

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTÁMENES Y SENTENCIAS:

103-22-IS/24 En el Caso No. 103-22-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 103-22-IS.....	2
7-19-IS/24 En el Caso No. 7-19-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 7-19-IS	12
127-20-EP/24 En el Caso No. 127-20-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 127-20-EP.....	20
3-23-RC/24 En el Caso No. 3-23-RC Dictamínese que el procedimiento de modificación constitucional establecido en el artículo 444 de la Constitución, es apto para tramitar la presente solicitud	28
5-24-EE/24 En el Caso No. 5-24-EE Dictamínese la inconstitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción del Decreto Ejecutivo 250, con efectos hacia el futuro, a partir de su publicación en el Registro Oficial.....	35
1238-20-EP/24 En el Caso No. 1238-20-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 1238-20-EP.....	58
2903-19-EP/24 En el Caso No. 2903-19-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 2903-19-EP	73



Sentencia 103-22-IS/24
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 11 de abril de 2024

CASO 103-22-IS

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

SENTENCIA 103-22-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento presentada directamente ante este Organismo. Se concluye que el accionante no cumplió con todos los requisitos establecidos en el artículo 164 de la LOGJCC al no solicitar a la autoridad judicial encargada de la ejecución que remita el expediente y su informe a la Corte Constitucional.

1. Antecedentes procesales

1.1 De la acción de protección

1. El 18 de noviembre de 2021, Mario Rafael Procel Moncayo (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra de la Empresa Pública Correos del Ecuador en Liquidación (“**empresa accionada**”).¹ El accionante consideró que la empresa accionada vulneró sus derechos al trabajo, estabilidad laboral reforzada para personas con discapacidad y seguridad jurídica, al haber sido notificado con la terminación unilateral de su puesto de trabajo por la escisión de la empresa accionada. El proceso fue signado con el número 17297-2021-02105.
2. El 24 de enero de 2022, la jueza de la Unidad Judicial Penal con sede en la parroquia de Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Unidad Judicial**”) aceptó la acción de protección y como medidas de reparación integral ordenó i) dejar sin efecto la terminación unilateral del nombramiento ocasional del accionante ii) que la liquidadora de la empresa accionada de manera inmediata reubique al accionante en la Empresa Pública de Servicios Postales del Ecuador EP, iii) que una vez reubicado el accionante se pongan al día con las obligaciones relativas a las seguridad social del accionante, desde su separación hasta su reubicación, iv) el pago de haberes por el tiempo que dejó de trabajar en la empresa accionada, descontándose el valor de la indemnización que se le hubiere pagado.² La empresa accionada interpuso recurso de apelación.

¹ Representada por Fabiola Amparo Andrade Bolaños, en calidad de liquidadora de la empresa accionada.

² La jueza de la Unidad Judicial consideró que la empresa accionada vulneró los derechos al trabajo, a la salud, atención prioritaria de grupos en condición de doble vulnerabilidad y seguridad jurídica, al notificarle

3. El 11 de marzo de 2022, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala**”) rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado. La empresa accionada interpuso recurso de aclaración y ampliación. El 29 de marzo de 2022, la Sala resolvió rechazar el recurso al considerar que la decisión fue clara, completa, motivada y de fácil comprensión. El auto fue notificado en la misma fecha.

1.2 De la fase de ejecución

4. El 09 mayo de 2022, la jueza de la Unidad Judicial dictó mandamiento de ejecución y dispuso:

[...] La parte la (sic) accionada Ingeniera FABIOLA AMPARO ANDRADE BOLAÑOS en calidad de LIQUIDADORA DE LA EMPRESA PÚBLICA EN LIQUIDACIÓN CORREOS DEL ECUADOR EP, en el término de 48 horas cumpla con informar a la judicatura el cumplimiento de la sentencia dictada en la causa y ratificada por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha; 2.- Oficiese inmediatamente a la defensoría del pueblo para que en el término de cinco días y de conformidad al art 21 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional informe sobre el cumplimiento de la misma.

