo de acciones bajo la consideración de que corresponde a un conflicto laboral con el Estado. Así, el tribunal deberá ofrecer una motivación suficiente acerca de si en el caso, *prima facie*, se ventilan “asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor [o] que requieran una respuesta urgente” y, de ser el caso realizar un análisis sobre las alegaciones de vulneración de derechos.¹³

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 **2812-21-EP**.
2. **Declarar** la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, reconocido en el artículo 76 numeral 7 literal 1 de la Constitución.
3. **Disponer** las siguientes medidas de reparación:
 - a. **Dejar** sin efecto la sentencia emitida el 9 de junio de 2021 por la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja;

¹³ CCE, sentencia 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024, párr. 43.

b. Retrotraer el proceso hasta el momento anterior a la vulneración del derecho constitucional y ordenar que una nueva conformación de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja resuelva el recurso de apelación interpuesto por la accionante;

c. Remitir el expediente a la Corte Provincial de Justicia de Loja.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet y Daniela Salazar Marín; y, dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Alí Lozada Prado y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 20 de junio de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Richard Ortiz Ortiz

SENTENCIA 2812-21-EP/24

VOTO SALVADO

Juez constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Respetuosamente me aparto de la sentencia de mayoría 2812-21-EP/24, por las consideraciones que se desarrollan a continuación:
2. En la sentencia de mayoría, la Corte consideró que la autoridad judicial accionada, es decir, la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“**Sala Provincial**”) no analizó la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en relación a los hechos del caso concreto dentro de una acción de protección. Específicamente, la decisión de mayoría señaló que no existió un análisis sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación (art. 76.7.1 CRE), ni sobre el derecho a la igualdad y no discriminación (art. 66.4 CRE). Sin embargo, a mi criterio, la sentencia impugnada sí realizó un análisis sobre los derechos constitucionales alegados como vulnerados por la accionante.
3. Al respecto, del examen de la decisión impugnada emitida por la Sala Provincial, se observa que la judicatura planteó un solo problema jurídico en el que propuso un análisis conjunto de todos los derechos alegados como vulnerados por la accionante: seguridad jurídica (art. 82 CRE), motivación (art. 76.7.1 CRE), igualdad formal y no discriminación (art. 66.4 CRE), y derecho al trabajo (art. 33 CRE). Para ello, la Sala Provincial situó los hechos del caso y el contexto normativo dentro del cual se encajaba la protección constitucional de los conflictos de índole laboral público. De tal manera, consideró que la legitimada activa:

ha sido contratad[a] primero con contratos ocasionales y luego bajo la relación jurídica laboral de nombramiento provisional. El hecho que se haya concluido el contrato ocasional que nunca quiso firmar la accionante, **no le generaba estabilidad**, y que podía darse por terminado en cualquier momento de manera unilateral, por la naturaleza de este tipo de nombramientos. [mayúsculas omitidas][énfasis agregado].¹
4. En función de lo expuesto, la Sala Provincial hizo referencia a las normas jurídicas que regulan los vínculos laborales dentro del sector público y, con ello, procedió a indicar que

¹ CCE, Sentencia 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024, párr. 42.

estas disposiciones normativas no generan **ninguna clase de estabilidad** para nombramientos provisionales o para contratos de servicios ocasionales. Es decir, a mi criterio, la Sala Provincial sí proporcionó argumentos suficientes, con los cuales dio contestación a las supuestas vulneraciones de todos los derechos alegados. Además, estos argumentos tenían relación con la igualdad formal y no discriminación (art. 66.4 CRE); ya que, a todas las personas en el servicio público se les aplica el mismo régimen laboral sin concederles estabilidad.

5. El análisis de la Sala Provincial inclusive guarda relación con lo señalado por este Organismo, en la sentencia 2006-18-EP/24, respecto a las acciones de protección en las que discuten conflictos laborales dentro del Estado. Sobre ello, la Corte indicó: “cuando se impugnan actos administrativos sobre conflictos laborales entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos, como por ejemplo, la terminación de contratos de servicios ocasionales, finalización de nombramientos provisionales [...] el conocimiento del caso corresponde por regla general a la jurisdicción de lo contencioso administrativo”.
6. Ahora bien, cabe indicar que lo considerado en la jurisprudencia de esta Corte no implica la inadmisión o rechazo automático de la acción de protección; sino que, es fundamental que los jueces de instancia realicen una motivación suficiente en la que se analicen los derechos alegados como vulnerados. Lo que, a mi criterio, sí sucedió en el caso concreto, pues los jueces analizaron los derechos alegados por la accionante y dieron contestación a sus argumentos delimitando el alcance de las normas que regulan los contratos de servicios ocasionales y los nombramientos provisionales.
7. Por todo lo anterior, considero que la sentencia impugnada si posee una motivación suficiente en la que se analizó la real vulneración de los derechos alegados por la legitimada activa. En consecuencia, a mi criterio, este Organismo debió desestimar la acción extraordinaria de protección planteada.

RICHARD
OMAR
ORTIZ
ORTIZ

Firmado
digitalmente por
RICHARD OMAR
ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2024.07.09
14:58:31 -05'00'

Richard Ortiz Ortiz

JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 2812-21-EP, fue presentado en Secretaría General el 01 de julio de 2024, mediante correo electrónico a las 17:03; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Alí Lozada Prado

SENTENCIA 2812-21-EP /24**VOTO SALVADO****Juez constitucional Alí Lozada Prado**

1. Respetuoso del voto de mayoría, disiento con la decisión adoptada. Las razones de mi discrepancia, que se expusieron en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional, se expondrán a continuación.
2. El voto de mayoría aceptó la acción extraordinaria de protección. Esta se había presentado en contra de la sentencia de apelación de una acción de protección que rechazó las pretensiones de la demanda de Silvia del Cisne Naranjo Mogrovejo.
3. Dicha demanda se había presentado en contra de un oficio del Servicio de Atención Integral a las Personas Adultas Privadas de la Libertad con el que se le solicitó la entrega de una declaración juramentada de fin de gestión por el vencimiento del plazo de su contrato de servicios ocasionales. La accionante alegó que dicho contrato nunca rigió pues no lo había suscrito, sino que la prestación de sus servicios tenía como fundamento un nombramiento provisional emitido por el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, ministerio que, a su vez, se había escindido en el Servicio de Atención Integral a las Personas Adultas Privadas de la Libertad y la Secretaría de Derechos Humanos.
4. El voto de mayoría concluyó que la sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la accionante porque si bien se habría pronunciado sobre las alegaciones de vulneración de sus derechos a la seguridad jurídica y al trabajo, no lo habría hecho sobre sus cargos de violación a sus derechos al debido proceso en la garantía de motivación y a la igualdad.
5. Con este antecedente cabe examinar las razones por las cuales se alegó la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de motivación y a la igualdad en la demanda de acción de protección. En el primer caso se lo hizo porque “se está haciendo alusión a un contrato de servicios ocasionales inexistente [...] No se puede notificar la terminación de un [contrato], sin que este exista”. Y en el segundo porque se habría cesado del servicio público a la accionante “sin ninguna justificación”.
6. Ahora bien, se debe recordar que, como se dejó establecido en el párrafo 3 *supra*, las partes discrepaban sobre el tipo de relación que mantenían entre sí. Así, según la

institución demandada, regía un contrato de servicios ocasionales y, según la accionante, un nombramiento provisional. Sobre este particular, el voto de mayoría reconoció, al descartar la vulneración del derecho al trabajo, que la sentencia impugnada concluyó que ni un contrato de servicios ocasionales ni un nombramiento provisional otorgan estabilidad a los servidores públicos. Con este razonamiento, se verifica que la sentencia impugnada sí dio respuesta al origen de la controversia, específicamente:

- 6.1. En relación con el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, porque si el Servicio de Atención Integral a las Personas Adultas Privadas de la Libertad consideraba que entre las partes regía un contrato de servicios ocasionales era imposible que justifique sus actuaciones en el nombramiento provisional que invocaba la accionante, pero que, en cualquier caso, la situación de Silvia del Cisne Naranjo Mogrovejo era la misma pues no gozaba de estabilidad.
- 6.2. Y, en relación con el derecho a la igualdad, pues no se requería de justificación alguna para la cesación considerando que, según la entidad accionada, esta habría ocurrido por el mero transcurso del tiempo, al vencer el plazo de vigencia del contrato de servicios ocasionales.
7. El análisis previo parte del supuesto de que a los jueces de acción de protección no se les debe exigir que se examinen, uno por uno, cada derecho que se alegue como vulnerado, sino cada una de las razones por las que se fundamentan las alegadas vulneraciones. Lo contrario implicaría un formalismo que en nada aportaría a un debate judicial razonable. Así, en este caso, una vez que el tribunal de apelación estableció que ni un contrato ocasional ni un nombramiento provisional garantizan la estabilidad de los servidores públicos, ¿qué otra razón relevante desde el punto de vista constitucional, es decir, que no se refiera a detalles que deben ser conocidos por la justicia contencioso-administrativa, se le podía exigir?
8. Por lo expuesto, considero que se debió desestimar esta acción extraordinaria de protección.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Alí Lozada Prado, anunciado en la sentencia de la causa 2812-21-EP, fue presentado en Secretaría General el 04 de julio de 2024, mediante correo electrónico a las 18:32; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

281221EP-6ed44



Caso Nro. 2812-21-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y los votos salvados que anteceden fueron suscritos el día martes nueve de julio de dos mil veinticuatro, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 335-20-EP/24
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 04 de julio de 2024

CASO 335-20-EP

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

SENTENCIA 335-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia emitida por la Unidad Judicial Multicompetente Civil de Quinindé, que resolvió aceptar una demanda de cobro de honorarios profesionales. En esta decisión, la Corte verifica que no se vulneró el derecho a la defensa (art. 76.7 CRE), debido a que la accionante no justificó su no comparecencia a la audiencia, tampoco se vulneró el derecho a la motivación (art. 76.7.1 CRE), ya que la Unidad Judicial sí contestó todos los argumentos planteados por la accionante.

1. Antecedentes procesales

1. El 1 de octubre de 2019, Silvia Roxana Mero Bermeo (“**actora**” o “**Silvia Mero**”) presentó una demanda sumaria de cobro de honorarios profesionales de abogado en contra de María Elizabeth Zambrano Quiñónez (“**demandada**”) y Mauro Maximiliano Alonzo Mero, presidenta y expresidente de la Asociación de Empleados Municipales del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Quinindé, respectivamente. La actora solicitó el pago de sus honorarios profesionales al haber patrocinado la causa 13801-2014-0186G.¹
2. El 15 de enero de 2020, la Unidad Judicial Multicompetente Civil de Quinindé, provincia de Esmeraldas (“**Unidad Judicial**”), aceptó la demanda y ordenó que la Asociación de Empleados Municipales del cantón Quinindé cancele de manera inmediata los honorarios correspondientes.² La demandada interpuso recursos de apelación y de nulidad.

¹ Proceso 08332-2019-00858. La actora manifestó que suscribió un contrato de prestación de servicios profesionales para el patrocinio legal de la causa 13801-2014-0186G. La pretensión de la causa del patrocinio fue el pago de las diferencias salariales de los miembros de la Asociación de Empleados Municipales del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Quinindé, de los años 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, y de enero a septiembre de 2017. Señala, que en la cláusula sexta sobre honorarios y forma de pago se pactó el 20% del valor final establecido en sentencia, ya sea que el proceso judicial termine en instancias jurisdiccionales o extrajudicialmente.

² La Unidad Judicial razonó que el acta transaccional existente dentro del proceso era una forma de dar por terminado este proceso, por ello correspondía el pago del 20% del valor final establecido en sentencia. De esta manera, ordenó el pago de USD. 560.000,00.

3. El 27 de enero de 2020, la Unidad Judicial rechazó los recursos por improcedentes y ordenó oficiar al Consejo de la Judicatura a fin de que sancione al abogado de la demandada.³ La demandada interpuso recurso de hecho.
4. El 29 de enero de 2020, la Unidad Judicial negó el recurso por improcedente. La decisión fue notificada el mismo día.
5. El 10 de febrero de 2020, María Elizabeth Zambrano Quiñonez, presidenta de la Asociación de Empleados Municipales del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Quinindé (“**accionante**”), presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 15 de enero de 2020.
6. El 10 de junio de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección y solicitó un informe de descargo a la Unidad Judicial.⁴
7. El 17 de febrero de 2022, se realizó el resorteo de la causa y la sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 28 de marzo de 2024 y solicitó un informe actualizado al órgano jurisdiccional accionado.
8. El 3 de abril de 2024, la autoridad judicial accionada remitió el informe requerido.

2. Competencia

9. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución y 191, número 2 letra d, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

3. Pretensión y sus fundamentos

3.1. De la accionante

10. La accionante alega la vulneración de sus derechos a la defensa en la garantía de no ser privado a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento (Art. 76.7.a CRE), al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes

³ La Unidad Judicial manifestó que el escrito presentado contenía exposiciones injuriosas y ofensivas hacia la jueza, por lo cual, en aplicación del artículo 131.1 del Código Orgánico de la Función Judicial dispuso oficiar al Consejo de la Judicatura para sancionar al abogado Milton Quiñónez.

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

(art. 76.1 CRE), de motivación (art. 76.7.1 CRE), y al derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE).

11. Para sustentar sus pretensiones en contra de la sentencia de 15 de enero de 2020, la accionante expresa los siguientes cargos:

11.1 Sobre el **derecho a la defensa en la garantía de no ser privado de la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento** (art. 76.7.a CRE), señala:

11.1.1 La Unidad Judicial no atendió su pedido de **diferimiento** de la audiencia, realizado a causa de su estado de salud, ya sea negando o aceptando tal solicitud, razón por la cual “me fue imposible asistir a la audiencia”.⁵

11.1.2 Adicionalmente, manifiesta que el juicio se encuentra en casación, y, **no se encuentra ejecutoriado**, “es decir mal se podría mandar a pagar honorarios profesionales cuando el proceso principal se encuentra en la Corte Nacional de Justicia”.

11.1.3 Finalmente, arguye que la Unidad Judicial no observó que la abogada fue legalmente **sustituida** de la defensa, y, además que se impugnaba el “fraguado contrato de servicios profesionales” suscrito por el exrepresentante legal de la Asociación de empleados del Municipio de Quinindé.

11.2 Sobre el **derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes** (art. 76.1 CRE), señala que la Unidad Judicial decidió en contra de norma expresa, ya que existe un recurso de casación pendiente de resolver “por lo que mal se podría haber dado un fallo en favor de la Demandante (sic) [...]”.⁶

11.3 Sobre el **derecho al debido proceso en la garantía de motivación** (art. 76.7.1 CRE), señala que la Unidad Judicial no analizó las más de 700 fojas que se presentaron como habilitantes y aún más no consideró que el juicio se encuentra en casación, pendiente de resolución. Así señala que, “nada se dice del Recurso de Casación que está pendiente de Resolverse (sic) en la Corte Nacional de Justicia de Quito”.⁷

⁵ Expediente constitucional, foja 961 vuelta.

⁶ Expediente constitucional, foja 961 vuelta.

⁷ Expediente constitucional, foja 962.

11.4 Sobre el derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE), menciona que la Unidad Judicial, a sabiendas y con pleno conocimiento de causa, omite pronunciarse sobre el recurso de casación pendiente, lo cual hace que la sentencia emitida sea nula e incluso incurre en prevaricato.

12. Finalmente, la accionante solicitó que se acepte su demanda, se declare la vulneración de sus derechos constitucionales y se ordenen las medidas urgentes necesarias para cesar la vulneración de sus derechos constitucionales.

3.2. De la Unidad Judicial

13. En su informe de 3 de abril de 2024, la Unidad Judicial manifestó que, el pedido de la accionante para diferir la audiencia fue presentado el 10 de enero de 2020 y la audiencia se realizó el 13 de enero de 2020, por lo cual no tuvo tiempo suficiente para proveer la petición. Sin embargo, de acuerdo con el certificado adjunto a su solicitud, el reposo médico de la accionante era únicamente hasta el 11 de enero de 2020, por lo que sí podía acudir a la audiencia programada.
14. También, señaló que ni la accionante ni su abogado patrocinador acudieron a la audiencia, pese a que el abogado patrocinador tenía la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la defensa de la accionante.
15. Finalmente, sobre los recursos interpuestos, señaló que tanto el recurso de apelación como el recurso de hecho fueron negados; ya que, según el artículo 333.6 del Código Orgánico General de Procesos (“COGEP”), los juicios de controversias entre el abogado y su cliente no son susceptibles de recursos.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

16. Esta Corte ha establecido que los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que se dirigen contra el acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental. Además, la Corte ha señalado que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica.⁸
17. Sobre el cargo sintetizado en el párrafo 11.1.1 *supra*, se observa que la accionante alega la vulneración a su derecho a la defensa en la garantía de no ser privado de la

⁸ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18. Este Organismo señaló que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica).

defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento (art. 76.7.a CRE), porque la Unidad Judicial no habría contestado su pedido de diferimiento de la audiencia realizado a causa de su estado de salud, motivo por el cual no pudo asistir a dicha audiencia. Por lo tanto, se formula el siguiente problema jurídico: **¿La Unidad Judicial vulneró la garantía de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento de la accionante porque no habría contestado su pedido de diferimiento de la audiencia, a la que no habría podido asistir?**

18. Sobre los cargos sintetizados en los párrafos 11.1.2, 11.2, 11.3 y 11.4 *supra*, esta Corte observa que la accionante, en lo esencial, manifiesta que la Unidad Judicial, al momento de emitir su decisión, no consideró que se había alegado que se encontraba pendiente de resolución un recurso de casación y, por lo tanto, el proceso que patrocinó Silvia Mero aún no terminaba. Así, este Organismo constata que los cargos se dirigen a alegar que la autoridad judicial omitió pronunciarse sobre un argumento relevante para la accionante respecto al recurso de casación pendiente dentro del proceso **patrocinado** por Silvia Mero. Por ello, esta Corte estima pertinente reconducir todos estos cargos y analizarlos a la luz del derecho a la motivación (art. 76.7.1 CRE). En consecuencia, se formula el siguiente problema jurídico: **¿La Unidad Judicial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la accionante porque no se habría pronunciado sobre un argumento relevante de la accionante?**
19. Sobre el cargo esgrimido en el párrafo 11.1.3 *supra*, este Organismo observa que la accionante no ha descrito ninguna conducta judicial concreta relacionada con la decisión impugnada. En su lugar, se decanta por referirse a los hechos de la acción de origen sobre la supuesta sustitución de la defensa técnica. Por lo tanto, no es posible plantear un problema jurídico, ni siquiera haciendo un esfuerzo razonable.

4. Resolución de los problemas jurídicos

4.1. **¿La Unidad Judicial vulneró la garantía de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento de la accionante porque no habría contestado su pedido de diferimiento de la audiencia a la que no habría podido asistir?**

20. La Constitución establece, en el artículo 76 número 7 letra a, que “nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento”.
21. Este Organismo ha determinado que el derecho a la defensa se puede vulnerar cuando a las partes procesales se les impide comparecer al proceso o a una diligencia determinante del mismo, a efectos de justificar sus pretensiones, excepciones,

contradecir los argumentos que se presentare en su contra o, cuando pese a haber comparecido, no ha contado con el tiempo suficiente para preparar una defensa técnica adecuada. Igualmente, se vulnera este derecho 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.⁹

22. Así también, esta Corte ha precisado que la administración de justicia tiene la obligación de dar respuesta a las peticiones que realizan los sujetos procesales dentro del proceso, con independencia de que estas sean o no favorables a la pretensión o a los intereses de las partes procesales.¹⁰ Ello, a efecto de garantizar una adecuada y eficaz protección de derechos y, en miras de evitar que las partes queden en indefensión.¹¹
23. En el caso, la accionante alega que se vulneró su derecho a la defensa, ya que la Unidad Judicial realizó la audiencia sin responder a su pedido de diferimiento realizado a causa de su estado de salud, motivo por el cual no pudo acudir a tal diligencia. Por su lado, la Unidad Judicial manifestó que no contó con el tiempo para despachar el escrito de la accionante. Sin embargo, según el certificado adjunto, la accionante tenía reposo hasta el 11 de enero de 2020 y la audiencia se llevó a cabo el 13 de enero de 2020, lo que no incidía en su asistencia a la audiencia.¹²
24. De esta manera, para determinar si la Unidad Judicial vulneró el derecho a la defensa de la accionante, este Organismo constará si **(i)** la Unidad Judicial no contestó el pedido de diferimiento de la audiencia, lo cual impidió que la accionante comparezca a la audiencia y, en consecuencia, **(ii)** se vulneró su derecho a la defensa.
25. Sobre **(i)**, de la revisión del expediente, la Corte observa que el **viernes** 10 de enero de 2020 a las **16h20**, la accionante ingresó un escrito ante la Unidad Judicial solicitando el diferimiento de la audiencia a realizarse el **lunes** 13 de enero de 2020 a las **10h00**. En el escrito, la accionante señaló: “por cuanto me encuentro delicada de Salud, tal como los justifico con el respectivo Certificado Médico (sic), razón por lo cual solicito **a usted se digne DIFERIR para otras fecha la audiencia antes referida** (sic)” (énfasis en el original).¹³
26. Respecto del certificado médico adjunto a la solicitud de diferimiento de la audiencia, este Organismo anota que el **reposo médico** dado a la accionante era desde el 9 de

⁹ CCE, sentencia 1539-20-EP/24, 4 de abril de 2024, párr.18

¹⁰ CCE, sentencia 1861-17-EP/23 de 18 de enero de 2023, párr. 41.

¹¹ CCE, sentencia 1313-14-EP/20, de 25 de agosto de 2014, párr. 23.

¹² Informe de descargo presentado el 3 de abril de 2024.

¹³ Expediente constitucional 335-20-EP, foja 915 vuelta.

enero de 2020 **hasta el sábado 11 de enero de 2020**.¹⁴ Sin embargo, del expediente se registra que, mediante auto de 8 de enero de 2020, la Unidad Judicial convocó a audiencia a las partes para el lunes 13 de enero de 2020 a las 10h00, fecha en la cual efectivamente se llevó a cabo tal diligencia.¹⁵

27. Al respecto, se debe tener en cuenta que el artículo 79 del COGEP, sobre las solicitudes presentadas por las partes procesales, establece que cualquier solicitud o recurso horizontal presentado por alguna de las partes, antes de la fecha de la audiencia, deberán ser resueltas por el juzgado en la **misma audiencia**.
28. De los recaudos procesales del caso, esta Corte observa que, en la audiencia de 13 de enero de 2020, la Unidad Judicial sí se pronunció respecto al pedido de diferimiento de la audiencia y señaló que la accionante, mediante escrito de 10 de enero de 2021 a las 16h21, solicitó el diferimiento de la audiencia por motivos de salud. Así, la Unidad Judicial señaló en la diligencia que de acuerdo al certificado adjunto a la solicitud, el reposo médico de la accionante era desde el 9 de enero de 2020 hasta el 11 de enero de 2020, y concluyó que : “a la fecha el señor secretario ha certificado que nos encontramos el día lunes 13 de enero de 2020 habiendo ya precluido el reposo médico concedido a la señora María Elizabeth Zambrano Quiñonez, por tanto se desecha la petición de diferimiento de la audiencia”.¹⁶
29. De lo expuesto, este Organismo verifica:
 - 29.1. La accionante presentó su solicitud de diferimiento de la audiencia a última hora (16h20) del último día hábil antes de la audiencia.
 - 29.2. El 13 de enero de 2020, la Unidad Judicial, en la audiencia, sí contestó el pedido de diferimiento presentado por la accionante, por motivos de salud y decidió rechazar tal pedido en la misma audiencia.
 - 29.3. El certificado de reposo médico terminaba el sábado 11 de enero de 2020 y la audiencia debía realizarse el 13 de enero de 2020 a las 10h00, es decir, el descanso médico no le cubría hasta el día de la audiencia.
30. Por lo expuesto, este Organismo determina que la Unidad Judicial sí contestó el pedido de diferimiento de la audiencia, en el momento procesal destinado para tal efecto conforme la norma procesal pertinente, de hecho este análisis también consta en la

¹⁴ Expediente constitucional 335-20-EP, foja 914.

¹⁵ Expediente constitucional 335-20-EP, fojas 918, 919 y 920.

¹⁶ Grabación de la audiencia, minuto 3:20 al 4:16.

sentencia de 15 de enero de 2020.¹⁷ Además, de los recaudos procesales no se verifica que medie otra justificación ni otro certificado médico presentado por la accionante ante la autoridad judicial, que proporcione razones sobre la imposibilidad de asistir a la audiencia en la fecha convocada. Por el contrario, para esta Corte, la falta de comparecencia de la accionante a la audiencia es imputable a su propia negligencia.

31. En consecuencia, (ii) esta Corte verifica que no se vulneró el derecho a la defensa de la accionante.

4.2.¿La Unidad Judicial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la accionante porque no se habría pronunciado sobre un argumento relevante de la accionante?

32. La Constitución, en el artículo 76.7. 1, establece que las resoluciones que adoptan los poderes públicos deben estar motivadas y que “[n]o 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”.
33. Este Organismo, ha señalado que existe deficiencia motivacional, en las resoluciones, si se presenta alguno de los siguientes supuestos: (1) inexistencia, (2) insuficiencia y (3) apariencia.¹⁸
34. Sobre la apariencia, esta Corte determinó que una argumentación jurídica es **aparente** cuando parece que contiene una fundamentación normativa y fáctica suficiente; pero que, en realidad, es inexistente o insuficiente. De esta manera, entre los vicios motivacionales de la apariencia,¹⁹ se encuentra la **incongruencia**, en la que se incurre cuando no se ha contestado algún argumento relevante de las partes (**incongruencia frente a las partes**), o no se ha analizado alguna norma legal o jurisprudencial determinante en la resolución de problemas jurídicos (incongruencia frente al Derecho).
35. En concreto, sobre la **incongruencia frente a las partes**, esta Magistratura ha considerado que una decisión puede contener este vicio, cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica no se ha contestado algún argumento relevante

¹⁷ La Unidad Judicial señaló: “se desprende claramente que el reposo concedido concluyó el 11 de enero del 2020, no existiendo causa alguna de las previstas en el Art. 82 del Código Orgánico General de Procesos que justifique el diferimiento de la audiencia única convocada para el día 13 de enero del 2020”.

¹⁸ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párr. 66.

¹⁹ *Ibid.* párr. 71, la Corte ha “identificado los siguientes tipos de vicio motivacional, aunque esta enumeración no debe entenderse como una tipología estricta ni cerrada: (3.1) incoherencia; (3.2) inatención; (3.3) incongruencia; e, (3.4) incomprensibilidad”.

de las partes procesales.²⁰ Así también, esta Corte ha precisado que la incongruencia frente a las partes no surge cuando se deja de contestar cualquier argumento de las partes, sino los **relevantes**, es decir aquellos que pueden incidir significativamente en la resolución del problema jurídico.²¹

36. En la causa *in examine*, la accionante alega la vulneración de su derecho a la motivación, ya que la Unidad Judicial habría omitido pronunciarse y responder su argumento relevante respecto a que se encontraba pendiente un recurso de casación interpuesto por la Procuraduría General del Estado, en el proceso que Silvia Mero participó como abogada patrocinadora y, por lo tanto, el juicio aún no terminaba.
37. De esta manera, para determinar si la Unidad Judicial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, este Organismo constatará **(i)** el argumento de la accionante en el proceso; **(ii)** si la Unidad Judicial omitió pronunciarse sobre este argumento; y de comprobarse el cumplimiento de (i) y (ii), entonces **(iii)** si tal argumento era relevante para la decisión.
38. Respecto a **(i)**, se verifica que en la contestación a la demanda la accionante manifestó que, si bien existe un acta transaccional, niega que dicha acta haya puesto fin al proceso, ya que el juicio se encontraría en casación, por lo tanto “no es legalmente procedente exigir pago alguno en razón del estado de la causa”.²² Es decir, el argumento de la accionante se centraba en que el proceso que Silvia Mero patrocinó **aún no concluía** y, por lo tanto, no se debía cancelar los honorarios profesionales.
39. Además, en la sentencia impugnada, la Corte observa que la Unidad Judicial enunció los hechos y circunstancias objeto de la demanda, en los que incluyó los argumentos presentados por la accionante a través de su escrito de contestación de la demanda.²³ Así, en la decisión consta el argumento de la accionante: “juicio que actualmente se encuentra en CASACIÓN; es decir, no se encuentra ejecutoriado.” (énfasis en original).²⁴
40. Por lo expuesto, este Organismo verifica que la Unidad Judicial sí identificó como argumentó de la accionante que existía un recurso de casación pendiente de resolución en el proceso que Silvia Mero patrocinó y, por ende, no cabía el pago de los honorarios profesionales solicitados por la actora, pues el juicio no terminaba.

²⁰ *Ibíd*, párr. 86.

²¹ *Ibíd*, párr. 87.

²² Expediente constitucional, fojas 921-928 vuelta

²³ *Ibíd*.

²⁴ *Ibíd*.

41. Ahora bien, sobre (ii) corresponde que esta Corte verifique si en efecto la Unidad Judicial omitió pronunciarse sobre el argumento planteado por la accionante, respecto a la terminación del proceso de origen. En referencia a ello, esta Magistratura observa que, en la sentencia impugnada, la Unidad Judicial en la parte resolutive de la sentencia se pronunció sobre el argumento alegado respecto a la terminación del proceso de origen. En tal sentido, la judicatura señaló que el **acta transaccional** que obra dentro del proceso es una forma de dar por terminado el proceso de forma extrajudicial y, por tanto, corresponde otorgar el pago de honorarios a la actora. Así preciso:

El acta transaccional que obra a fojas 818 a 821 del proceso, **es una forma de dar por terminado el proceso** No. 13801-2014-0186Gl de manera extrajudicial, acta que tiene categoría de cosa juzgada, tal como lo señala la cláusula quinta del mismo documento. Es decir que tiene **el mismo valor que la sentencia ejecutoriada**, de la que no cabe ningún medio de impugnación. Verificando de esta manera que los honorarios profesionales de la parte actora deben ser cancelados por el hecho de concluir de manera extrajudicial [...] (énfasis añadido).²⁵

42. De lo anterior, se verifica que la Unidad Judicial sí contestó el cargo de la accionante respecto a la terminación del proceso, en tanto consideró y fundamentó que el acta transaccional suscrita en el proceso era una “forma de dar por terminado el proceso” y por ello sí cabía el pago de honorarios profesionales. En consecuencia, la autoridad judicial accionada no omitió pronunciarse sobre este argumento y, por ello, no se cumple con el presupuesto (ii).
43. Sobre (iii), al haber verificado que la accionante presentó un argumento sobre la terminación del proceso y tal argumento sí fue abordado por la Unidad Judicial, no corresponde analizar la relevancia de dicho argumento. Por lo expuesto, esta Corte constata que la Unidad Judicial no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.
44. Finalmente, este Organismo considera pertinente recordar que la garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales. De allí que, cuando se alega una presunta vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación, esta Corte no tiene la obligación de verificar la corrección o incorrección de los fundamentos esgrimidos por los órganos jurisdiccionales para justificar sus decisiones, pues hacerlo convertiría a esta Corte en una nueva instancia.²⁶

²⁵ Decisión de 15 de enero de 2020.

²⁶ CCE, sentencia 1158-17-EP/21 (Garantía de la motivación), 20 de octubre de 2021, párr. 28. En las siguientes sentencias, la Corte ha reiterado el referido criterio: CCE sentencia, 723-17-EP/22, 11 de mayo de 2022, párr. 24; CCE, sentencia 1395-17-EP/22, 22 de junio de 2022, párr. 28; CCE, sentencia 1574-18-EP/23, 19 de julio de 2023; CCE, sentencia 441-19-EP/23, 6 de diciembre de 2023, párr. 34; y, CCE, sentencia 1155-19-EP/24, 21 de febrero de 2024, párr. 33.

5. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección 335-20-EP.
2. **Disponer** la devolución del expediente a la judicatura de origen.
3. **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, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 04 de julio de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

33520EP-6ef64



Caso Nro. 335-20-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 1177-20-EP/24
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 04 de julio de 2024

CASO 1177-20-EP

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

SENTENCIA 1177-20-EP/24

Resumen: Esta sentencia desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de segunda instancia, por una supuesta incongruencia frente a las partes. La Corte Constitucional encuentra que la Corte Provincial contestó todos los argumentos presentados en la apelación.

1. Antecedentes

1.1. El proceso de origen

1. El 3 de marzo de 2020, el señor Cristhian Esteban Argüello Hernández (“**actor**”) presentó una acción de protección en contra del Consejo Nacional Electoral (“**CNE**”). El proceso fue signado con el número 17294-2020-00276. La vulneración de derechos provendría de la falta de renovación de su contrato de servicios ocasionales en el CNE.¹
2. Mediante sentencia de 19 de mayo de 2020, la jueza de la Unidad Judicial Penal con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Unidad Judicial**”) negó la acción de protección.²

¹ El actor relató que trabajó para el CNE desde 2013, bajo la modalidad de contratación de servicios ocasionales. Señaló que, en 2020, la entidad le informó que su contrato vencería el 29 de febrero de 2020. Según el actor, el CNE vulneró su derecho a la estabilidad laboral, al trabajo, a la libertad de trabajo, a la igualdad y a los derechos de los servidores públicos, pues, el hecho de haber trabajado más de 6 años configuró una relación laboral estable.

² La Unidad Judicial desestimó todos los cargos. Sobre el derecho a la estabilidad laboral, encontró que el CNE tiene periodos de necesidad de mayor personal en las elecciones. De ahí que sus contratos no brinden estabilidad. Asimismo, la desvinculación por supresión de puesto es una forma legítima de cesar funciones. Finalmente, sostuvo que, durante este periodo, el actor ocupó diferentes cargos, por lo que nunca llegó a superar el plazo de 2 años del artículo 58 de la LOSEP. Sobre los derechos de los servidores públicos, determinó que la institución pagó todos los salarios y beneficios, además que la resolución del CNE no le impide acceder nuevamente a un cargo público. Sobre el derecho al trabajo, concluyó que el actor no cuenta con ningún nombramiento. Sobre la discriminación, no encontró que la desvinculación haya sido por su condición de padre. Sobre la libertad de trabajo, sostuvo que no se desprende que le hayan sometido al accionante a un trabajo forzoso o gratuito. La Unidad Judicial rechazó la acción, por cuanto (i) no existe un derecho constitucional vulnerado y (ii) la vía constitucional no es la adecuada.

3. El actor interpuso recurso de apelación.³ Mediante sentencia de 22 de junio de 2020, la Sala Penal de la Corte Provincial de Pichincha (“**Corte Provincial**”) rechazó este recurso.⁴

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

4. El 16 de julio de 2020, el señor Cristhian Esteban Argüello Hernández (“**accionante**”) presentó la acción extraordinaria que nos ocupa en contra de la sentencia de 22 de junio de 2020 (“**sentencia impugnada**”).
5. En el Pleno de este Organismo el 7 de octubre de 2020, la presente causa fue sorteada al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet. Mediante auto de 13 de noviembre de 2020, un tribunal de admisión⁵ admitió la acción y dispuso a la Corte Provincial a presentar sus descargos. El 11 de junio de 2024, el juez ponente avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia

6. 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. Del accionante

7. El accionante sostiene que la sentencia impugnada conculcó la garantía de la motivación, y los derechos a la seguridad jurídica, a la igualdad, a la tutela judicial efectiva y a la defensa.
8. Primero, propuso un argumento sobre la insuficiencia motivacional de la sentencia impugnada. Al respecto, planteó tres cargos:

- 8.1** El primer cargo consiste en una incongruencia frente a las partes. Según el accionante:

Pese a que son siete los argumentos que empleé al formular mi recurso de apelación -argumentos (1.1.1), (1.1.2), (1.2.1), (1.2.2), (2.1), (2.2) y (3)- en la [sentencia

³ El actor fundamentó su escrito de apelación conforme con el párrafo 22 *infra*.

⁴ La Corte Provincial fundamentó su sentencia conforme con los párrafos 23 a 25 *infra*.

⁵ El tribunal de admisión estuvo conformado por el entonces juez Agustín Grijalva Jiménez, y los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez.

impugnada] solo se hace referencia a uno de ellos. [...] Tras sostener que solamente exprese un único y exclusivo motivo, se limita a analizar el mismo en todas y cada una de las páginas que la integran. La sentencia deja así de lado, injustificadamente, el resto de motivos.

8.2 El segundo cargo consiste en que la Corte Provincial no se habría pronunciado sobre la aplicabilidad del precedente 048-17-SIS-CC alegado en su recurso de apelación. En sus palabras:

la jueza de primera instancia no había considerado al resolver la causa la sentencia 048-17-SIS-CC [...]. Esto pese a que, según expliqué en dicho escrito, esa sentencia era evidentemente aplicable al resolver la causa. Pese a esto, en su sentencia el Tribunal *ad quem* no incluye este precedente en su análisis de adecuación al caso y pertinencia. Esta falta de pronunciamiento constituye una violación a mi derecho a la motivación.

8.3 El tercer cargo consiste en que la sentencia impugnada carecería de lógica y comprensibilidad respecto del análisis de aplicabilidad de las sentencias 0009-09-SIS-CC,⁶ 030-18-SEP-CC, 047-17-SIS-CC y 005-13-SIS-CC.

(i) Sobre la sentencia 0009-09-SIS-CC, el accionante alega:

el Tribunal *ad quem* sostiene que la sentencia 0009-09-SIS-CC no es precedente aplicable al resolver mi acción: [...] De ningún modo con esta argumentación se puede haber cumplido con la garantía de la motivación. De esos argumentos no se puede deducir que esa sentencia 0009-09-SIS-CC no sea aplicable al decidir sobre mi acción de protección. Al emplearlos no se puede haber cumplido con el parámetro de la lógica [...] Aunque el Tribunal *ad quem* sí hizo referencia a este fallo, no cumplió con los parámetros exigidos para una correcta motivación.

(ii) Sobre la sentencia 030-18-SEP-CC, el accionante dice:

Aduce el Tribunal [...]: “La sentencia de la Corte Constitucional 030-18-CC [...] no es una resolución aplicable al caso”. Nuevamente el Tribunal *ad quem* se atiene tan fielmente a la configuración de los supuestos que suscitaron el fallo citado, exigiendo prácticamente su identidad con el caso *subjudice*. Nuevamente omite entrar en el análisis del fondo de los precedentes alegados.