5. El 24 de mayo de 2022, la jueza de la Unidad Judicial dispuso remitir el expediente a la sala de sorteos de lo contencioso administrativo para que se proceda con la reparación económica ordenada en sentencia. El proceso fue signado con el número 17811-2022-01132.
6. El 07 de junio de 2022, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**TDCA**”) procedió con el sorteo y el 08 de junio de 2022 se designó como perito a María Soraya Valenzuela Bautista (“**perito**”), para que en el término de 10 días presente su informe.
7. El 26 de julio de 2022, la perito presentó su informe y el 27 de julio de 2022 el TDCA corrió traslado con el mismo, para que las partes en el término de 3 días se

al accionante con la terminación de su nombramiento ocasional sin considerar la disposición reglamentaria establecida en el artículo 139 del Reglamento Interno de Gestión del Talento Humano Correos del Ecuador Resolución de la Empresa Nacional de Correos 29 Registro Oficial Edición Especial 102 de 13-feb.-2014 Última modificación: 08-mar-2014, que prohíbe la supresión de puestos ocupados por personas con discapacidad, y en caso de que la empresa fuera suprimida, fusionada o extinguida la persona con discapacidad pasará a otra empresa pública. Además de las medidas de reparación descritas en este numeral ordenó que se informe a la Unidad Judicial sobre el cumplimiento en el término de 45 días a partir de la notificación de la sentencia, y dispuso que se oficie a la Defensoría del Pueblo a fin de que haga seguimiento del cumplimiento de la sentencia.

pronunciaran. El 09 de septiembre de 2022 el accionante presentó su conformidad con el informe pericial. El 20 de septiembre la perito presentó una ampliación de su informe pericial.

8. El 28 de septiembre de 2022, el TDCA emitió el mandamiento de ejecución estableciendo la suma de \$6 547, 39 como valor correspondiente a pagar por parte de la empresa accionada. Este auto fue notificado a las partes el 03 de octubre de 2022.
9. El accionante presentó varios escritos solicitando a la jueza el cumplimiento de la sentencia de fecha 24 de enero de 2022, los cuales constan en las siguientes fechas: 1) 29 de abril de 2022, 2) 12 de septiembre de 2023 y 3) 17 de octubre de 2023. Además, se verifica que el 18 de julio de 2022 la Defensoría del Pueblo presentó un escrito informando sobre las acciones que ha realizado para verificar el cumplimiento de la sentencia.
10. El 25 de agosto de 2023, la empresa accionada realizó el pago correspondiente a la reparación económica ordenada en sentencia y dispuesta mediante mandamiento de ejecución por el TDCA.

1.3 Procedimiento ante la Corte Constitucional

11. El 15 de junio de 2022, el accionante presentó directamente una acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales ante este Organismo. El sorteo electrónico asignó la tramitación de la causa al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz.
12. El 04 de enero de 2024, el juez ponente avocó conocimiento de la causa, solicitando información a las partes procesales.
13. El 09 de enero de 2024, el accionante remitió un informe actualizado sobre sus pretensiones. El 11 de enero de 2024 la empresa accionada remitió su informe de descargo. El 29 y el 31 de enero de 2024 el TDCA y la Unidad Judicial remitieron sus informes de descargo, respectivamente.

2. Competencia

14. De conformidad con lo establecido en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución de la República (“CRE”) en concordancia con los artículos 162 al 165 de LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Decisión cuyo cumplimiento se discute

15. La decisión cuyo cumplimiento se discute es la sentencia emitida por la Unidad Judicial el 24 de enero de 2022, la cual ordenó:

Aceptar la acción de protección propuesta por el señor **Procel Moncayo Mario Rafael, con cédula de ciudadanía Nro. 1705263208**, en situación de persona con discapacidad en condición de doble vulnerabilidad, en contra de la señora Ingeniera Fabiola Amparo Andrade Bolaños en calidad de Liquidadora de la Empresa Pública en Liquidación Correos del Ecuador EP, que emana el acto; **2.** Declarar la vulneración a los derechos constitucionales, al trabajo, la salud y a la atención prioritaria de las personas y grupos de atención prioritaria en condición de doble vulnerabilidad, a la seguridad jurídica en la terminación del nombramiento ocasional, (...), en contra del señor Procel Moncayo Mario Rafael en su condición de personas y grupos de atención prioritaria en condición de doble vulnerabilidad, (persona con discapacidad) por las autoridades públicas mencionadas; **3.** Se deja sin efecto la terminación del nombramiento ocasional, notificado mediante Memorando No.CDE-EP-GNAF-2021- 0350-M (...). **4.-** la señora Ingeniera Fabiola Amparo Andrade Bolaños en calidad de Liquidadora de la Empresa Pública en Liquidación Correos del Ecuador EP, deberá de manera inmediata reubicar a al señor **Procel Moncayo Mario Rafael**, en la Empresa Pública Servicios Postales del Ecuador EP que escindió a la Empresa Pública en Liquidación Correos del Ecuador EP, que cumple la misma finalidad esto es mantener y garantizar la operatividad y continuidad de la prestación del Servicio Postal Universal o en cualesquier otra empresa pública tal como lo dispone el Reglamento Interno de Gestión del Talento Humano Correos del Ecuador, (...). **5.-** La señora Ingeniera Fabiola Amparo Andrade Bolaños en calidad de Liquidadora de la Empresa Pública en Liquidación Correos del Ecuador EP una vez que reubique con el nombramiento ocasional al señor Procel Moncayo Mario Rafael, se deberán poner al día en el cumplimiento de las obligaciones relativas a la seguridad social con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social del accionante, desde su separación laboral hasta la fecha de reubicación de la accionante; **6.-** El pago de los haberes por el tiempo que dejó de trabajar en la Empresa Pública Correos del Ecuador CDE E.P, conforme a los Arts. 18 y 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, debiéndose descontar de tal cantidad los valores que se hubieran entregado por concepto de indemnización que se le hubiera pagado, en virtud de la aplicación del acto administrativo impugnado, deberá informar a esta juzgadora sobre el cumplimiento en el término de 45 días máximo, a partir de la notificación de esta sentencia (mayúsculas omitidas).

4. Alegaciones de las partes

4.1. Argumentos del accionante

16. El accionante relata el proceso inferior y menciona que, a pesar de haber recibido la reparación económica por parte de la empresa demandada, la sentencia de 24 de enero de 2022 no ha sido cumplida de forma íntegra ya que no se le ha adjudicado una plaza de trabajo en la Empresa Pública Servicios Postales del Ecuador EP que escindió a la

empresa accionada. Por lo tanto, como pretensión concreta solicita a esta Corte: “[...] se sirva obligar de manera inmediata a la Empresa Pública Servicios Postales del Ecuador EP que escindió a la Empresa Pública en Liquidación Correos del Ecuador EP, que se me adjudique una plaza de trabajo ya que de esta manera se sigue violentando mi derecho constitucional al trabajo”. (Mayúsculas omitidas)

4.2. Argumentos de la jueza ejecutora

17. La jueza ejecutora realiza un recuento de las actuaciones procesales ordenadas en la causa y menciona que:

[...] la reparación económica dispuesto (sic) en sentencia ya ha sido cumplida, tal como consta en la orden de retiro de fondos (fs. 295), por lo tanto (sic) sin embargo ante tantas insistencias la sentencia dictada se ha cumplido parcialmente por lo que se remita (sic) el presente Informe de Incumplimiento al Presidente de la Corte Constitucional del Ecuador, adjuntando al mismo copias debidamente certificadas de las principales piezas procesales correspondientes por Incumplimiento de la sentencia emitida dentro de la presente causa.

4.3. Argumentos del TDCA

18. El TDCA realiza un recuento de las actuaciones procesales llevadas a cabo dentro de la causa y concluye que:

[...] se evidencia con claridad que la ejecución de la reparación económica se encuentra cumplida a satisfacción del legitimado activo Mario Rafael Procel Moncayo, quien así lo ha informado tanto a la Corte Constitucional como a este tribunal en enero de 2024; y por lo tanto, este Tribunal Quinto Oral del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Quito ha cumplido con su obligación legal. (Mayúsculas omitidas)