(iii) Sobre la sentencia 047-17-SIS-CC, el accionante sostiene:

⁶ Si bien el accionante clasificó al precedente 0009-09-SIS-CC dentro de la sección 1.2 de su demanda (falta de pronunciamientos sobre la aplicabilidad al caso de precedentes), el cargo no se refiere a que la Corte Provincial no se habría pronunciado sobre este precedente, sino a que, si bien “sí hizo referencia a este fallo, no cumplió con los parámetros exigidos para una correcta motivación”. De tal forma, la Corte considera que el cargo sobre el precedente 0009-09-SIS-CC no se refiere a una falta de pronunciamiento del párrafo 8.2, sino a que dicho pronunciamiento no cumplió con los criterios de la motivación.

aduce el Tribunal *ad quem* [...] que no sería aplicable a la decisión de mi caso la sentencia “047-17-SIS-CC, adoptada en el caso 014-15-IS, que se relaciona al incumplimiento del Registro Civil, de una decisión adoptada por la Corte Provincial del Guayas con sustento en la misma LOSCA”. Aquí realmente no queda claro cuál es el motivo por el que el Tribunal considera que no es aplicable.

(iv) Sobre la sentencia 005-13-SIS-CC, el accionante arguye:

El argumento del Tribunal sobre la inaplicabilidad de la sentencia 005-13- SIS-CC, adoptada en el caso 43-12-IS; también parece más describir la misma, antes que probar su inaplicabilidad. [...] Nuevamente: el que esa sentencia resuelve una acción en la que la entidad demandada fue el IEES, no impide que se encuentren elementos para juzgar mi acción por tener esta como accionada el CNE.

9. Segundo, planteó un cargo por violación a la seguridad jurídica. Según el accionante:

Consecuencia de la falta de motivación en la que incurre con esos razonamientos sucintos, la [Corte Provincial] vulnera mi derecho a la seguridad jurídica, previsto en el art. 82 de la Constitución [...] los jueces que la emitieron debían haber respetado lo ordenado a los jueces en la resolución de las acciones ordinarias de protección, por la jurisprudencia vinculante y obligatoria de la Corte Constitucional, cuidando que su resolución sea debidamente motivada.

10. Tercero, planteó un cargo sobre la igualdad, en virtud del cual la sentencia impugnada le habría dado un trato discriminatorio. Según el accionante:

En lo particular, la inaplicación referida en el numeral 2 de la fundamentación de esta acción extraordinaria de protección [...] supone una violación de ese derecho porque la igualdad ante la ley no supone tan solo la igual aplicación de la ley, sino, al mismo tiempo, la igual aplicación de los fallos jurisprudenciales que la concretan.

11. Cuarto, planteó un cargo sobre la vulneración de la tutela judicial efectiva. Según el accionante:

Por eso la falta de una debida motivación acusada en el numeral 1 de esta fundamentación de mi acción extraordinaria de protección, supone una vulneración de ese derecho a la tutela judicial efectiva [...] por el hecho de haber omitido resolver, según se probó en el primer numeral de la fundamentación de esta acción, sobre todos y cada uno de los argumentos.

12. Quinto, planteó un cargo sobre una vulneración al derecho a la defensa. En sus palabras:

La Sala [...] tenía la gran oportunidad de hacer respetar mi derecho a la defensa frente a las violaciones de las que había sido objeto por parte de la jueza de primera instancia, al resolver mi recurso de apelación en su [...]. Sin embargo, omitió hacerlo, perpetuando dicha violación.

13. Por estos cargos, el accionante solicita a la Corte que revoque la sentencia impugnada y que llame la atención a los jueces de la Corte Provincial.

3.2. De la Corte Provincial

14. Por más que fueron notificados, ninguno de los jueces de la Corte Provincial presentó informes de descargo.⁷

4. Planteamiento de problemas jurídicos

15. 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.
16. Con relación al cargo sintetizado en el párrafo 8.3, este no contiene ningún argumento completo, por el contrario, refleja un desacuerdo con el sustento de la Corte Provincial para desestimar la aplicación de los precedentes. Por lo tanto, la Corte se abstiene de realizar consideraciones sobre este cargo, a pesar de haber realizado un esfuerzo razonable.
17. Con relación a los cargos sintetizados en los párrafos 9 (seguridad jurídica), 10 (igualdad) y 11 (tutela judicial efectiva), todos son consecuencia de la supuesta falta de motivación de la sentencia impugnada. Por lo tanto, esta Corte se centrará en analizar la presunta violación a la garantía de la motivación, conforme se establece en el párrafo siguiente.
18. Con relación al cargo sintetizado en el párrafo 8.1, el accionante alega una incongruencia frente a las partes, al no haber contestado seis de los siete cargos planteados en su apelación. Con relación al cargo sintetizado en el párrafo 8.2, el accionante sostiene que la Corte Provincial no se pronunció sobre el precedente 048-17-SIS-CC. Con relación al cargo del párrafo 12, el accionante aqueja que la Corte Provincial no subsanó ciertas “nulidades procesales”, señaladas en la sección 3 de su apelación. Ahora bien, estos dos últimos cargos de la acción extraordinaria de protección son, a su vez, parte de los seis argumentos de la apelación presuntamente

⁷ El auto fue notificado a la Corte Provincial mediante oficio 4773-CCE-SG-NOT-2020.

no contestados por la Corte Provincial (sección 1.1⁸ y 3⁹ del escrito de apelación respectivamente). Para evitar la reiteración argumentativa, la Corte sintetiza ambos cargos y plantea el siguiente problema jurídico: **¿la sentencia impugnada incurre en una incongruencia frente a las partes, al supuestamente no haber contestado todos los argumentos relevantes de la apelación?**

5. Análisis

¿La sentencia impugnada incurre en una incongruencia frente a las partes, al supuestamente no haber contestado todos los argumentos relevantes de la apelación?

19. El literal l del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución establece: “Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas”. La motivación, en su dimensión de garantía constitucional, no implica que la sentencia debe estar correctamente motivada, sino suficientemente motivada.¹⁰ Uno de los vicios que atenta a la suficiencia es la incongruencia frente a las partes, configurada cuando el juez no contesta todos los argumentos.¹¹
20. Empero, en un cargo por incongruencia, el vicio no se configura frente a cualquier argumento, sino únicamente frente a los **relevantes**.¹² Los argumentos relevantes son aquellos que apuntan a resolver el problema jurídico en sentido opuesto a la respuesta dada por el juzgador.¹³ En la sentencia 295-20-EP/24, la Corte estableció que “si los jueces omiten un argumento, pero este es irrelevante, entonces la sentencia no incurre en una incongruencia frente a las partes”.¹⁴
21. En el presente caso, en aras de analizar la existencia de una incongruencia, la Corte (i) observará los argumentos presentados en la apelación, (ii) analizará si estos satisfacen el criterio de relevancia, y (iii) revisará si la Corte Provincial se pronunció al respecto.

⁸ En su demanda, el accionante considera que la Corte Provincial no se pronunció sobre dos precedentes de la Corte Constitucional. En el escrito de apelación, el accionante planteó a estos dos precedentes como fundamento de su argumento de “identidad de cargos” (párrafo 22.1 *infra*). El argumento de “identidad de cargos” sería uno de los argumentos presuntamente no contestados por la Corte Provincial, que configurarían el vicio de incongruencia frente a las partes.

⁹ En su demanda, el accionante considera que la Corte Provincial “no subsanó la nulidad procesal que se había producido en primera instancia, [...] sin correrme traslado con 117 fojas que sí fueron objeto de análisis por la jueza a quo”. En el escrito de apelación, el accionante sostuvo “pese a haber sido advertida esta nulidad procesal [...], en la sentencia recurrida valoró al resolver la causa 117 folios que nunca, en ningún momento se me puso en conocimiento para contradecir”.

¹⁰ CCE, sentencia 1158-17-EP/21 (*garantía de la motivación*), 20 de octubre de 2021, párr. 24.

¹¹ *Id.*, párr. 87.

¹² *Ibid.*

¹³ CCE, sentencia 1740-17-EP/23, 11 de enero de 2023, párr. 49.

¹⁴ CCE, sentencia 295-20-EP/24, 9 de mayo de 2024, párrs. 47 y 48.

22. *Primero (i)*, en su escrito de apelación, el accionante organizó su fundamento en contra de la sentencia de la Unidad Judicial en siete secciones (1.1, 1.1.1, 1.1.2, 1.2.1, 1.2.2, 2.1, 2.2 y 3). Sin embargo, existen cargos distintos e independientes dentro de una misma sección, o existen varias secciones que sustentan un mismo argumento. De ahí que la Corte sintetiza los fundamentos de la apelación en los siguientes cinco argumentos:

Argumento 1 - Identidad de cargos desempeñados (secciones 1.1, 1.1.1, 1.1.2 y 3): en la acción de protección, el accionante sostuvo que trabajó por más de seis años en el CNE. Al haber renovado su contrato por más tiempo que el permitido en el artículo 58 de la LOSEP, el accionante sostuvo que adquirió estabilidad laboral. La Unidad Judicial desestimó este alegato, al encontrar que el accionante ocupó diferentes cargos durante este tiempo, y nunca ocupó el mismo cargo por más de dos años. En su apelación, el accionante planteó su teoría de “identidad de cargos”, en virtud de la cual, considera que, si bien nominalmente ocupó distintos cargos, estos -en esencia y a su criterio- siempre fueron un mismo cargo por haber desempeñado las mismas funciones. De ahí que el accionante considera que sí tendría estabilidad laboral.

Argumento 2 – Incorrecta interpretación de precedentes (sección 1.1): en la acción de protección, el accionante solicitó la aplicación de los precedentes 48-17-SIS-CC y 0009-09-SIS-CC. La Unidad Judicial interpretó que, en estas sentencias, la Corte Constitucional “ha castigado el abuso de la institución contratante, cuando se ha planteado remover al funcionario al que se le han otorgado varios contratos ocasionales, pero el cargo se mantiene”.¹⁵ Sin embargo, la Unidad Judicial entendió que ello no sería aplicable al CNE, por cuanto el accionante no se mantuvo en un solo cargo, sino que “cubrió plazas distintas”.

Argumento 3 - Ilícitud de la desvinculación (sección 1.2.1): en la acción de protección, el accionante sostuvo que la forma en la que el accionante fue desvinculado no fue lícita. La Unidad Judicial consideró que la supresión de partida es una forma reconocida en la ley para terminar un contrato con un servidor. En la apelación, el accionante consideró que, si bien se cambió la denominación de su cargo, otros cargos con diferente denominación pero iguales en funciones no fueron suprimidos. De ahí que considera que la forma en la que el CNE terminó el contrato fue ilegal.

¹⁵ Escrito de apelación, fs. 231.

Argumento 4 - Falta de motivación (sección 1.2.2): la sentencia de la Unidad Judicial careció de motivación. Tal argumento no será considerado para este análisis, pues, según la demanda, este sería el único argumento que sí fue contestado por la Corte Provincial.¹⁶

Argumento 5 – Discriminación por inaplicación de precedentes (sección 2.1 y 2.2): Según el accionante, la Unidad Judicial incurrió en el error de considerar que la vía ordinaria era la adecuada para ventilar la controversia, por inobservar la sentencia 1754-13-EP/19. Asimismo, considera que la Unidad Judicial concluyó erróneamente que el accionante pretendió la declaración de un derecho, por cuanto no habría aplicado las sentencias 009-09-SIC-CC, 030-18-SEP-CC, 009-09-IS, 047-17-SIS-CC, 005-13-SIS-CC y 0014-17-SIS-CC. Según el accionante, esta falta de aplicación de precedentes le generó un trato discriminatorio.

23. En conclusión, de los cinco argumentos de la apelación, el Argumento 2 no puede configurar una incongruencia, por cuanto no es un argumento *per se*. Del escrito de apelación se evidencia que la sección 1.1 es un preámbulo para poner en contexto a la Corte Provincial sobre el Argumento 1 relativo a “identidad de cargos” (desarrollado en las secciones 1.1.1 y 1.1.2), pero no contiene un cargo en contra de la sentencia de primera instancia. El Argumento 5 tampoco puede configurar la incongruencia, por cuanto el accionante reconoce que sí fue contestado por la Corte Provincial.
24. *Segundo (ii)*, los restantes argumentos sí satisfacen el criterio de relevancia. Los Argumentos 1, 3 y 5 se centran en demostrar una supuesta vulneración a la estabilidad laboral (Argumento 1) y a la discriminación por no aplicación de precedentes (Argumento 5), y a probar una supuesta ilicitud en la desvinculación del accionante (Argumento 3). Por ello, sí podrían alterar el decisorio de la sentencia impugnada, en tanto configurarían vulneraciones de derechos constitucionales.
25. *Tercero (iii)*, de los tres argumentos restantes (Argumentos 1, 3 y 5), la Corte verifica que la sentencia impugnada sí se pronunció sobre ellos.
26. Sobre el Argumento 1, la Corte Provincial sí desestimó el cargo de estabilidad laboral, por haber mantenido una “identidad de cargos” desempeñados en el CNE. Dicha magistratura estableció que el efecto de que el accionante haya laborado por más de seis años en el CNE es un puntaje adicional en un eventual concurso, pero no la existencia de estabilidad laboral. La judicatura indicó que, independientemente de si

¹⁶ Demanda, fs. 25 del expediente constitucional: “[la Corte Provincial] solo analiza en su sentencia, uno de los argumentos de mi recurso: la alegada falta de motivación de la sentencia de primera instancia; y deja de lado todos los restantes”.

ocupó el mismo cargo por más de seis años, igualmente ello no generaría estabilidad laboral para el accionante. En sus palabras:

La LOSEP [establece que] “[los servidores que] mantengan vigentes contratos de servicios ocasionales **por más de cuatro años** en la misma institución, a través de renovaciones o firma de nuevos contratos, previo el concurso de méritos y oposición, en el que se les otorgará una calificación adicional que será regulada en el reglamento a esta ley”; es decir, establece una **puntuación adicional** en concurso por la experiencia en un cargo, **no estabilidad laboral**. (énfasis añadido)

27. Sobre el Argumento 3, la Corte Provincial también se pronunció sobre la supuesta ilegalidad de la desvinculación. La sentencia impugnada lo desestimó de la siguiente forma:

la terminación unilateral de uno de tales contratos, corresponde a una facultad legalmente estipulada a favor de la entidad nominadora, que puede suscribirlo o terminarlo cuando lo considere necesario, sin que ello implique vulneración de un derecho.

28. Sobre el Argumento 5, la Corte Provincial sí desestimó el cargo de discriminación por la falta de aplicación de precedentes, pues la Corte Provincial se pronunció sobre todos los precedentes cuya inaplicación habría ocasionado la discriminación:

- Sobre las sentencias 1754-13-EP/19¹⁷ y 009-09-SIC-CC, la Corte Provincial estableció:

En la [sentencia 1754-13-EP/19] que fue alegada por el accionante, la Corte en realidad no analizó el fondo del asunto, sino que el análisis se concentró en la competencia de los jueces que la conocieron previamente. La [sentencia 009-09-SIC-CC] se refiere a una acción de incumplimiento de la sentencia anteriormente referida.

- Sobre la sentencia 030-18-SEP-CC, la Corte Provincial resolvió:

[La sentencia] sienta un precedente jurisprudencial con relación a la remoción de servidores públicos que hayan ingresado con **nombramiento de carácter permanente** [...] entonces, no es una resolución aplicable al caso. (énfasis añadido)

- Sobre las sentencias 009-09-IS, 047-17-SIS-CC, 005-13-SIS-CC y 0014-17-SIS-CC, la Corte Provincial sostuvo:

¹⁷ En el caso 1754-13-EP, la entidad accionante alegó la vulneración a su derecho a un juez competente, por cuanto consideró que únicamente un tribunal contencioso-administrativo tendría competencia para resolver la controversia. La Corte Constitucional resolvió que, al tratarse de una acción de protección, el juez competente es el juez constitucional. Ver sentencia 1754-13-EP/19, 19 de noviembre de 2019, párr. 29.

La mayoría de las referidas resoluciones se relacionan al incumplimiento de decisiones [...] sustentadas en la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, entre cuyas disposiciones transitorias contenía la obligación de otorgar la estabilidad por verificarse contratación sucesiva durante un periodo superior a los 4 años, pero **esa norma fue derogada** [...] con la publicación [...] de la LOSEP, que establece una puntuación adicional en concurso por su experiencia en el cargo, no estabilidad laboral. (énfasis añadido)

29. Por lo tanto, la Corte Constitucional concluye que, de los seis argumentos presentados en la apelación: uno fue reconocido como contestado por el accionante, otro no constituyó un argumento *per se*, y los tres restantes sí fueron contestados por la Corte Provincial. Por ende, la sentencia impugnada no incurre en una incongruencia frente a las partes, y la Corte Provincial no vulneró la garantía de la motivación.

6. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **1177-20-EP**.
2. **Disponer** la devolución del expediente 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 nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 04 de julio de 2024.- Lo certifico.



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

117720EP-6ef74



Caso Nro. 1177-20-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 2090-21-EP/24
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 04 de julio de 2024

CASO 2090-21-EP

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

SENTENCIA 2090-21-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de 31 de mayo de 2021 dictada por la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en el marco de un proceso de acción de protección. La Corte encuentra que no existió una vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, por un vicio de insuficiencia.

1. Antecedentes procesales

1. El 3 de marzo de 2021, Armando Javier Coronel Villacrés (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra del Servicio de Rentas Internas (“**SRI**”) y la Procuraduría General del Estado, por considerar que el SRI había vulnerado sus derechos al haber iniciado un proceso determinativo en su contra -mediante la liquidación de pago 172020065007871223-, mientras que los plazos y términos de los procesos administrativos tributarios se encontraban suspendidos por la pandemia del COVID-19.¹
2. El 15 de marzo de 2021, el juez de la Unidad Judicial de lo Penal del cantón Rumiñahui (“**Unidad Judicial**”) aceptó la acción de protección.² Inconforme con la decisión, el SRI interpuso un recurso de apelación.

¹ El accionante alegó que el SRI había suspendido los términos y plazos en todos los procesos administrativos tributarios desde el 16 de marzo de 2020 hasta el 15 de junio de 2020 (inclusive), mediante resoluciones NAC-DGERCGC20-00000022; NAC-DGERCGC20-000000224; NAC-DGERCGC20-00000026; NAC-DGERCGC20-00000028; NAC-DGERCGC20-00000031; NAC-DGERCGC20-00000034; NAC-DGERCGC20-00000035; y NAC-DGERCGC20-00000038. Por tanto, sostuvo que la emisión de la mencionada liquidación de pago el 29 de mayo de 2020 vulneró sus derechos constitucionales. Proceso judicial 17293-2021-00224.

² La Unidad Judicial resolvió que el SRI había vulnerado los derechos a la seguridad jurídica, tutela judicial efectiva y debido proceso, en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes y derecho a la defensa del accionante. Ordenó dejar sin efecto la liquidación impugnada y los procesos coactivos relacionados.

3. El 31 de mayo de 2021, la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala Provincial**”) aceptó el recurso de apelación y revocó el fallo subido en grado, al considerar que la liquidación impugnada no había vulnerado los derechos del accionante, porque este pudo haber impugnado la liquidación después de que los plazos y términos se reestablecieron. Frente a esto, el accionante interpuso un recurso de aclaración y ampliación.
4. El 14 de junio de 2021, la Sala Provincial desestimó el recurso horizontal, por considerar que la sentencia de segunda instancia era suficientemente clara.
5. El 28 de junio de 2021, el accionante presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 31 de mayo de 2021.
6. El 15 de octubre de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.³
7. El 17 de febrero de 2022, la causa fue resorteada a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes.
8. El 10 de noviembre de 2021 y en otras ocasiones,⁴ el accionante presentó escritos solicitando que la Corte convoque a audiencia en esta causa.
9. El 1 de abril de 2024, en atención al orden cronológico de resolución de las causas, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y notificó a las partes.

2. Competencia

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

³ La Sala de Admisión estuvo conformada por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Carmen Corral Ponce y el ex juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.

⁴ El accionante también presentó escritos similares el 30 de junio de 2022, el 3 de octubre de 2022, 5 de enero de 2023, 2 de mayo de 2023, 12 de julio de 2023, 31 de agosto de 2023, 27 de septiembre de 2023, 11 de diciembre de 2023 y 4 de enero de 2024.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos del accionante

- 11.** El accionante alega que la sentencia impugnada vulneró sus derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso, a la defensa y a la tutela judicial efectiva, consagrados en los artículos 82, 76, 76.7 y 75 de la LOGJCC. Como pretensión, el accionante solicita a la Corte Constitucional que acepte la acción planteada, declare la vulneración de derechos, y deje sin efecto la liquidación de pago 17202006500781223. Al respecto, planteó los siguientes cargos:
- 12.** En términos generales, el accionante alega que la sentencia emitida por la Sala Provincial vulneró su derecho a la seguridad jurídica, porque la Sala obvió analizar “si en efecto existió vulneración de derechos constitucionales, [...] limitándose a indicar que no en todos los casos es procedente admitir la Acción de Protección”. Añadió que el razonamiento empleado en el fallo por la Sala Provincial es contrario a lo señalado por la Corte Constitucional en el caso 141-14-EP/20, en donde se dispuso que los jueces constitucionales “tienen la obligación de realizar un análisis de los hechos puestos a su conocimiento, para determinar si ha existido vulneración de derechos contemplados en la Constitución”.
- 13.** Posteriormente, el accionante examina el análisis realizado por la Sala Provincial respecto a las vulneraciones de derechos alegadas y señala lo siguiente:
 - 13.1** Sobre la alegación de vulneración al derecho a la seguridad jurídica, el accionante indica que la sentencia impugnada afirma que “no se evidencia del proceso que el [acto] haya sido emitido fuera de disposición de suspensión de términos y plazos señalados”. Frente a esto, el accionante arguye que “la liquidación de pago fue emitida mientras aquella suspensión de plazos y términos se encontraba vigente, es decir la administración tributaria emitió un acto que estaba prohibido por norma expresa hacerlo, por tanto, causa sorpresa que aquello no haya sido analizado por los jueces [...]”.
 - 13.2** Sobre la alegación de vulneración a los derechos al debido proceso y a la defensa, el accionante indica que la Sala sostuvo que, aunque la liquidación haya sido emitida mientras los plazos y términos se encontraban suspendidos, el accionante “pudo haber ejercido sus derechos a la defensa a través de los recursos que se crea asistido

[...] una vez levantada la suspensión antes referida”. Frente a esto, el accionante indica que “resulta absurdo que se realice un análisis que concluye que no existe vulneración de [los] derechos invocados.”

14. Sobre la vulneración al derecho al debido proceso, indica que “el Servicio de Rentas Internas al ser un ente público se encuentra obligado a cumplir el debido proceso, tomando en cuenta lo dispuesto en las resoluciones de suspensión” y que dicha institución “tiene la facultad de emitir actos administrativos de determinación tributaria, [pero] tal atribución debe efectuarse en el marco de la normativa vigente y no inobservando sus propias resoluciones de suspensión de plazos y términos, como en el presente caso evidenciándose la vulneración al debido proceso”.
15. Además, el accionante arguye la vulneración a su derecho a la tutela judicial efectiva, en virtud de que “la referida liquidación de pago de fecha 29 de Mayo de 2020 afecta varios derechos constitucionales”, entre ellos, la tutela judicial efectiva. Añade que “la Administración Tributaria está en la obligación constitucional y legal de tutelar los derechos de los contribuyentes”.
16. Finalmente, sobre la presunta vulneración al derecho a la defensa, el accionante alega:

es indudable la vulneración de mi derecho constitucional a la defensa por parte de la administración tributaria, pues no tomó en cuenta lo dispuesto en las resoluciones dictadas por su máxima autoridad, y violentó mi derecho a presentar reclamos, apelaciones en la fecha en que fui notificado, impidiendo además que pueda presentar los elementos de descargo pertinentes o presentar pruebas, dejándome sin posibilidad de defensa alguna durante este periodo de tiempo.

3.2. Argumentos de la Sala Provincial

17. En su informe de descargo, los jueces de la Sala Provincial se refirieron a cada uno de los argumentos esgrimidos por el accionante en su demanda. Sobre la presunta vulneración al derecho a la seguridad jurídica, sostuvieron que:

[...] [en] el fallo que hemos emitido en segunda instancia [...] los hechos propuestos por el accionante, han sido analizados en el marco del contenido de los derechos acusados como vulnerados. Luego con respecto a la seguridad jurídica, [...] el Tribunal contrastó las regulaciones que el accionante acusa como inobservadas con el acto acusado como inconstitucional e ilegal [...] [d]e ahí que en el apartado a.1 de la sentencia se explica las

razones por las que considera que el SRI no ha actuado por fuera de sus propias regulaciones, en el caso.

18. En cuanto a las presuntas vulneraciones al derecho a la defensa y al debido proceso, los jueces de la Sala Provincial señalaron que el accionante “[d]irige sus cuestionamientos, no a lo actuado por los Jueces Constitucionales de Segunda Instancia, [...] sino que cuestiona la competencia de la autoridad para emitir la liquidación de pago No. 172020065007871223”.
19. Además, con relación a la presunta vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva, los jueces de la Sala Provincial afirman que el accionante no esgrime un argumento claro respecto de cómo se vulneró dicho derecho y, al contrario, sostienen que la causa fue tramitada respetando el derecho a la tutela judicial efectiva de las partes.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

20. En la sustanciación de una acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante.⁵ La Corte ha expresado que los accionantes están llamados a desarrollar argumentos completos (tesis, base fáctica y justificación jurídica)⁶ que le permitan analizar la violación de derechos.
21. De los cargos sintetizados en los párrafos 12 y 13 *supra*, se desprende que el accionante, si bien arguye la vulneración al derecho a la seguridad jurídica, la base fáctica presentada es: la supuesta omisión de la sentencia impugnada de analizar la existencia de violaciones a sus derechos constitucionales. Haciendo un esfuerzo razonable, es posible identificar un cargo mínimamente completo que, en este caso, se relaciona más con la garantía de motivación que con la presunta vulneración al derecho a la seguridad jurídica.⁷ Por ello, la Corte decide reconducir estas alegaciones y abordarlas a partir del derecho al debido proceso en la garantía de motivación y, para ello, plantea el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia emitida el 31 de mayo de 2021 por la Sala Provincial, incurrió en un vicio de insuficiencia en la motivación, al no haber verificado la real ocurrencia de las vulneraciones de derechos constitucionales alegadas por el accionante?**

⁵ CCE, sentencia 1967-14-EP, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

⁶ Ibid, párr. 18.

⁷ CCE, sentencia 1158-17-EP/21 (Garantía de la motivación), 20 de octubre de 2021, párr. 103.

22. Finalmente, esta Corte observa que, conforme se desprende de los párrafos 14, 15 y 16 *supra*, si bien el accionante alega que se vulneraron sus derechos al debido proceso, a la tutela judicial efectiva y a la defensa, sus argumentos están relacionados con las actuaciones del SRI y no con la sentencia impugnada; por tanto, no se puede formular un problema jurídico.

5. Resolución del problema jurídico

5.1 ¿La sentencia emitida el 31 de mayo de 2021 por la Sala Provincial, incurrió en un vicio de insuficiencia en la motivación, al no haber verificado la real ocurrencia de las vulneraciones de derechos constitucionales alegadas por el accionante?

23. El artículo 76, numeral 7, letra l) de la CRE establece que “[n]o 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”.
24. La Corte Constitucional ha señalado que “una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente; y, (ii) una fundamentación fáctica suficiente”.⁸ En ese sentido, la fundamentación normativa debe contener “la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso [...] la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso”.⁹
25. Además, la Corte ha determinado que, en el caso de las garantías jurisdiccionales, hay un elemento adicional derivado de la garantía de motivación, el cual establece que (iii) el juez debe pronunciarse sobre “la real existencia de la vulneración a los derechos alegados”.¹⁰
26. A través del elemento (iii), la jurisprudencia constitucional buscó evitar que el análisis de los operadores judiciales que conocen garantías jurisdiccionales sea elemental y/o superficial, en atención a que, en este tipo de procesos, “se discuten cuestiones

⁸ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párr. 61.

⁹ *Ibidem*, párr. 61.1. y 61.2.

¹⁰ *Ibidem*, párr 103

especialmente relevantes para la justicia: la vulneración a derechos constitucionales".¹¹
De esta forma, la Corte dilucidó que, en una acción de protección, los jueces

[...] deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. [...] Y únicamente cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales [...] podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido.¹²

27. Más concretamente, respecto a la forma en que los jueces deben cumplir con la observancia del elemento (iii), la Corte ha señalado que la esencia del examen de la autoridad judicial constitucional debe centrarse en verificar si concurre la alegada violación, previo a determinar a) cuáles son las vías ordinarias adecuadas y b) las causales de improcedencia de la acción.¹³

28. Ahora bien, en la demanda de acción extraordinaria de protección, el accionante argumenta haber presentado alegaciones sobre: (i) vulneración al derecho a la seguridad jurídica, (ii) vulneración al derecho al debido proceso y (iii) vulneración al derecho a la defensa. Se ha verificado que estos argumentos fueron oportunamente presentados durante el proceso judicial.

29. A partir de esta argumentación, la Corte analizará si la sentencia bajo análisis cuenta con los elementos establecidos en los párrafos 24 a 27 *supra*, lo cual, permitirá responder al problema jurídico.

30. De la revisión de la sentencia de la Sala Provincial, se evidencia que la sección 4.2. examina la existencia de violaciones a derechos constitucionales y expone lo siguiente:

30.1 No existió vulneración al derecho a la seguridad jurídica porque, “si bien los plazos y términos estaban suspendidos [en virtud del decreto ejecutivo 1017 del 16 de marzo de 2020 y la resolución NAC-DGERCG20-00000022], no lo estaba el ejercicio de las facultades del SRI, y que [sic] la entidad accionada estaba en capacidad de seguir ejerciéndolas”; por ello, la Sala concluyó que la emisión de la liquidación objeto de la causa no contravino el ordenamiento jurídico ni afectó el derecho a la seguridad jurídica.

¹¹ CCE, sentencia 38-19-IS/22, 30 de noviembre de 2022, párr. 39.

¹² CCE, sentencia 001-16-PJO-CC, 22 de marzo de 2016, págs. 23.

¹³ CCE, sentencia 1285-13-EP/19 de 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

- 30.2** En relación a los derechos al debido proceso y a la defensa, el accionante alegó que no pudo interponer recursos administrativos o judiciales, por encontrarse suspendidos los plazos. Al respecto, la Sala Provincial determinó que aquello no implicó una vulneración porque, si bien la liquidación fue emitida durante la suspensión de plazos, el accionante estaba habilitado a ejercer su derecho a la defensa a través de los recursos administrativos o jurisdiccionales disponibles, una vez levantada la suspensión, en aplicación de la resolución de la Dirección General del Servicio de Rentas Internas NAC-DGERCGC20-00000042, de fecha 16 de junio del 2020 y del art. innumerado 86 del Código Tributario.¹⁴ La sentencia impugnada anota que no hay evidencia de que el accionante haya intentado proponer reclamo o recurso alguno una vez habilitados los términos, por lo que no se evidencia afectación alguna.
- 31.** Siendo así, este Organismo verifica que la Corte Provincial efectivamente analizó las alegaciones sobre presuntas vulneraciones a los derechos citados en el párrafo 28 *supra*, a la seguridad jurídica, al debido proceso y a la defensa. De lo reseñado en los párrafos 30.1 y 30.2 *supra*, este Organismo verifica que, en dicho análisis, la Sala determinó los hechos que se dieron por probados (fundamentación fáctica), estableció la normativa que consideró pertinente y justificó su aplicación sobre los hechos del caso (fundamentación jurídica), en relación con los argumentos y pretensiones del proceso de origen.
- 32.** Por tanto, esta Corte concluye que no existió vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de motivación, en la sentencia de 31 de mayo de 2021 emitida por la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

6. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **2090-21-EP**.

¹⁴ Código Tributario. Registro Oficial Suplemento 38 de 14 de junio de 2005. Art. Innumerado (después del art. 86.- [...] Los plazos y términos de todos los procesos administrativos tributarios, así como los plazos de prescripción de la acción de cobro, que se encuentren decurriendo al momento de producirse un hecho de fuerza mayor o caso fortuito, que impida su despacho, se suspenderán hasta que se superen las causas que lo provocaron, momento desde el cual se continuará su cómputo. Para el efecto, la autoridad tributaria publicará los plazos de suspensión a través de los medios previstos en este Código.

2. **Disponer** la devolución del expediente.

3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 04 de julio de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

209021EP-6ef72



Caso Nro. 2090-21-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Dictamen 3-24-RC/24
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 27 de junio de 2024

CASO 3-24-RC

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

DICTAMEN 3-24-RC/24

Resumen: El presente dictamen de procedimiento examina la propuesta de enmienda a la CRE presentada por la Asamblea Nacional del Ecuador. Luego del análisis correspondiente, se concluye que la propuesta puede ser tramitada a través del procedimiento previsto en el artículo 441 numeral 2 de la CRE.

1. Antecedentes y procedimiento

1. El 7 de marzo de 2024, el legislador Diego Fernando Matovelle Vera presentó una propuesta de enmienda constitucional (“**propuesta**”) ante la Asamblea Nacional del Ecuador (“**Asamblea**”). Esta fue calificada por el Consejo de Administración Legislativa el 15 de marzo de 2024. Con ello, el 28 de mayo de 2024, el presidente de la Asamblea, Henry Kronfle Kozhaya (“**petionario**”) puso en conocimiento de esta Magistratura dicha propuesta. En tal virtud, solicitó “que de conformidad a lo establecido en el artículo 101 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se indique por cuál de los procedimientos previstos en la Constitución corresponde tramitar el referido proyecto”.
2. Por sorteo electrónico realizado en la misma fecha en la que se presentó la propuesta, la sustanciación de la causa recayó en el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet. Mediante auto de 17 de junio de 2024, el juez ponente avocó conocimiento de la causa *in examine*.

2. Competencia

3. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 443 de la CRE y el artículo 99 (1) de la LOGJCC, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para determinar el procedimiento o vía que debe darse a la propuesta de modificación constitucional presentada por el petionario.

3. Legitimación activa y requisitos formales

4. El artículo 441 de la Constitución regula el procedimiento de enmienda de los artículos del texto constitucional. Así, la norma prescribe que este procedimiento puede tratarse a través de referéndum o procedimiento parlamentario. Respecto del procedimiento parlamentario, el artículo 441.2 de la CRE establece que este tipo de enmiendas procede “por iniciativa de un número no inferior a la tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional”.

5. El artículo 100 (3) de la LOGJCC, al respecto, prescribe que:

Todo proyecto de enmienda o reforma constitucional debe ser enviado a la Corte Constitucional para que indique cuál de los procedimientos previstos en la CRE corresponde, de acuerdo en los siguientes casos: [...]

3. Cuando la iniciativa provenga de la Asamblea Nacional, antes de dar inicio al proceso de aprobación legislativa. En todos los casos se deberá anexar un escrito en el que se sugiera el procedimiento a seguir, y las razones de derecho que justifican esta opción.

6. Con relación a estos requisitos, se comprueba, en la causa *sub iudice*, lo siguiente:

- (i) La propuesta ha sido presentada por la Asamblea con el respaldo de 48 asambleístas, lo que supera el tercio de los integrantes de la Función Legislativa.¹
- (ii) El peticionario ha singularizado un procedimiento a seguir, determinando que su propuesta debería tramitarse mediante enmienda constitucional. Asimismo, acompañó a su propuesta argumentación jurídica para justificar la pertinencia de dicho procedimiento.

7. Con lo anterior se concluye que la propuesta presentada *cumple* con los requisitos de forma y legitimación activa exigido por la CRE y la LOGJCC.

¹ Es importante destacar que en la propuesta presentada se encuentran 49 firmas de las 137 de todos los asambleístas que conforman el órgano legislativo. Pese a ello, la firma del asambleísta Lucio Gutiérrez Borbúa está repetida en dos ocasiones; por lo que se toma en cuenta únicamente una de ellas para el conteo realizado en el párrafo *supra*.

4. Contenido del proyecto de enmienda

8. El proyecto tiene por objeto la modificación de los artículos 170, 183, 186 y 434 de la CRE en los siguientes términos:

Enmiéndese el párrafo primero del artículo 170 de la Constitución de la República del Ecuador, sustituyéndolo por el siguiente texto: “Art. 170.- Para el ingreso a la Función Judicial se observarán los criterios de igualdad, equidad, probidad, oposición, méritos, publicidad, impugnación, participación ciudadana y paridad entre hombres y mujeres”.