4.4. Argumentos de la empresa accionada

19. La empresa accionada realiza un recuento de los antecedentes normativos y el proceso de extinción y liquidación de Correos del Ecuador, de las acciones llevadas a cabo dentro del proceso de ejecución y concluye:

Existe varias (sic) requerimientos procesales a la empresa pública Servicios Postales del Ecuador SPE EP, respecto del pedido realizado por la liquidadora de Correos del Ecuador CDE EP, en liquidación, para la reincorporación del legitimado activo, debiendo señalar las más recientes constan de autos de 26 de julio, 15 de septiembre y 25 de octubre de 2023, en este último en su numeral 21 se encuentra expresado la manifestación del propio legitimado activo señor Mario Procel, en el sentido de que la parte económica se halla cumplida. El auto aludido dispone bajo prevenciones legales a la empresa pública Servicios Postales del Ecuador, cumpla en forma integral la sentencia emitida, sin perjuicio de las medidas sancionatorias que se podrían disponer.

5. Cuestión previa

20. La Corte Constitucional ha determinado que, para que pueda conocer una acción de incumplimiento y asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar la sentencia, la persona afectada deberá cumplir con los requisitos contenidos en la LOGJCC.³ Por ello, previo a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, corresponde determinar si, dadas las particularidades del caso, se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para ejercer esta acción.
21. En el presente caso, la acción de incumplimiento se ha presentado (i) a petición de la persona afectada; y, (ii) directamente ante la Corte Constitucional. Por tanto, es preciso que esta Corte analice si se cumplieron los requisitos legales para la presentación de una acción de incumplimiento en estas condiciones.

6. Verificación de requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC para ejercer la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional

22. Los requisitos para que el accionante pueda ejercer la acción de incumplimiento están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“RSPCCC”) y desarrollados en la sentencia 103-21-IS/22.⁴
23. Conforme a estas normas, la persona afectada debe solicitar al juez ejecutor el cumplimiento de la sentencia, y solo en caso de no cumplirse la ejecución de la sentencia ya sea a causa de inacción o negligencia del juez o de la persona obligada, el accionante debe solicitar al juez ejecutor que remita el expediente junto con el correspondiente informe debidamente argumentado sobre las razones del incumplimiento de la sentencia. Dicho requerimiento debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para que el juez o jueza de instancia pueda ejecutar la decisión. Este Organismo ha definido que el *plazo razonable* es el tiempo

³ En la sentencia 56-18-IS/22, sobre la base de la sentencia 103-21-IS/22, esta Corte estableció que “las causas de acción de incumplimiento pendientes de resolución requieren una verificación de los requisitos de procedibilidad dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC” de 13 de octubre de 2022, párrafo 20.

⁴ Estos requisitos están previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 164 de la LOGJCC y se refieren a la acción

de incumplimiento presentada a petición de parte, respecto de una sentencia dictada por las y los jueces ordinarios que conocen garantías jurisdiccionales. Por su parte, el numeral 3 del artículo 164 se refiere a los presupuestos para ejercer la acción de forma directa ante la Corte Constitucional y el numeral 4 de esta norma regula la acción de incumplimiento de las decisiones de la Corte Constitucional.

prudente y necesario para que la jueza o juez ejecutor pueda hacer cumplir su propia decisión; sin olvidar que las sentencias constitucionales deben cumplirse de forma inmediata o, de ser el caso, dentro del plazo establecido en ellas.⁵

24. De estos requisitos se desprende que la acción de incumplimiento tiene un carácter subsidiario, puesto que la ejecución de las sentencias constitucionales corresponde a las y los jueces de instancia que conocieron la garantía.⁶ En consecuencia, los jueces de instancia tienen el deber de agotar todos los mecanismos a su alcance –conforme el artículo 21 de la LOGJCC– para la ejecución de las sentencias constitucionales y, solo de forma subsidiaria, la Corte Constitucional puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento.⁷
25. En particular, sobre los requisitos para que la persona afectada pueda ejercer la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional, en la sentencia 103-21-IS/22, se estableció lo siguiente:

[E]l ejercicio de la acción de incumplimiento de forma directa ante la Corte Constitucional está sujeto a que el juez o jueza de instancia (i) haya negado el requerimiento previo realizado por la persona afectada o (ii) no haya cumplido oportunamente su deber de remitir el expediente y el correspondiente informe a la Corte Constitucional.⁸