9. En este sentido, la modificación propuesta y la redacción del artículo actual se representan de la siguiente forma:

Artículo actual	Artículo propuesto
<p>Art. 170.- Para el ingreso a la Función Judicial se observarán los criterios de igualdad, equidad, probidad, oposición, méritos, publicidad, impugnación y participación ciudadana.</p> <p>Se reconoce y garantiza la carrera judicial en la justicia ordinaria. Se garantizará la profesionalización mediante la formación continua y la evaluación periódica de las servidoras y servidores judiciales, como condiciones indispensables para la promoción y permanencia en la carrera judicial.</p>	<p>Art. 170.- Para el ingreso a la Función Judicial se observarán los criterios de igualdad, equidad, probidad, oposición, méritos, publicidad, impugnación y participación ciudadana y paridad entre hombres y mujeres.</p> <p>Se reconoce y garantiza la carrera judicial en la justicia ordinaria. Se garantizará la profesionalización mediante la formación continua y la evaluación periódica de las servidoras y servidores judiciales, como condiciones indispensables para la promoción y permanencia en la carrera judicial.</p>

Fuente: Elaboración interna de la Corte Constitucional

10. Por su parte, respecto del artículo 183 de la CRE, propone: “[e]nmiéndese el último inciso del artículo 183 de la Constitución de la República del Ecuador sustituyendo la frase ‘Se propenderá a la paridad entre mujer y hombre’ por ‘Se garantizarán condiciones de equidad y paridad entre mujeres y hombres’”. La modificación se representaría de la siguiente manera:

[Gráfico en la siguiente página]

Artículo actual	Artículo propuesto
<p>Art. 183.- Para ser jueza o juez de la Corte Nacional de Justicia, además de los requisitos de idoneidad que determine la ley, se requerirá:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Ser ecuatoriana o ecuatoriano y hallarse en goce de los derechos políticos.2. Tener título de tercer nivel en Derecho legalmente reconocido en el país.3. Haber ejercido con probidad notoria la profesión de abogada o abogado, la judicatura o la docencia universitaria en ciencias jurídicas, por un lapso mínimo de diez años. <p>Las juezas y jueces de la Corte Nacional de Justicia serán elegidos por el Consejo de la Judicatura conforme a un procedimiento con concurso de oposición y méritos, impugnación y control social. Se propenderá a la paridad entre mujer y hombre.</p>	<p>Art. 183.- Para ser jueza o juez de la Corte Nacional de Justicia, además de los requisitos de idoneidad que determine la ley, se requerirá:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Ser ecuatoriana o ecuatoriano y hallarse en goce de los derechos políticos.2. Tener título de tercer nivel en Derecho legalmente reconocido en el país.3. Haber ejercido con probidad notoria la profesión de abogada o abogado, la judicatura o la docencia universitaria en ciencias jurídicas, por un lapso mínimo de diez años. <p>Las juezas y jueces de la Corte Nacional de Justicia serán elegidos por el Consejo de la Judicatura conforme a un procedimiento con concurso de oposición y méritos, impugnación y control social. Se garantizarán condiciones de equidad y paridad entre mujeres y hombres.</p>

Fuente: Elaboración interna de la Corte Constitucional

11. Asimismo, respecto del artículo 186, propone: “[e]nmiendese el párrafo primero del artículo 186 de la Constitución de la República del Ecuador agregando a continuación del punto aparte, el siguiente texto: ‘La organización de las salas especializadas se realizará bajo criterios de equidad y paridad entre hombres y mujeres’”. Con ello, la propuesta se representaría de la siguiente manera:

[Gráfico en la siguiente página]

Artículo actual	Artículo propuesto
<p>Art. 186.- En cada provincia funcionará una corte provincial de justicia integrada por el número de juezas y jueces necesarios para atender las causas, que provendrán de la carrera judicial, el libre ejercicio profesional y la docencia universitaria. Las juezas y jueces se organizarán en salas especializadas en las materias que se correspondan con las de la Corte Nacional de Justicia.</p> <p>El Consejo de la Judicatura determinará el número de tribunales y juzgados necesarios, conforme a las necesidades de la población.</p> <p>En cada cantón existirá al menos una jueza o juez especializado en familia, niñez y adolescencia y una jueza o juez especializado en adolescentes infractores, de acuerdo con las necesidades poblacionales.</p> <p>En las localidades donde exista un centro de rehabilitación social existirá, al menos, un juzgado de garantías penitenciarias.</p>	<p>Art. 186.- En cada provincia funcionará una corte provincial de justicia integrada por el número de juezas y jueces necesarios para atender las causas, que provendrán de la carrera judicial, el libre ejercicio profesional y la docencia universitaria. Las juezas y jueces se organizarán en salas especializadas en las materias que se correspondan con las de la Corte Nacional de Justicia. La organización de las salas especializadas se realizará bajo criterios de equidad y paridad entre hombres y mujeres.</p> <p>El Consejo de la Judicatura determinará el número de tribunales y juzgados necesarios, conforme a las necesidades de la población.</p> <p>En cada cantón existirá al menos una jueza o juez especializado en familia, niñez y adolescencia y una jueza o juez especializado en adolescentes infractores, de acuerdo con las necesidades poblacionales.</p> <p>En las localidades donde exista un centro de rehabilitación social existirá, al menos, un juzgado de garantías penitenciarias.</p>

Fuente: Elaboración interna de la Corte Constitucional

12. Asimismo, respecto del artículo 434, propone: “[e]nmiendese el párrafo primero del artículo 434 de la Constitución de la República del Ecuador sustituyendo la frase ‘En la integración de la Corte se garantizarán la equidad y paridad entre mujeres y hombres’”. Con ello, la propuesta se vería reflejada de la siguiente manera:

[Gráfico en la siguiente página]

Artículo actual	Artículo propuesto
<p>Art. 434.- Los miembros de la Corte Constitucional se designarán por una comisión calificadora que estará integrada por dos personas nombradas por cada una de las funciones, Legislativa, Ejecutiva y de Transparencia y Control Social. La selección de los miembros se realizará de entre las candidaturas presentadas por las funciones anteriores, a través de un proceso de concurso público, con veeduría y posibilidad de impugnación ciudadana. En la integración de la Corte se procurará la paridad entre hombres y mujeres.</p> <p>El procedimiento, plazos y demás elementos de selección y calificación serán determinados por la ley.</p>	<p>Art. 434.- Los miembros de la Corte Constitucional se designarán por una comisión calificadora que estará integrada por dos personas nombradas por cada una de las funciones, Legislativa, Ejecutiva y de Transparencia y Control Social. La selección de los miembros se realizará de entre las candidaturas presentadas por las funciones anteriores, a través de un proceso de concurso público, con veeduría y posibilidad de impugnación ciudadana. En la integración de la Corte se garantizará la equidad y paridad entre mujeres y hombres.</p> <p>El procedimiento, plazos y demás elementos de selección y calificación serán determinados por la ley.</p>

Fuente: Elaboración interna de la Corte Constitucional

13. Con lo anterior, el peticionario cita el artículo 441 de la CRE, y sugiere que la propuesta descritas se tramite a través de enmienda, con los debidos debates legislativos.

5. Análisis constitucional

5.1. Objeto del pronunciamiento

14. En el título IX de la CRE se prevén tres mecanismos de modificación constitucional: (i) la enmienda constitucional; (ii) la reforma parcial; y, (iii) la tramitación mediante Asamblea Constituyente. Respecto del mecanismo de enmienda constitucional (i), esta Corte ha establecido que “respetar el espíritu del constituyente al proponer cambios no significativos al texto constitucional”.² Por su parte, la reforma parcial (ii) se caracteriza por “efectuar modificaciones a la estructura de la CRE o al carácter o elementos constitutivos del Estado”,³ sin que esto conlleve restricciones a los derechos y garantías prescritos en la Carta Magna y sin que se modifique el procedimiento de reforma a fin de identificar los dos límites de la reforma parcial conforme el artículo 422 de la CRE. Finalmente, la tramitación de modificación constitucional mediante Asamblea Constituyente (iii) es “el más riguroso de los mecanismos de modificación de la CRE”,⁴ y “conllevaría a la

² CCE, Dictamen 1-17-RC/21 de 8 de diciembre de 2021, párr. 11.

³ CCE, Dictamen 1-19-RC/19 de 2 abril de 2019, párr. 10.

⁴ *Ibid.*, párr. 11.

reescritura completa de una Constitución o a la incorporación de modificaciones específicas que rebasan los límites o posibilidades de la enmienda o la reforma parcial, pero siempre a través de la consolidación de un nuevo texto”.⁵

15. Las vías antes descritas responden a un orden jerárquico —conforme se ha establecido en el Dictamen 8-19-RC/19—⁶ pues protegen elementos sustanciales de la CRE y de la estructura del Estado atendiendo a la rigidez constitucional.
16. Asimismo, en cuanto al control de propuestas de modificación constitucional, la Corte ha definido sus fases de intervención. Específicamente, la *primera* etapa se centra en determinar el mecanismo adecuado para procesar la propuesta presentada. Durante esta fase inicial se debe realizar un análisis específico orientado a verificar si las propuestas de modificación constitucional rebasan los límites establecidos en el artículo 441 de la CRE, y si esta contiene argumentos de derechos que respalden la elección de la vía. Esto a partir de la evaluación de los límites materiales previstos para su activación. La segunda etapa de control constitucional estará supeditada al sujeto activo y el tipo de vía que se invoque en la propuesta de modificación. En el caso *in examine*, siendo una propuesta de enmienda parlamentaria, a esta Magistratura le corresponde realizar el control constitucional únicamente respecto de esta primera etapa.
17. Como se había mencionado anteriormente, el artículo 100 de la LOGJCC prescribe que las propuestas de enmienda o reforma *deben* ser enviadas a la Corte Constitucional para que indique los procedimientos de reforma correspondientes. Específicamente: “[c]uando la iniciativa provenga de la Asamblea Nacional, antes de dar inicio al proceso de aprobación legislativa”.
18. Esto es concordante con lo establecido en el artículo 441 de la CRE, que prescribe que la enmienda constitucional procede:

Por iniciativa de un número no inferior a la tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional. El proyecto se tramitará en dos debates; el segundo debate se realizará de modo impostergable en los treinta días siguientes al año de realizado el primero. La reforma sólo se

⁵ CCE, Dictamen 2-24-RC/24 de 16 de mayo de 2024, párr. 19.

⁶ CCE, Dictamen 8-19-RC/19 de 16 de octubre de 2019, párr. 17: “[l]a Constitución establece los procedimientos de modificación de su texto, a través de un sistema jerarquizado en el que se prevén tres mecanismos que se diferencian entre sí. Cada uno de estos contempla diversas limitaciones formales y materiales que inciden en su ámbito y en la profundidad de la modificación que pueden introducir en la Norma Suprema”.

aprobará si obtiene el respaldo de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional.

19. Por ende, mediante este dictamen se determinará la vía en la que procede la modificación constitucional propuesta. Si se determinase que la medida procede mediante enmienda — conforme lo propone el peticionario— el resto el procedimiento de modificación continuará en la Asamblea.⁷ Asimismo, siendo que “del análisis de la propuesta no se observa que las [propuestas] se refieran al procedimiento de reforma de la Constitución, la Corte prescindirá de su examen”.⁸

5.2. Análisis constitucional de la vía propuesta

20. En esta sección, la Corte dictaminará si el procedimiento propuesto por el peticionario es adecuado para tramitar el proyecto de modificación constitucional. Así, toda vez que la propuesta sugiere la tramitación vía enmienda, corresponde a este Organismo examinar si incurre o no en las limitaciones materiales previstas en el artículo 441 antes mencionado. Con ello, se verificará si la propuesta: (i) altera la estructura fundamental de la Constitución; (ii) los elementos constitutivos del Estado; (iii) que no establezca restricciones a derechos y garantías constitucionales; y, (iv) que no modifique el procedimiento de reforma de la CRE.

5.2.1. Argumentos del peticionario

21. En lo medular, el peticionario expone que:

[E]sta propuesta [de enmienda constitucional] tiene como su eje, los principios de no discriminación contra las mujeres por razón de género y de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres. Estos son componentes fundamentales del derecho internacional de los derechos humanos, establecidos tanto en la Declaración Universal de Derechos Humanos como en los principales tratados universales y regionales. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer establecen deberes estatales para erradicar la discriminación por motivos de género.

⁷ Respecto de ello, puede observarse, por ejemplo, lo resuelto en los casos 2-22-RC/23 y 1-23-RC/23, en los que —una vez superado el primer y único momento de análisis— la propuesta de modificación concluyó en la Asamblea, sin que este Organismo haya emitido pronunciamientos adicionales. Aquello no obsta el control posterior que podría realizarse en virtud del artículo 106 de la LOGJCC.

⁸ Dictamen 1-24-RC/24 de 24 de enero de 2024, párr. 22.

22. Con lo anterior, manifiesta que el proceso constituyente de 2008 buscó la transformación institucional y garantizar los derechos de grupos tradicionalmente excluidos, como las mujeres. Asimismo, asegura que la Constitución garantiza los derechos de participación de los ecuatorianos, incluyendo el desempeño de funciones públicas con base en méritos y capacidades, asegurando la participación con criterios de equidad y paridad de género. Además, establece, el artículo 65 de la Constitución promueve la representación paritaria de mujeres y hombres en cargos públicos y elecciones.
23. Más adelante, el peticionario señala que “conforme lo destaca el documento ‘Propuesta Normativa: Iniciativa para promover la paridad de género en la designación de autoridades mujeres en las Cortes de Justicia del Ecuador’, elaborado por la Asociación de Mujeres por la Equidad de Género y la Autonomía – MEGA, el país ha dado muestras de importantes precedentes en la lucha por la paridad, llegando a ser referente en la región”. Con ello, considera que la propuesta puede ser coadyuvantes a la consecución de la paridad de género en el ámbito jurisdiccional.
24. Por lo anterior, el peticionario “observando detenidamente los requisitos del artículo 441, [...] ha considerado que el mecanismo que debería adoptarse es el denominado ‘*Enmienda Constitucional*’”.

5.2.2. Pronunciamiento sobre la viabilidad del procedimiento de enmienda

25. Conforme se mencionaba previamente, el peticionario propone modificaciones en cuatro artículos de la Constitución con el fin de *garantizar* la paridad entre hombres y mujeres en el desempeño de cargos jurisdiccionales. Por ello, para verificar si la propuesta respeta los límites materiales establecidos respecto de la modificación mediante enmienda, se analizará si es que esta propuesta incurre en los supuestos del artículo 441 de la CRE.
26. *Primero*, la propuesta no altera la estructura fundamental de la Constitución. La Corte Constitucional ha manifestado que “[l]a dimensión material de la estructura fundamental de la Constitución está compuesta por principios constitucionales que la fundamenta, que reflejan una identidad colectiva, como pueblo y como Estado, que son una expresión de los procesos históricos y socioeconómico de un país; y que prescriben orientaciones en la construcción de un modelo de sociedad”.⁹

⁹ CCE, Dictamen 4-22-RC/22 de 12 de octubre de 2022, párr. 21.

27. *Segundo*, la propuesta no altera los elementos constitutivos del Estado. Por su parte, esta Magistratura ha establecido que el *carácter* del Estado está delineado mediante el artículo 1 de la CRE, pues en esta se definen caracteres no taxativos al establecer que el Estado ecuatoriano “es constitucional, de derechos y justicia social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Además, determina que el Estado, con esas características, organiza y distribuye el poder de manera republicana y descentralizada”.¹⁰
28. La propuesta presentada por el peticionario persigue la consecución de una representación equitativa entre hombres y mujeres en cargos jurisdiccionales. Esto, a juicio de este Organismo, no altera los principios constitucionales que fundamentan la CRE. No pretende alterar una identidad colectiva ni modificar la orientación en la construcción de un modelo de sociedad. Asimismo, tampoco busca alterar el carácter republicano y descentralizado del Estado ecuatoriano, ni su carácter constitucional, de derechos y justicia social, su carácter democrático, soberano independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Por ende, la propuesta no transgrede el segundo límite previsto en el artículo 441 de la CRE.
29. *Tercero*, la propuesta no establece restricciones a garantías y/o derechos constitucionales. Conforme se desprende de la propuesta de modificación de los cuatro artículos de la CRE antes mencionados, estos no alteran el catálogo de derechos contenidos en el Título II de la Constitución. Asimismo, no se ve modificado su grado de satisfacción. Tampoco se observa que exista una alteración al catálogo de garantías contenidos en el Título III de la CRE ni a su grado de satisfacción.
30. La propuesta presentada busca *garantizar* la paridad de género ya establecida en la Constitución, buscando, precisamente, reforzar el espíritu detrás de estas disposiciones, y buscar que dicha paridad sea conseguida en su totalidad.¹¹ Así, el sentido de la propuesta no busca coartar derechos ya establecidos en la Carta Magna, sino que busca dotar a las normas de mayor especificidad respecto del texto actual.
31. Es fundamental tener en consideración que a esta Magistratura no le corresponde analizar las consecuencias que potencialmente surgirían de la tramitación de la propuesta, pues aquello sería objeto de otro tipo de acciones previstas en el ordenamiento jurídico.

¹⁰ *Ibid.*, párr. 22.

¹¹ Conforme se estableció en la sección 4 de este dictamen, los artículos en su versión actual ya prevén cuestiones de paridad de género respecto de la selección entre hombres y mujeres en el marco de la ocupación de puestos de trabajo en la función judicial.

32. Con las consideraciones anteriores, esta Corte concluye que las modificaciones a los artículos 170, 183, 186 y 434 de la CRE *pueden* tramitarse mediante la enmienda constitucional contemplada en el artículo 441(2) de la Constitución. De este modo, la Corte Constitucional ha cumplido con el único momento de su intervención, por medio de este dictamen de vía respecto de la propuesta planteada, al haber verificado que el proyecto de enmienda no traspasa ninguno de los límites del artículo mencionado previamente.

6. Decisión

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

1. **Declarar** que el procedimiento de enmienda, establecido en el artículo 441 (2) de la CRE es apto para tramitar la propuesta de modificación constitucional planteada por el presidente de la Asamblea Nacional del Ecuador.
2. **Notificar** a la Asamblea Nacional para que continúe, de estimarlo conveniente, con el trámite establecido en el numeral segundo del artículo 441 de la CRE. La Asamblea deberá informar a este Organismo de las actuaciones que adoptará para dicho efecto.
3. **Notifíquese, publíquese y cúmplase.**

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 27 de junio de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Juez: Jhoel Escudero Soliz

DICTAMEN 3-24-RC/24

VOTO SALVADO

Juez constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. Con fundamento en los artículos 92 y 93 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respetuosamente presento mi voto salvado respecto de la decisión aprobada por mayoría mediante dictamen 3-24-RC/24, en la sesión de Pleno de 27 de junio de 2024. En dicha decisión, la mayoría de este Organismo dictaminó que la propuesta de enmienda a la Constitución presentada por la Asamblea Nacional puede ser tramitada mediante el procedimiento previsto en el artículo 441.2 de la Constitución.

1. Análisis constitucional

2. En este voto salvado, explicaré por qué considero que la propuesta remitida por la Asamblea Nacional no conlleva un cambio constitucional y, por tanto, la Corte Constitucional no está obligada a determinar la vía de reforma de la Constitución. Consecuentemente, la Corte Constitucional debió resolver que dicha propuesta no es apta para ser tramitada por el artículo 441.2 de la Constitución. Lo dicho no implica que ignore el principio de paridad de género, sino por el contrario, la Constitución ya establece su observancia obligatoria, tanto en la garantía del derecho a desempeñar cargos públicos (art. 61.7 y 65 CRE), así como en la composición de órganos públicos (art. 157, 176, 183, 210, 217, 224, 434). De allí que, estimo que una interpretación que sostenga que el principio de paridad es una regla que deba expresarse en toda institución reconocida por la Constitución, llevaría en un sentido a excluir la generalidad propia de este principio, dando a entender que solo debe ser obligatorio cuando está expresamente previsto en determinada disposición, lo que más bien debilitaría el alcance integral y comprensivo del mismo.
3. Los mecanismos previstos para la modificación constitucional funcionan como un resguardo de la rigidez que caracteriza a la Constitución ecuatoriana. De tal manera, se ha establecido un sistema gradado de cambio constitucional que contempla tres procedimientos: la enmienda,¹ la reforma parcial² y la convocatoria a una asamblea

¹ Artículo 441 de la Constitución.

² Artículo 442 de la Constitución.

constituyente.³ La Corte ha razonado sobre los diferentes grados de cambio constitucional que implica cada uno de estos procedimientos. Al respecto, ha sostenido:

La enmienda constitucional [...] respeta el espíritu del constituyente al proponer cambios no significativos al texto constitucional [...]. En relación a la reforma parcial [...] a través de este mecanismo es posible efectuar modificaciones a la estructura de la Constitución o al carácter o elementos constitutivos del Estado, sin que esto pueda implicar una restricción de derechos o garantías [...] el tercero y más riguroso de los mecanismos de modificación de la Constitución, es la Asamblea Constituyente [énfasis añadido].⁴

4. En el caso concreto, la Asamblea Nacional indica que se trata de una enmienda que tiene como objetivo promover la paridad de género en el ámbito judicial, para lo cual, propone cambios en los artículos 170, 183, 186 y 434 de la Constitución que han sido recogidos en el voto de mayoría.
5. Al respecto, sostengo que la Constitución establece claramente que la paridad de género es de observancia obligatoria para todas las instituciones del Estado. De ahí que, sea reconocido como un derecho de participación⁵ y también de manera específica para la designación de servidoras y servidores judiciales.⁶ En virtud de las normas constitucionales mencionadas, no cabe duda que el principio de paridad debe ser respetado en los procesos de elección de jueces y juezas y en la conformación de las diferentes judicaturas. Además, dicho principio debe ser observado en la regulación infra constitucional y desarrollado a través de las garantías normativas.
6. Por tanto, la propuesta bajo análisis no conlleva un cambio o modificación constitucional. Sostener lo contrario podría sustentar interpretaciones erróneas que exijan que el texto constitucional disponga expresamente a cada institución que observen el principio de paridad. Este tipo de interpretaciones debilitarían un derecho consagrado en la Constitución y en instrumentos internacionales de derechos humanos, que debe ser garantizado en todas las funciones del Estado y en los diferentes niveles de gobierno.
7. En virtud de lo expuesto, es deber de la Asamblea Nacional implementar las reformas normativas legales pertinentes a fin de hacer efectivo el principio de paridad dentro del ámbito judicial, conforme lo dispone el artículo 84 de la Constitución, en lugar de formular modificaciones en textos constitucionales que son claros. Como afirmé en el voto salvado

³ Artículo 444 de la Constitución.

⁴ CCE, dictamen 1-19-RC/19, 2 de abril de 2019, párrs. 9-11

⁵ Artículo 61.7 de la Constitución.

⁶ Artículo 176 de la Constitución.

de la sentencia 4-22-RC/22 “[p]retender que la Constitución contenga tal nivel de especificidad desnaturaliza la abstracción y generalidad que deben caracterizar a las disposiciones constitucionales y, además, anula el desarrollo que corresponde a los órganos con potestad normativa.”

8. Finalmente, considero que este examen debe realizar la Corte Constitucional previamente a realizar la determinación de la vía, pues permite constatar si en efecto, lo propuesto es un cambio constitucional. Omitir este análisis conduce a un examen segmentado de los cambios que se pretende realizar, sin considerar la integralidad del texto Constitucional.

2. Decisión

9. En virtud de lo expuesto, la propuesta bajo análisis no es apta para ser tramitada por el artículo 441.2 de la Constitución y debe ser rechazada.



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 el dictamen de la causa 3-24-RC fue presentado en Secretaría General el 10 de julio de 2024, mediante correo electrónico a las 10:24; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

324RC-6efb0

**Caso Nro. 3-24-RC**

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 236-20-EP/24
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 04 de julio de 2024

CASO 236-20-EP

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

SENTENCIA 236-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional analiza si en una sentencia emitida en un recurso de apelación de una acción de protección existió una inobservancia de la sentencia 30-18-SEP-CC. Una vez realizado el análisis se desestima la acción, pues existe una propiedad relevante distinta entre los casos analizados que implica que la cesación debe ser definitiva en el supuesto en el cual se accede a un nombramiento permanente sin un concurso de méritos y oposición.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 25 de octubre de 2019, Ketty Suárez González (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Santa Elena (“**GAD de Santa Elena**”). La accionante reclamó la vulneración de sus derechos a la seguridad jurídica, al trabajo y a la seguridad social al declararse la nulidad de su nombramiento permanente como recaudadora, devolverse a un nombramiento provisional y su posterior desvinculación. Para la accionante, se debía seguir un procedimiento de lesividad conforme la sentencia 30-18-SEP-CC, la cual fijó una regla jurisprudencial que, en opinión de la accionante, era aplicable a su caso. El proceso se signó con el número 24571-2019-00606.
2. El 13 de noviembre de 2019, la jueza de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar con sede en el cantón Santa Elena, provincia de Santa Elena (“**Unidad Judicial**”), aceptó la acción de protección porque consideró que, si bien se habría otorgado un nombramiento permanente sin un concurso de méritos y oposición, debía iniciarse un proceso de lesividad, conforme la sentencia 30-18-SEP-CC. El GAD de Santa Elena interpuso recurso de apelación.
3. El 19 de diciembre de 2019, la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena (“**Sala Provincial**”), en voto de mayoría, resolvió aceptar el recurso de apelación

porque consideró que el GAD de Santa Elena actuó en el marco de un proceso de revisión de conformidad con sus competencias del COA y del COOTAD, que la accionante no obtuvo su nombramiento de conformidad con el artículo 228 de la Constitución,¹ a través de un concurso público, y que la sentencia 30-18-SEP-CC difiere en sus fundamentos fácticos con el caso de la accionante en relación con: el tiempo de trabajo de ambos casos, la falta de cesación del cargo directamente sino que continuó con sus actividades con un nombramiento provisional y que no correspondería un proceso de lesividad, pues no sería el acto administrativo impugnado legítimo ni convalidable, conforme el artículo 115 del COA.²

4. El 20 de enero de 2020, la accionante presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 19 de diciembre de 2019, dictada por la Sala Provincial.

1.2.Procedimiento ante la Corte Constitucional

5. El 4 de junio de 2020, el Tribunal de la Sala de Admisión de este Organismo admitió la acción extraordinaria de protección.³ El Tribunal requirió el informe de descargo a la Sala Provincial, entidad que lo presentó el 22 de junio de 2020.
6. El 8 de septiembre de 2020, el GAD de Santa Elena solicitó que se rechace la acción.
7. El 21 de septiembre de 2021, Mary González y Francisco Suárez, informaron que su hija, la accionante, falleció y que solicitaban que se acepte el desistimiento de la acción. Al respecto, el 12 de octubre de 2021, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento del caso y convocó a una diligencia de reconocimiento de firma y rúbrica.

¹ Constitución del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 228: “El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora”.

² Código Orgánico Administrativo, Registro Oficial 31, 7 de julio de 2017, art. 115: “Procedencia. Con la finalidad de proponer la acción de lesividad ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo competente, las máximas autoridades de las respectivas administraciones públicas, previamente deberán, de oficio o a petición de parte, declarar lesivos para el interés público los actos administrativos que generen derechos para la persona a la que el acto administrativo provoque efectos individuales de manera directa, que sean legítimos o que contengan vicios convalidables. La declaración judicial de lesividad, previa a la revocatoria, tiene por objeto precautelar el interés general. Es impugnabile únicamente en lo que respecta a los mecanismos de reparación decididos en ella. El acto administrativo con vicios convalidables, no puede anularse en vía administrativa cuando la persona interesada o el tercero que resultarían afectadas presentan oposición. En tal supuesto, la anulación únicamente se efectuará en vía judicial”.

³ Conformado por el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y las juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín.

A la diligencia programada no comparecieron los padres de la accionante, sino solamente Jackson Magallanes, abogado de la accionante, sin procuración judicial o poder especial, por lo que no pudo llevarse a cabo la diligencia.

8. Dado que no se llevó a cabo la diligencia de desistimiento y, en atención al orden cronológico de sustanciación de causas, la jueza constitucional sustanciadora ordenó a los padres de la accionante que informen si se ratifican en la continuación de la sustanciación de la causa o en su desistimiento inicial. Esto no fue respondido.

2. Competencia

9. Considerando el estado de la causa, de conformidad con lo previsto por los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución y 58 y 191.2 letra d de la LOGJCC, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, a pesar de la petición de desistimiento planteada por los padres de la accionante dado que no han comparecido al procedimiento correspondiente para el efecto a pesar de la disposición reiterada de la jueza constitucional sustanciadora.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la acción y pretensión

10. La accionante alega la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica (artículos 75, 76.7 letra l y 82 de la Constitución). La accionante sustenta su alegación en que:

10.1. La Sala Provincial “pretende sostener que no existe analogía” con la sentencia 30-18-SEP-CC porque la remoción del cargo no fue directa. Sin embargo, a su juicio, sí era aplicable, por lo que señala que, si se pretendía corregir vicios en la emisión de su nombramiento, debía seguirse una acción de lesividad, y que en caso “de inobservar tal situación” se vulnera la “seguridad jurídica”.

10.2. Al presuntamente no realizarse el análisis relacionado con la sentencia 30-18-SEP-CC, se violaría el derecho a la tutela judicial efectiva.

10.3. La sentencia impugnada carecería de motivación pues no “cumple los requisitos necesarios [...]”. Señala que se omitió analizar cuál era el procedimiento que siguió el GAD de Santa Elena para corregir vicios al momento de emitir el nombramiento

en función de la sentencia 30-18-SEP-CC. Por ello, la accionante cuestiona la apreciación de la Sala Provincial sobre la presunta inobservancia de la sentencia 30-18-SEP-CC porque, a su parecer, era aplicable.

11. Sobre la base los argumentos expuestos, la accionante solicita que se deje sin efecto la sentencia impugnada, se deje en firme la sentencia de primer nivel y se disponga al Consejo de la Judicatura investigar a la Sala Provincial.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

12. La Sala Provincial señaló que su resolución estuvo apegada a derecho, que las normas constitucionales fueron “debidamente explicadas”, así como la jurisprudencia y doctrina sobre la materia. Agrega que de la demanda planteada no se advierte ninguna vulneración y que más bien la sentencia impugnada “ha cumplido con la motivación amplia, clara y suficiente, con la fundamentación jurídica adecuada al caso concreto, y en base a (sic) las abundantes referencias de los criterios doctrinarios y científicos, así como de la jurisprudencia atinente [...]”.
13. La Sala Provincial, citando su sentencia, determina que no se vulneraron los derechos de la accionante porque la declaratoria de nulidad del acto administrativo implicaba que no se puede reconocer como válidos actos administrativos posteriores como el otorgamiento de un nombramiento, que el procedimiento administrativo se llevó a cabo conforme a la seguridad jurídica y que no hay violación a la estabilidad porque no hubo concurso de méritos y oposición, conforme el artículo 228 de la Constitución. A su vez, resaltaron que la accionante atacó únicamente el acto que dejó nulo el otorgamiento del nombramiento definitivo y le devolvió al nombramiento provisional, pero no la acción de personal posterior que declaró el cese de funciones del nombramiento provisional.
14. A su vez, la Sala Provincial considera que la accionante realiza una errónea interpretación del precedente 30-18-SEP-CC, pues afirma que no existe “analogía alguna” (subrayado del original) con el caso puesto en su conocimiento al diferir los hechos entre ambos casos. Principalmente porque la accionante no fue removida del cargo y “[...] continuó sus actividades como funcionaria con nombramiento provisional [...]” (no se reproduce énfasis). Añade que no correspondía la acción de lesividad porque el acto administrativo:

[...] no era legítimo ni convalidable, en los términos señalados en el Art. 115 del Código Orgánico Administrativo, norma legal emitida con posterioridad al precedente, y los hechos consignados en la especie difieren para la aplicación de la acción de lesividad dado que en legal y debida forma se dio un proceso de revisión de oficio por parte del ente accionado, en

consecuencia la declaración de nulidad total del mismo trae como consecuencia o efecto retrotraer a su estado anterior todos los actos derivados del acto primario [...] la accionante [...] continuó laborando en calidad de servidora pública con nombramiento provisional, cumpliendo [...] lo señalado en el Art. 107 del COA [...].

15. Con ello, la Sala Provincial solicitó que se rechace la acción.

3.3. Argumentos de la contraparte del proceso de origen

16. El GAD de Santa Elena solicita que se rechace la acción. Así:

16.1. Considera que la sentencia 30-18-SEP-CC no era aplicable porque tiene supuestos fácticos distintos. Afirma que en aquel caso se dio por terminado un nombramiento por el GAD de Manta debido a un informe de la dirección de talento humano de aquella institución que indicaba que se emitió sin fundamento técnico y legal. En el presente caso, afirma, se dejó sin efecto el nombramiento producto de una resolución previa que declaró nula de pleno derecho la resolución que disponía otorgar nombramientos definitivos directamente por haber tenido un nombramiento provisional por doce meses o más por contravenir el artículo 228 de la Constitución que señala expresamente que la única forma de acceder a un nombramiento definitivo es a través de un concurso de méritos. De esa forma, sostiene que los supuestos fácticos son diferentes y que no se vulneran los derechos a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva.

16.2. Sostiene que la sentencia impugnada se encuentra motivada porque la Sala explicó el procedimiento que debía usarse, sostuvo por qué no se aplica la regla de precedente y que, en definitiva, hizo un análisis minucioso para llegar a la conclusión de que no se vulneran derechos.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

17. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante.⁴

18. Los cargos del párrafo 10 *ut supra* se centran en el mismo punto, la presunta inobservancia de la sentencia 30-18-SEP-CC. Aquella alegación se relaciona con el derecho a la seguridad jurídica, por lo que se atenderán todos los cargos planteados a

⁴ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

través del siguiente problema jurídico: **¿Vulneró la Sala Provincial el derecho a la seguridad jurídica porque habría inobservado la sentencia 30-18-SEP-CC?**

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿Vulneró la Sala Provincial el derecho a la seguridad jurídica porque habría inobservado la sentencia 30-18-SEP-CC?

19. El artículo 82 de la Constitución reconoce que 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”.
20. Al tratarse de la supuesta inobservancia de un precedente constitucional, la Corte ha señalado que esto constituye en sí mismo una afectación a preceptos constitucionales susceptibles de ser examinados a la luz del derecho a la seguridad jurídica.⁵
21. En el caso bajo análisis, la accionante considera que la sentencia impugnada inobserva la sentencia 30-18-SEP-CC, pues, a su parecer, de acuerdo con la sentencia referida, no podía terminarse su nombramiento definitivo sin antes existir una acción de lesividad.
22. En esa línea, con el fin de evaluar si se verificó el incumplimiento de un precedente, la Corte debe determinar dos elementos: (i) que la decisión alegada como incumplida contenga un precedente en sentido estricto; y, (ii) que dicho precedente resulte aplicable al caso bajo análisis, por compartir las mismas propiedades relevantes.⁶
23. En cuanto al punto i, esta Corte ya ha reconocido, en la sentencia 900-19-EP/23, que existe un precedente en sentido estricto en la sentencia 30-18-SEP-CC que implica que ante el otorgamiento de un nombramiento de forma directa, sin un concurso de méritos y oposición, debe iniciarse la acción de lesividad para dejarlo sin efecto.⁷ Aquella regla de precedente ha sido alegada como incumplida por la accionante porque considera que en

⁵ CCE, sentencia 1797-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 45.

⁶ CCE, sentencia 1095-20-EP/22, 24 de agosto de 2022, párr. 48.

⁷ CCE, sentencias 900-19-EP/23, 12 de octubre de 2023, párr. 27 y 1668-20-EP/24, 23 de mayo de 2024, párr. 25. Textualmente la sentencia 30-18-SEP-CC determinó: “Las autoridades públicas están vedadas de **remover directamente** a un servidor o servidora pública, que haya ingresado con nombramiento de carácter permanente, so pretexto de corregir el vicio de legalidad en el ingreso. En caso de existir tales vicios, la corrección deberá hacérsela por medio de la declaratoria de lesividad del acto administrativo en cuestión y la presentación de la correspondiente acción ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo. El incumplimiento de esta regla, acarrea la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica” (énfasis añadido).

su caso el GAD de Santa Elena al declarar la nulidad de la resolución que sirvió de base para la acción de personal que le otorgó el nombramiento permanente, no podía dejarlo sin efecto sin antes iniciar una acción de lesividad.

24. En cuanto al punto ii, se encuentra que mientras en el caso 30-18-SEP-CC se desvinculó de la institución al servidor público de manera directa,⁸ en el caso de la accionante se volvió a su estado anterior, esto es, a un nombramiento provisional. De ahí que el caso bajo análisis no se ajusta a la regla jurisprudencial invocada en la demanda, por cuanto la autoridad pública no habría “removido directamente” a la servidora pública, en los términos descritos en la sentencia 30-18-SEP-CC⁹ que se refieren a que “la administración pública [...] ejerció su potestad de auto tutela administrativa, sin más procedimiento que la misma emisión del acto” y que “el accionante [...] no podía ser cesado en funciones con la sola emisión de una acción de personal”. En el caso en cuestión, a diferencia de lo ocurrido en el caso 30-18-SEP-CC, conforme la Sala Provincial, existió un procedimiento administrativo encaminado a determinar la nulidad de la actuación cuya legitimidad se cuestiona.
25. Con fundamento en lo anterior, no se encuentra que la Sala Provincial haya incurrido en una inobservancia a la sentencia 30-18-SEP-CC pues el caso resuelto en aquella decisión es distinto al planteado por la accionante en una circunstancia o propiedad relevante, la desvinculación de la institución de manera directa. Adicionalmente, la Sala Provincial explicó por qué consideró que la sentencia difería del caso analizado.¹⁰ En consecuencia, no se vulnera el derecho a la seguridad jurídica.

⁸ Se debe notar que la sentencia 30-18-SEP-CC se construyó en un caso en el cual la parte accionante fue cesada en funciones **de manera directa de la institución** a la que demandó, el GAD de Manta. Por ello, la Corte ordenó también pagar remuneraciones “dejadas de percibir”, pues entendió que el accionante de aquella causa fue separado de la institución. Esto se puede advertir, por ejemplo, considerando que el accionante de aquella causa alegó que se “dispuso su salida de la institución”, que el problema jurídico de fondo del caso planteaba si “La acción de personal N.º 674-2009, por medio de la cual la entidad **cesó en funciones** al accionante, ¿vulnera el debido proceso a la seguridad jurídica contemplado en el artículo 82 de la Constitución de la República?”, que “las autoridades de la Alcaldía de Manta fundamentaron su **decisión de cesar en funciones** al señor Franklin Genaro Cevallos Tumbaco”, que “el accionante [...] **no podía ser cesado en funciones** con la sola emisión de una acción de personal” y que la Corte Constitucional concluyó que “al haber **cesado en funciones y separado de la institución** al señor Franklin Genaro Cevallos Tumbaco, sin que el nombramiento que él ostentaba haya sido cuestionado [...] la entidad accionada en el proceso cuya decisión dio origen a la presente acción, vulneró el derecho a la seguridad jurídica [...]” (todos los énfasis de las citas previas son agregados).

⁹ CCE, sentencia 30-18-SEP-CC, caso 290-10-EP, 24 de enero de 2018, pp. 31 y 33.

¹⁰ En los términos de la Sala Provincial: “[...] no existe analogía alguna [...] los fundamentos facticos (sic) son totalmente diferentes, porque [...] en el caso de la especie el legitimado activo ha sido removido de su cargo sino que se ha procedido a dejar sin efecto el nombramiento permanente concedido [...] en la especie, continuó

26. Ahora bien, llama la atención de esta Corte que luego que se dejó sin efecto el nombramiento permanente y retrotrajo la situación al nombramiento provisional tuvo lugar la desvinculación de la institución de la accionante.¹¹ A pesar de ello, la desvinculación posterior ya no es alcanzada por la regla de precedente porque no es parte de las propiedades relevantes que sirvieron de base para el mismo y una dilucidación al respecto implicaría revisar el fondo de la controversia. En tal sentido, dado que no se ha advertido una vulneración por parte de la autoridad judicial en los términos planteados por la accionante, no procede su análisis.¹²

6. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **236-20-EP**.
2. **Disponer** la devolución de los expedientes a las judicaturas de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO



Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

sus actividades como funcionario [sic] con nombramiento provisional [...] habiendo el mismo [sic] continuado sus funciones en el mismo cargo que mantenía con anterioridad [...]” (no se reproduce énfasis del original).

¹¹ Conforme consta a fojas 3 y 4 del expediente de la Unidad Judicial.

¹² En principio, estas alegaciones no pueden examinarse en función del objeto de la garantía en cuestión, sin perjuicio del control de mérito que procedería, excepcionalmente y de oficio que se aplica únicamente en los casos que cumplen los criterios establecidos en: CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párrs. 55-56.

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 (voto concurrente) y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 04 de julio de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Juez: Richard Ortiz Ortiz

SENTENCIA 236-20-EP/24

VOTO CONCURRENTE

Juez constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Estoy de acuerdo con la decisión de la sentencia 236-20-EP/24. Sin embargo, considero necesario realizar algunas consideraciones adicionales.
2. Esta Corte desestimó la acción extraordinaria de protección planteada por Ketty Suárez González por cuanto no identificó una vulneración al derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE) de la accionante. Puesto que, se determinó que la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena ("**Sala Provincial**") no incurrió en la inobservancia de la sentencia 30-18-SEP-CC. La sentencia consideró que el caso en análisis era distinto en una circunstancia o propiedad relevante -la desvinculación laboral de la institución de manera directa- y, por lo tanto, no le era aplicable dicho precedente.
3. A mi criterio, además de lo analizado, es importante señalar que la sentencia 30-18-SEP-CC puede reñir con el artículo 228 de la Constitución, que señala: "El ingreso al servicio público [...] en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición". También, no sería compatible con el artículo 61.7 de la Constitución, que dispone como derecho de participación de todos los ciudadanos:

Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un **sistema de selección y designación** transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional [énfasis añadido].

4. Sobre lo expuesto, considero que esta Corte, en futuras decisiones, debe analizar la regla creada en esta sentencia 30-18-SEP-CC y cotejarla con los candados constitucionales para el ingreso al sector público, entre ellos: el concurso de méritos y oposición, los derechos a la igualdad y no discriminación de quienes buscan acceder al servicio público; así como, el ejercicio de las funciones públicas y sus límites. Más aún, porque el cumplimiento de los requisitos para el acceso al sector público garantiza la idoneidad para el ejercicio de las funciones ordenadas en la Constitución y la ley.
5. Así también, considero relevante mencionar que la sentencia 30-18-SEP-CC se pronunció sobre hechos anteriores a la vigencia de la Ley Orgánica de Servicio Público ("**LOSEP**"),

lo que implica que ni la base fáctica ni el fundamento jurídico de esta sentencia serían aplicables al caso 236-20-EP.

6. Por todo lo anterior, concuerdo en que no existió una vulneración al derecho a la seguridad jurídica de la accionante dentro del caso 236-20-EP, pero considero que la Corte sí debió profundizar en el análisis sobre la sentencia 30-18-SEP-CC.

RICHARD
OMAR ORTIZ
ORTIZ

Firmado digitalmente
por RICHARD OMAR
ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2024.07.12
10:27:27 -05'00'

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 236-20-EP, fue presentado en Secretaría General el 10 de julio de 2024, mediante correo electrónico a las 12:03; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

23620EP-6f212

**Caso Nro. 236-20-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto concurrente que antecede fue suscrito el día jueves once y el día viernes doce de julio de dos mil veinticuatro respectivamente, 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 71-22-AN/24
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 04 de julio de 2024

CASO 71-22-AN

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

SENTENCIA 71-22-AN/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta una acción por incumplimiento planteada contra el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Guaranda, por su falta de cumplimiento a las obligaciones contenidas en la Disposición Transitoria Primera del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público.

1. Antecedentes procesales

1. El 12 de diciembre de 2022, Segundo Manuel Chela Ochoa y otros¹ (“**accionantes**”), por sus propios derechos y teniendo como “ocupación” la de “Policías Municipales del cantón Guaranda (Agentes de Control Municipal)”, presentaron una acción por incumplimiento contra el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Guaranda (“**GADM Guaranda**”), exigiendo el cumplimiento de la Disposición Transitoria Primera del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público² (“**COESCOP**”).³
2. Por sorteo del 12 de diciembre de 2022, le correspondió el conocimiento de la acción a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.

¹ Edgar Patricio Quintana Pazmiño, Cesar Giovani Manobanda Yauqui, Ricardo Xavier Gavilánez Riofrio, Telmo Vidal Rea Ulloa, Guillermo Oswaldo Jarrin Vaca, Eric Ronald Salazar Zambrano, Ángel Aníbal Aucatoma Culqui, Rosa Olimpia Caluña Quille, Ángel Enrique Paredes Verdezoto, Hugo Mesías Muian López, Washington Holger Pachala Muguicha, Arnulfo Chimborazo Guamán, Jhoanna Elizabeth Espinoza Tacle, Paulo Adrián Llamasco Aguaguña, María Elena Escobar Caiza, Miguel Ángel Arévalo Taris, Mallury Johana Calero Purcachi, Juan Teodoro Núñez Aguilar, Luis Elías Lucio Ramos, Ángel Manuel Toalombo Yazuma.

² COESCOP, “Disposición Final Única: El presente Código entrará en vigencia ciento ochenta [180] días contados a partir de su publicación en el Registro Oficial”. El COESCOP fue publicado en el Suplemento del Registro Oficial 19, del 21 de junio de 2017.

³ Conforme a la certificación del 16 de enero de 2023, suscrita por la Secretaría General de la Corte Constitucional del Ecuador, se ha presentado las demandas 16-19-AN (*sentencia desestimatoria*, 31 de enero de 2024); 2-22-AN (*admitida*); y, 46-22-AN (*inadmitida*), con identidad de objeto y acción con esta causa. Además, la presente causa tiene relación con los casos 27-17-IN (*admitida*); 41-17-IN, 43-17-IN, y 49-17-IN (*sentencia desestimatoria*, 25 de agosto de 2021); 0060-18-AN (*sentencia parcialmente estimatoria*, 15 de septiembre de 2021); 9-19-IN (*admitida*); 26-19-IN (*sentencia desestimatoria*, 29 de junio de 2022); 10-20-CN (*sentencia absolutoria*, 19 de agosto de 2020); 33-20-AN (*sentencia parcialmente estimatoria*, 03 de agosto de 2022); 104-21-IN (*admitida*); 30-21-AN (*inadmitida*); 28-22-CN (*inadmitida*); 40-22-IN (*admitida*); y, 90-22-IN (*admitida*).

3. Con auto del 17 de febrero de 2023, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador⁴ la admitió a trámite y solicitó informe de descargo al GADM Guaranda, lo cual fue atendido por dicha entidad el 03 de abril de 2023.
4. Con auto del 06 de junio de 2024, la jueza ponente avocó conocimiento de esta causa; convocó a audiencia pública telemática, la cual se llevó a cabo el 17 de junio de 2024;⁵ y, requirió un informe de descargo actualizado al GADM Guaranda, lo cual fue atendido por dicha entidad el 14 de junio de 2024.
5. Asimismo, mediante auto del 10 de junio de 2024, con la finalidad de obtener elementos necesarios para mejor resolver, la jueza ponente solicitó información a los Ministerios del Trabajo, del Interior, de Economía y Finanzas (“MEF”), y de Gobierno,⁶ lo cual se atendió por el MEF y el Ministerio de Gobierno mediante escritos de 13 de junio de 2024. Documentación adicional solicitada en audiencia fue ingresada por parte del GADM Guaranda, el 20 de junio de 2024, y por los accionantes, el 20 y 23 de junio de 2024.

2. Competencia

6. En los artículos 93 y 436 de la Constitución y 52-57 de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones por incumplimiento de normas del sistema jurídico y actos administrativos de carácter general, así como de sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos no ejecutables por otras vías judiciales.

3. Lo exigido en cumplimiento

7. Los accionantes exigen el cumplimiento de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP:

Disposición Transitoria Primera.- En el lapso de ciento ochenta días, contados desde la fecha de entrada en vigencia de este Código, *los entes rectores nacionales y locales de las entidades de seguridad* reguladas por este último, *expedirán los reglamentos que regulen la estructuración o reestructuración, según corresponda, de las carreras de personal, sus orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones*, adecuándolos a las disposiciones de este cuerpo legal. Una vez expedida

⁴ Tribunal conformado por los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jhoel Escudero Soliz y Teresa Nuques Martínez.

⁵ A la audiencia comparecieron la representación de la parte accionante y del GADM Guaranda; además, del Ministerio de Economía y Finanzas.

⁶ También se puso en conocimiento de las referidas carteras de Estado la convocatoria a audiencia para que, en caso de considerarlo pertinente, acudan a dicha diligencia.

esta normativa, de forma complementaria las referidas autoridades *aprobarán los estatutos orgánicos y funcionales* de sus respectivas entidades de seguridad.

Hasta que se expidan los reglamentos se aplicará las disposiciones de este Código en el sentido más favorable a las y los servidores de las entidades de seguridad, sin afectar o suspender la calidad de sus servicios.

[énfasis agregado]

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos de la parte accionante

8. Los accionantes alegan que la Disposición Transitoria Primera del COESCOP establece, en lo concerniente, que el GADM Guaranda, como ente rector local, debe expedir los reglamentos y aprobar los estatutos orgánicos y funcionales de los agentes de control municipal de su cantón. Pero esto no ha sido cumplido por la referida entidad, “generando que los Agentes de Control Municipal del cantón Guaranda no cuenten con [un] instrumento jurídico adecuado que regule las carreras de personal, el proceso de selección y demás aristas referentes a la estabilidad laboral de este grupo de servidores públicos”.
9. Esto les generaría, a su vez, una “vulneración a la seguridad jurídica, derecho al trabajo en el componente de la estabilidad laboral y derechos relacionados, los cuales, se encuentran garantizados por la Constitución vigente”.
10. Tienen como pretensión que se declare el incumplimiento de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP por parte del GADM Guaranda y se le ordene que “expida los reglamentos, y el estatuto orgánico y funcional, en un tiempo determinado, oportuno y breve”. Además, por las alegadas vulneraciones a derechos, requieren que esta Corte Constitucional ordene en su favor una reparación económica por los “gastos que no hubiera sido necesario [incurrir] si el órgano público accionado hubiera dado cumplimiento a las normas objeto de esta acción”.

4.2. Argumentos del GADM Guaranda

11. El 03 de abril de 2023, el alcalde del GADM Guaranda reporta que “puso en conocimiento del Concejo Municipal del cantón Guaranda, un proyecto de ordenanza que tenía como propósito establecer la estructura administrativa de los Agentes Municipales a fin de cumplir con lo previsto en la Disposición Transitoria Primera del [... COESCOP], habiendo sido aprobado en primer debate y en la sesión convocada para aprobar en segundo y definitivo debate dicho proyecto de ordenanza, los señores concejales resolvieron consultar al Ministerio de Trabajo, si era válido

este procedimiento”. Ante lo cual, el Ministerio del Trabajo respondió que “no era adecuado seguir con tal procedimiento hasta que el Ministerio del Interior remita una información requerida [...] para iniciar los estudios técnicos correspondientes a la homologación de perfiles, pisos y techos para las escalas remunerativas y compensación de los Cuerpos de Agentes de Control Municipales y Metropolitanos del país, lo cual está taxativamente señalado en la Disposición Transitoria Cuarta del [COESCOP⁷]”.⁸ Finalmente, afirma que “[c]onsecuentemente, no es verdad que hayamos incurrido en incumplimiento alguno”.

12. Mediante informe actualizado del 14 de junio de 2024, el GADM Guaranda señala que “ha realizado algunas gestiones administrativas internas para dar cumplimiento a la Disposición Transitoria Primera del [COESCOP]”;⁹ sin embargo, a la fecha no se ha logrado aprobar en el Concejo Municipal del cantón Guaranda el “proyecto de ordenanza que establece la Transición, Estructura de Carrera, Organización y Jerarquización del Cuerpo de Agentes Municipal del cantón Guaranda”.
13. En audiencia, el GADM Guaranda agrega que solo espera la emisión por parte del Ministerio del Trabajo de “los estudios técnicos correspondientes a la homologación de perfiles, pisos y techos para las escalas remunerativas y compensación de los Cuerpos de Agentes de Control Municipales y Metropolitanos del país”, tal como dispondría la Disposición Transitoria Cuarta del COESCOP.

4.3. Argumentos del Ministerio del Trabajo

14. A pesar de haber sido notificado en legal y debida forma con las providencias concernientes de este proceso, el Ministerio del Trabajo no ha remitido la información

⁷ COESCOP, “Disposición Transitoria Cuarta: En el plazo de un año y por única vez, la respectiva institución rectora nacional de las entidades complementarias de seguridad y el ministerio rector de los asuntos de trabajo determinarán la homologación de perfiles y salarios de las instituciones reguladas en esta Ley. Para ello, los rangos de valoración entre los distintos niveles funcionales y grados que integran las escalas de remuneraciones mensuales unificadas, se establecerán previo estudio técnico por parte del ministerio encargado de los asuntos de trabajo y el dictamen favorable del Ministerio de Finanzas”.

⁸ Ver, sec. 5, *ut infra*.

⁹ En su informe de 14 de junio de 2024, *sin mayor explicación*, adjuntó “en copias simples los siguientes documentos que respaldan nuestras afirmaciones y demuestran claramente, que todas las actuaciones realizadas han estado orientadas a dar cumplimiento a la disposición transitoria primera del COESCOP: 1. Oficio No. 156-PS-GADCG-2024 de 14 de junio de 2024, Ab. Luis Guala Agualongo 2. Procurador Síndico Subrogante del GADCG. 3. Memorando No 035-CM-GADCG, de 29 de abril de 2024, suscrito por la Lic. Laura Marina González, Vicealcaldesa del cantón Guaranda, en el que remite el informe Nro. 001-CTT-GADCG, emitido por la Comisión de Tránsito y Transporte, respecto del proyecto de ordenanza que establece la Transición, Estructura de Carrera, Organización y Jerarquización del Cuerpo de Agentes Municipal del cantón Guaranda. 4. Memorando No. 00446-DTH-GADCG, de 20 de marzo de 2024, suscrito por el Ing. Mgs. Cristhian Oswaldo Castillo Solano, Director de Talento Humano, quien emite el informe técnico No. 032-GADMCG-DTH-2024. 5. Memorando 079-DF-GADCG-2024 de 08 de marzo de 2024, suscrito por el Ing. Lenin Guaranda, director Financiero del GADCG” (sic).

requerida ni compareció a audiencia.

4.4. Argumentos del Ministerio del Interior

15. A pesar de haber sido notificado en legal y debida forma con las providencias concernientes de este proceso, el Ministerio del Interior no ha remitido la información requerida ni compareció a audiencia.

4.5. Argumentos del Ministerio de Economía y Finanzas

16. El MEF reporta que, ante requerimientos del Ministerio de Trabajo y del Ministerio del Interior, el 28 de mayo de 2024, ya emitió “Dictamen Favorable previo al proyecto de Resolución que expide ‘La Escala de Pisos y Techos de las Remuneraciones Mensuales Unificadas y Aspectos de la Carrera de los Cuerpos de Agentes de Control Municipales y Metropolitanos’”. Por tanto, el resto del cumplimiento a la Disposición Transitoria Primera del COESCOP corresponde ahora al Ministerio del Trabajo, “ya que la facultad de rectoría recae en [aquel]”, ya no en el MEF.

5. Reclamo previo

17. Según el artículo 54 de la LOGJCC, para que se configure el incumplimiento, “la persona accionante previamente reclamará el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla”. Esta Corte ha señalado que el requisito del reclamo previo se debe observar en dos momentos. El primero, en la fase de admisión, correspondiente a un análisis formal, en el que la Corte verifica que exista un escrito de reclamo previo anexado en la demanda de acción por incumplimiento. El segundo, en fase de sustanciación, correspondiente a una verificación del reclamo previo como un requisito sustancial en el que la Corte analiza su contenido.¹⁰
18. De esta manera, en la fase de sustanciación, el reclamo previo constituye un requisito de procedencia de la acción por incumplimiento, que se relaciona con su esencia en cuanto “implica que se ha concedido la oportunidad, a quien debía satisfacer la obligación reclamada, de que subsane el incumplimiento y tome acciones tendientes a cumplir lo requerido”.¹¹ Por lo que, “el incumplimiento de este requisito impide a la Corte pronunciarse sobre las consecuencias jurídicas derivadas del alegado incumplimiento”.¹²

¹⁰ CCE, sentencia 20-19-AN/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 20.

¹¹ CCE, sentencia 3-11-AN/19, 28 mayo de 2019, párr. 21.

¹² CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 22.

19. En particular, esta Corte ha señalado¹³ que el reclamo previo en las acciones por incumplimiento debe cumplir con los siguientes parámetros:

- i) Estar dirigido a quien deba satisfacer el cumplimiento de la obligación;
- ii) Contener la identificación clara de las obligaciones (ya sean las normas o las sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos) cuyo cumplimiento se exige;
- iii) Que dichas obligaciones identificadas sean las mismas que las invocadas en la acción por incumplimiento; y,
- iv) Solicitar el cumplimiento de dichas obligaciones de manera expresa.

20. En el presente caso, los accionantes aportaron como prueba del reclamo previo:

20.1. Su escrito presentado el 08 de noviembre de 2022 ante el GADM Guaranda, el cual tuvo como “petición” que “se sirva *brindar información* sobre la elaboración y cumplimiento de la disposición transitoria primera del [... COESCOP], aplicado en el [... GADM Guaranda], para las y los Policías Municipales (Agentes de Control Municipal)” (énfasis agregado).

20.2. Oficio¹⁴ del GADM Guaranda mediante el cual responde, únicamente, adjuntando un oficio¹⁵ del Ministerio del Trabajo que respondía una consulta previa del GADM Guaranda¹⁶ respecto a la Disposición Transitoria Cuarta del COESCOP,¹⁷ señalando que “una vez que el Ministerio del Interior remita la información solicitada [...] se dará inicio a los estudios técnicos correspondientes a la homologación de perfiles, pisos y techos para las escalas remunerativas y compensación de los Cuerpos de Control Municipales y Metropolitanos del país; por lo que, no es correcto fijar una escala remunerativa sin el referido sustento técnico-legal”.

20.3. Su escrito del 17 de noviembre de 2022, señalando al GADM Guaranda que

¹³ CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 23.

¹⁴ 164-PS-GADCG, del 16 de noviembre de 2022.

¹⁵ MDT-SPN-2022-0243-0, del 08 de noviembre de 2022.

¹⁶ Consultando si para “establecer la estructura administrativa y la fijación de remuneraciones de los Agentes de Control Municipal [...] se debe] esperar que el ministerio rector de los asuntos de trabajo determine la homologación de los perfiles y salarios de los referidos agentes de control municipal que se encuentran regulados por el [COESCOP]”.

¹⁷ COESCOP, “Disposición Transitoria Cuarta: En el plazo de un año y por única vez, la respectiva institución rectora nacional de las entidades complementarias de seguridad y el ministerio rector de los asuntos de trabajo determinarán la homologación de perfiles y salarios de las instituciones reguladas en esta Ley. Para ello, los rangos de valoración entre los distintos niveles funcionales y grados que integran las escalas de remuneraciones mensuales unificadas, se establecerán previo estudio técnico por parte del ministerio encargado de los asuntos de trabajo y el dictamen favorable del Ministerio de Finanzas”.

“no se da respuesta alguna a la consulta realizada; esto es si el [...] GAM Guaranda] dio cumplimiento a la Disposición Transitoria Primera del COESCOP”, dado que su respuesta previa hacía referencia a la Disposición Transitoria Cuarta del COESCOP.

- 20.4.** Oficio¹⁸ del GADM Guaranda mediante el cual exige al abogado de los accionantes que “cumple con lo previsto en el Art. 333 del Código Orgánico de la Función Judicial”¹⁹ (sic).
- 20.5.** Su escrito del 01 de diciembre de 2022, solicitando nuevamente que “se nos brinde información sobre [...] la elaboración y cumplimiento de la disposición transitoria primera del [...] COESCOP), aplicada en el GAD cantonal Guaranda, para las y los Policías Municipales (denominación derogada), actualmente Agentes de Control Municipal”.
- 20.6.** Finalmente, señala que “hasta la presente fecha [de presentación de esta acción por incumplimiento] no se da respuesta alguna a la consulta realizada”.
- 21.** Frente a lo expuesto, esta Corte considera que estos documentos, en conjunto, cumplen los parámetros de un reclamo previo, puesto que ellos *(i)* están dirigidos al GADM Guaranda, que sería la entidad encargada de satisfacer el cumplimiento de la obligación; *(ii)* identifican de manera clara la Disposición Transitoria Primera del COESCOP como obligación exigida, *(iii)* la cual resulta ser la misma reclamada en esta acción por incumplimiento; y, *(iv)* contienen solicitud expresa de su cumplimiento, pues, si bien el requerimiento del 08 de noviembre de 2022, ante el GADM Guaranda, hizo referencia a una “solicitud de información”, en el escrito de 17 de noviembre de 2022, los accionantes expresamente aclararon que no se les ha respondido si ya se dio cumplimiento a la Disposición Transitoria Primera del COESCOP. Por lo que, los accionantes han cumplido con el requisito sustancial de reclamo previo, en apego a los estándares establecidos jurisprudencialmente por este Organismo.²⁰

¹⁸ 168-PS-GADCG, del 21 de noviembre de 2022.

¹⁹ Código Orgánico de la Función Judicial, “Art. 333.- Presentación de escritos por los abogados.- El abogado no requiere poder especial para interponer medios impugnatorios, en representación de su cliente. No se admitirá la intervención en causa de una persona como gestor de negocios ajenos; los abogados en ejercicio de la profesión podrán concurrir a los actos procesales ofreciendo poder o ratificación debiendo legitimar su personería en los términos señalados en la ley. Bastará que en los poderes de procuración judicial se haga constar el encargo de patrocinar en causa o de ejercer la procuración judicial, para que sea suficiente. Únicamente por mandato expreso de la ley se podrá exigir que en el texto del poder de procuración judicial conste detalladamente el encargo, con indicación expresa del tipo de proceso, las partes, los antecedentes de hecho y de derecho, las facultades de las que se dota al procurador y más circunstancias para proponer o continuar la acción. No se podrá exigir formalidades no establecidas en la ley para impedir o dificultar el ejercicio del derecho de los abogados al libre patrocinio en causa”.

²⁰ Sobre un análisis similar, por ejemplo, ver: CCE, sentencia 50-21-AN/24, 16 de mayo de 2024, sec. 5.

6. Planteamiento de problemas jurídicos

22. De acuerdo con el numeral 5 del artículo 436 de la Constitución y el artículo 52 de la LOGJCC, la acción por incumplimiento tiene por objeto garantizar la aplicación de normas que integran el sistema jurídico, actos administrativos de carácter general, y sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos, que contengan requisitos materiales, *i.e.*, la obligación de hacer o no hacer, clara, expresa, y exigible. Como ha sostenido esta Corte, el ámbito de aplicación que ocupa esta garantía puede, entonces, obedecer tanto a una naturaleza normativa e interna, como a una jurisdiccional y supranacional.²¹
23. En el caso bajo análisis, los accionantes han demandado el supuesto incumplimiento de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP por parte del GADM Guaranda.
24. Ahora, a efectos de resolver la presente acción,²² conforme dispone el artículo 93 de la Constitución, en concordancia con el inciso segundo del artículo 52 de la LOGJCC, correspondería a la Corte Constitucional, primero, *(i)* determinar si la Disposición Transitoria Primera del COESCOP contiene una obligación de hacer o no hacer;²³ y, de confirmarse lo anterior, *(ii)* verificar si dicha obligación es clara, expresa, y exigible por la parte accionante.
25. No obstante, mediante sentencias 60-18-AN/21 y 33-20-AN/22, esta Corte ya ha determinado, por un lado, que *(i)* la Disposición Transitoria Primera del COESCOP sí contiene dos obligaciones sucesivas de hacer, que tienen como obligado a ejecutar a “los entes rectores nacionales y locales de las entidades de seguridad reguladas por [el COESCOP]”; entre los cuales se encuentra, por su relevancia para el presente caso, a “los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos”,²⁴ y como titular del derecho o beneficiario de la obligación a “las y los servidores de las [referidas] entidades de seguridad”; por su pertinencia para el caso que nos ocupa, aquellos pertenecientes a los “Cuerpos de Control Municipales o Metropolitanos”.

²¹ CCE, sentencias 33-20-AN/22, 03 de agosto de 2022, párr. 19; 7-14-AN/21, 24 de marzo de 2021, párr. 10.

²² Sobre un análisis similar de problemas jurídicos en acción por incumplimiento, por ejemplo, ver: CCE, sentencias 50-21-AN/24, 16 de mayo de 2024, sec. 6; 3-22-AN/24, 04 de abril de 2024, sec. 7; 33-20-AN/22, 03 de agosto de 2022, párr. 22; 60-18-AN/21, 15 de septiembre de 2021, párr. 31; 7-12-AN/19, 11 de diciembre de 2019, párr. 12.

²³ CCE, sentencias 38-12-AN/19, 04 de diciembre de 2019, párr. 34; 38-15-AN/21, 09 de junio de 2021, párr. 25.

²⁴ Como entes rectores locales de los “Cuerpos de Control Municipales o Metropolitanos”, como sus “[e]ntidades complementarias de seguridad”, pues estos últimos constituyen “el órgano de ejecución operativa cantonal en materia de prevención, disuasión, vigilancia y control del espacio público en el ámbito de su jurisdicción y competencia” (de acuerdo con el artículo 2, numeral 5, literal a, y el artículo 268 del propio COESCOP).

Así, estas dos obligaciones son: **(i.a)** primero, expedir “los reglamentos que regulen la estructuración o reestructuración [...] de las carreras de personal, sus orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones, adecuándolos a las disposiciones [del COESCOP]”; después, **(i.b)** una vez cumplido lo anterior, aprobar “los estatutos orgánicos y funcionales de sus respectivas entidades de seguridad”.²⁵ Por otro lado, con la misma jurisprudencia, también se ha verificado que **(ii)** dichas obligaciones son claras, expresas, e, incluso para el presente caso, exigibles.²⁶

26. Por lo previamente ya concluido, procede entonces analizar directamente si ha existido incumplimiento de estas obligaciones por parte del GADM Guaranda, a través del siguiente problema jurídico: *¿Las obligaciones de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP han sido cumplidas por el GADM Guaranda?*
27. De identificarse que existió incumplimiento, se procederá a determinar: *¿Cuáles son las medidas adecuadas y suficientes para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP por parte del GADM Guaranda?*
28. Sin perjuicio de lo anterior, los accionantes han presentado también argumentos y pretensiones relacionadas con la protección de derechos. Frente a ello, esta Corte encuentra improcedente pronunciarse al respecto, por cuanto su análisis escapa del objeto de la acción por incumplimiento.²⁷

7. Resolución de problemas jurídicos

7.1. ¿Las obligaciones de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP han sido cumplidas por el GADM Guaranda?

29. Conforme la sección anterior, la obligación que se desprende de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP consiste en que los Gobiernos Autónomos

²⁵ CCE, sentencias 60-18-AN/21, 15 de septiembre de 2021, párrs. 37-38; 33-20-AN/22, 03 de agosto de 2022, párrs. 23-25. A esta conclusión también se ha arribado en la sentencia 16-19-AN/24, 31 de enero de 2024, párr. 46.

²⁶ CCE, sentencias 60-18-AN/21, 15 de septiembre de 2021, párrs. 41-45; 33-20-AN/22, 03 de agosto de 2022, párrs. 26-29. A esta conclusión también se ha arribado en la sentencia 16-19-AN/24, 31 de enero de 2024, párr. 46.

²⁷ Sobre este tipo de argumentos, las sentencias 60-18-AN/21 (15 de septiembre de 2021, párr. 30) y 1-12-AN/19 (20 de agosto de 2019) establecieron que la acción por incumplimiento “no puede ser utilizada como una acción subsidiaria para la protección de derechos que deben ser declarados en un juicio de conocimiento [o garantizados por otra garantía jurisdiccional], en el que se pueden presentar pretensiones y pruebas. Esta Corte ha podido observar que el accionante pretende utilizar esta acción para fines contrarios al objeto de la misma, [...] lo cual desnaturaliza a la acción por incumplimiento” (CCE, sentencias 33-20-AN/22, 03 de agosto de 2022, párr. 21).

Descentralizados Municipales y Metropolitanos, primero, expidan los reglamentos para la (re)estructuración de las carreras de personal —orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones— de los servidores de sus cuerpos de control municipal o metropolitano, adecuándolos a las disposiciones del COESCOP; y, después, aprueben sus estatutos orgánicos y funcionales.

30. Frente a ello y a criterio de los accionantes del caso concreto, la Disposición Transitoria Primera del COESCOP no se ha cumplido por parte del GADM Guaranda, puesto que la obligación que de aquella se desprendería es que el GADM Guaranda —como gobierno autónomo descentralizado municipal y, por tanto, ente rector local de su cuerpo de control municipal— expida los reglamentos y apruebe los estatutos orgánicos y funcionales para los agentes de control municipal del cantón Guaranda, cosa que no ha ocurrido. En este sentido, requieren que se disponga al GADM Guaranda que “expida los reglamentos, y el estatuto orgánico y funcional, en un tiempo determinado, oportuno y breve”.
31. Ahora bien, tanto en audiencia como a través de sus escritos, el GADM Guaranda ha reconocido que, a la fecha, todavía *no ha expedido* los reglamentos previstos bajo su responsabilidad en la Disposición Transitoria Primera del COESCOP, específicamente, no ha logrado aprobar en el Concejo Municipal del cantón Guaranda el “proyecto de ordenanza que establece la Transición, Estructura de Carrera, Organización y Jerarquización del Cuerpo de Agentes Municipal del cantón Guaranda”. Como explicación, sostiene que ha realizado algunas acciones con el fin de dar cumplimiento y que, como justificación, además de la voluntad política de su órgano legislativo, está a espera de actuaciones de otras entidades estatales, principalmente del Ministerio del Trabajo (sec. 4.2, *ut supra*).
32. A pesar de las actuaciones que habría ya realizado el GADM Guaranda, como ya ha determinado esta Corte en casos similares,²⁸ el plazo para el cumplimiento de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP por parte del GADM Guaranda ha sido excedido por varios años, tomando en cuenta que el COESCOP fue aprobado en junio de 2017, sin que haya mediado justificación razonable para no expedir los reglamentos respectivos, conociendo desde aquel entonces sobre esta obligación a su cargo. Incluso, se observa que las actuaciones del GADM Guaranda dirigidas al Ministerio de Trabajo se llevaron a cabo mucho después del vencimiento del referido plazo, evidenciando que no hubo una coordinación oportuna para que se cumpla a tiempo la obligación. De tal manera que, esta Corte no considera las actuaciones realizadas por el GADM Guaranda como una causal de justificación que le exonere de las consecuencias jurídicas que acarrea su incumplimiento, menos aún, justificar

²⁸ Ver, por ejemplo: CCE, sentencia 60-18-AN/21, 15 de septiembre de 2021, sec. 5.4.

su incumplimiento con base en actuaciones pendientes del Ministerio del Trabajo. Sin perjuicio de que se requiera contar con el criterio técnico de la referida cartera de Estado y de su aprobación sobre ciertos aspectos —en virtud de otras disposiciones del propio COESCOP—, el GADM Guaranda es la entidad directamente obligada por la norma para cumplir la Disposición Transitoria Primera del COESCOP (sec. 6, *ut supra*) y no puede pretender señalar que el cumplimiento depende de otra entidad estatal, incluso en virtud del principio de coordinación institucional consagrado en los artículos 226 y 227 de la Constitución.

33. En línea con lo señalado, esta Magistratura no puede dejar de observar además que, con fecha 20 de junio de 2024, el Ministerio del Trabajo ya expidió la “*Escala de pisos y techos de las remuneraciones mensuales unificadas y aspectos de la carrera de los cuerpos de agentes de control municipal y metropolitano, atribuidos por el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público al Ministerio del Trabajo*”,²⁹ normativa que, según el GADM Guaranda, sería requerida para poder cumplir con sus obligaciones de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP.
34. En conclusión, al no haber el GADM Guaranda (i) expedido los reglamentos que regulen la (re)estructuración de las carreras de personal, sus orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones, de los servidores de su cuerpo de control municipal, adecuándolos a las disposiciones del COESCOP; y, consecuentemente, (ii) no haber aprobado sus estatutos orgánicos y funcionales, se verifica que el GADM Guaranda ha incumplido las obligaciones de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP.

7.2. ¿Cuáles son las medidas adecuadas y suficientes para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de la Disposición Transitoria Primera del COESCOP por parte del GADM Guaranda?

35. Tal como esta Corte ha estimado en causas análogas,³⁰ la medida más adecuada para el cumplimiento de las obligaciones en cuestión es ordenar la efectiva expedición y aprobación de los reglamentos y el estatuto orgánico y funcional, señalados en la sección antecedente. Para aquello, el GADM Guaranda deberá, en el término de 20 días desde la notificación con esta sentencia y a través de una coordinación diligente con el Ministerio de Trabajo, elaborar y presentar a esta Corte un cronograma de estricto cumplimiento para contar con los reglamentos y estatutos orgánicos y

²⁹ Expedida a través de la resolución MDT- 2024-044, según la cual: “Disposición Final.- La presente Resolución entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial”.

³⁰ Ver, por ejemplo: CCE, sentencias 60-18-AN/21, 15 de septiembre de 2021, sec. 5.4; 33-20-AN/22, 03 de agosto de 2022, sec. 6.4.

funcionales dentro de un plazo máximo de 120 días desde la notificación con esta sentencia.

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. **Aceptar** la acción por incumplimiento **71-22-AN/24**.
2. **Declarar** el incumplimiento de la Disposición Transitoria Primera del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público – COESCOP por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Guaranda.
3. Como medida de cumplimiento, **ordenar** que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Guaranda expida los reglamentos y estatutos orgánicos y funcionales, que se determinan en las obligaciones de la Disposición Transitoria Primera del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público – COESCOP. Para el efecto, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Guaranda, (1) a través de una coordinación diligente con el Ministerio de Trabajo, debe elaborar y presentar a la Corte Constitucional del Ecuador un cronograma de estricto cumplimiento, en el término de 20 días desde la notificación con esta sentencia, y (2) expedir los reglamentos y estatutos orgánicos y funcionales dentro de un plazo máximo de 120 días desde la notificación con esta sentencia.
4. **Llamar la atención** al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Guaranda por la negligencia en la expedición de los reglamentos y estatutos ordenados por el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público – COESCOP desde 2017, así como al Ministerio de Trabajo por la falta de celeridad en la atención que permita una diligente coordinación con el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Guaranda.
5. **Disponer** a la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas que, en el término de diez (10) días contados a partir de su notificación, difunda la presente sentencia a través de correo institucional entre los gobiernos autónomos descentralizados del Ecuador, además, recordándoles sobre sus obligaciones

que se desprenden de la Disposición Transitoria Primera del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público – COESCOP y su deber de dar cumplimiento célere a estas. Agotado el término para la difusión, la referida entidad deberá remitir a esta Corte la documentación pertinente que permita evidenciar el cumplimiento de esta disposición.

6. Notifíquese, publíquese, 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 ocho 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 y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 04 de julio de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Voto salvado**Juez:** Richard Ortiz Ortiz**SENTENCIA 71-22-AN/24****VOTO SALVADO****Juez constitucional Richard Ortiz Ortiz**

1. Respetuosamente me aparto del voto de mayoría de la sentencia 71-22-AN/24 por las consideraciones que se exponen a continuación:
2. La decisión de mayoría resolvió aceptar la acción por incumplimiento propuesta por Segundo Manuel Chela Ochoa y otros 20 policías municipales del cantón Guaranda en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Guaranda, respecto al cumplimiento de la Disposición Transitoria Primera del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público.¹ Dicha decisión determinó que: (i) los accionantes cumplieron con el requisito sustancial de reclamo previo; (ii) la DT1 del COESCOP contiene dos obligaciones de hacer; (iii) estas obligaciones son claras, expresas y exigibles; y, (iv) se verificó que el GADM Guaranda incumplió con las obligaciones constantes en la disposición legal.
3. Apartándome del criterio de mayoría, considero que se debió verificar, en primer lugar, si se cumplió rigurosamente con el **requisito sustancial** de reclamo previo, teniendo en cuenta que este constituye un requisito de procedencia de la acción por incumplimiento, tal como lo ha afirmado esta Corte.
4. Este Organismo ya ha señalado que el reclamo previo implica que se ha concedido la oportunidad, a quien debía satisfacer la obligación reclamada, de que subsane el incumplimiento y tome acciones tendientes a cumplir lo requerido.² Por lo que, la inobservancia de este requisito impide a la Corte pronunciarse sobre las consecuencias jurídicas derivadas del alegado incumplimiento.³
5. En particular, la Corte determinó que el reclamo previo debe cumplir con los siguientes **requisitos**:
 - i) Estar dirigido a quien deba satisfacer el cumplimiento de la obligación; ii) Contener la identificación clara de las obligaciones (ya sean las normas o las sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos) cuyo cumplimiento se exige; iii) Que dichas obligaciones identificadas sean las mismas que las

¹ COESCOP, “Disposición Final Única: El presente Código entrará en vigencia ciento ochenta [180] días contados a partir de su publicación en el Registro Oficial”. El COESCOP fue publicado en el Suplemento del Registro Oficial 19, del 21 de junio de 2017.

² CCE, sentencia 3-11-AN/19, 28 mayo de 2019, párr. 21.

³ CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 22.

invocadas en la acción por incumplimiento; y, iv) Solicitar el **cumplimiento de dichas obligaciones de manera expresa** [énfasis agregado].⁴

6. De lo descrito *ut supra*, es menester mencionar que estos requisitos adquieren especial relevancia dado que, si no existe **correlación** entre el contenido del reclamo previo y el contenido de la acción por incumplimiento, no le posibilita, a quien debe satisfacer la obligación, hacerlo sin que se active este tipo de garantía jurisdiccional. En tal sentido, de no existir dicha correlación, no se configuraría como tal el reclamo previo.⁵
7. Ahora bien, en el presente caso, los accionantes aportaron como prueba del “reclamo previo” los escritos de 7 de noviembre de 2022, 17 de noviembre de 2022 y 1 de diciembre de 2022. En estos escritos se evidencia que los accionantes expresamente solicitaron al GADM Guaranda les **brinde información** sobre la elaboración y la ejecución de la **disposición** del COESCOP para las y los policías municipales.
8. Se puede evidenciar que, los accionantes **no exigieron expresamente** el cumplimiento de la disposición aludida, sino que, solo solicitaron en reiteradas ocasiones que se “**brinde información**” respecto a su cumplimiento. De esta manera, inobservaron el cuarto requisito expuesto en el párrafo 5 al no haber solicitado de manera expresa y directa el cumplimiento la supuesta obligación demandada. Por lo que, incumple con los requisitos que debe contar el reclamo previo.
9. En conclusión, considero que al no existir una **correlación** entre los escritos presentados por los accionantes y los presupuestos de la acción por incumplimiento, no se ha configurado el requisito establecido en el artículo 54 de la LOGJCC.⁶ Por lo que, se debió rechazar la acción por incumplimiento 71-22-AN.

RICHARD
OMAR
ORTIZ ORTIZ
Firmado digitalmente
por RICHARD OMAR
ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2024.07.12
10:26:53 -05'00'
Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

⁴ CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 23.

⁵ *Ibid.*, párr. 24.

⁶ Art. 54.- Reclamo previo.- Con el propósito de que se configure el incumplimiento, la persona accionante previamente reclamará el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla. Si se mantuviera el incumplimiento o la autoridad pública o persona particular no contestare el reclamo en el término de cuarenta días, se considerará configurado el incumplimiento.

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia 71-22-AN, fue presentado en Secretaría General el 10 de julio de 2024, mediante correo electrónico a las 12:03; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

7122AN-6f210



Caso Nro. 71-22-AN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto salvado que antecede fue suscrito el día jueves once y el día viernes doce de julio de dos mil veinticuatro respectivamente, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Abg. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

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

www.registroficial.gob.ec

IM/AM

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.