26. Por lo anterior, para determinar si el accionante cumplió con los requisitos para ejercer la acción de incumplimiento de forma directa ante este Organismo, la Corte debe responder el siguiente problema jurídico: ¿El accionante cumplió con los requisitos previstos en el artículo 164 de la LOGJCC para presentar la acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional?
27. A partir de las normas y jurisprudencia antes indicadas, es posible esquematizar y sintetizar los siguientes requisitos que deben concurrir para que la persona afectada pueda plantear una acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional:⁹

27.1. Impulso: La persona afectada debe impulsar la ejecución; esto es, debe promover el cumplimiento de la sentencia ante la autoridad judicial encargada de la ejecución.

⁵ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31.

⁶ CCE, sentencia 129-21-IS/22, 17 de enero de 2024, párr. 53.

⁷ CCE, sentencia 74-20-IS/23, 15 de marzo de 2023, párr. 28.

⁸ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 36.

⁹ CCE, sentencias 53-23-IS/24, 07 de marzo de 2024, párr. 18 y 91-20-IS/24, 28 de febrero de 2024, párr. 20.

- 27.2. *Requerimiento*:** La persona afectada debe solicitar a la autoridad judicial encargada de la ejecución que remita el expediente y su informe a la Corte Constitucional.
- 27.3. *Plazo razonable*:** El requerimiento debe haber ocurrido después del transcurso de un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión.
- 27.4. *Negativa expresa o tácita del juez executor*:** La autoridad judicial ejecutora debe haber realizado una de las siguientes conductas: (i) negado el requerimiento o (ii) incumplido el término de cinco (5) días previsto en el artículo 164 de la LOGJCC para remitir el expediente y el informe a la Corte Constitucional.
- 28.** Si no se cumple cualquiera de estos requisitos, la jurisprudencia de esta Corte establece que esto constituye razón suficiente para desestimar la acción. En estos casos, no corresponde emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción ni analizar la actuación de la jueza o juez de instancia al que le corresponde ejecutar la decisión.
- 29.** En el presente caso, la Corte verifica que aunque el accionante presentó varios pedidos al juez de instancia (de acuerdo al párrafo 10) con el fin de promover el cumplimiento de la sentencia (primer requisito) no se observa que el accionante haya requerido al juez que remita el expediente y su informe a este Organismo, por lo que no cumplió con el segundo requisito. Por tanto, tampoco se constata el cuarto requisito; es decir, que la autoridad judicial ejecutora haya realizado una de las siguientes conductas: (i) negado el requerimiento o (ii) incumplido el término de cinco (5) días previsto en el artículo 164 de la LOGJCC para remitir el expediente y el informe a la Corte Constitucional.
- 30.** Por tanto, este Organismo verifica que la presentación de la acción de incumplimiento incumple con los requisitos establecidos en la LOGJCC y en la jurisprudencia constitucional correspondiente.¹⁰ En consecuencia, se debe desestimar la acción sin emitir un pronunciamiento de fondo y devolver el expediente a la autoridad judicial ejecutora, y en caso de que las medidas de reparación se hayan tornado de imposible cumplimiento, se le recuerda la facultad prevista en el artículo 21 de la LOGJCC, respecto a la posibilidad de modular estas medidas con la finalidad de asegurar el cumplimiento de la sentencia.

¹⁰ CCE, sentencia [129-21-IS/24](#), 17 de enero de 2024, párr. 58.

7. Decisión

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

1. Desestimar la acción de incumplimiento **103-22-IS**.
2. Disponer la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen para que garantice el cumplimiento integral de la decisión constitucional.
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 11 de abril de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

10322IS-69d2f



Caso Nro. 103-22-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes dieciséis de abril 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 7-19-IS/24
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 02 de mayo de 2024

CASO 7-19-IS

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

SENTENCIA 7-19-IS/24

Resumen: Se analiza la acción de incumplimiento presentada por Victorio Luciano Dorigo Amén y María Fernanda Bravo Montesdeoca mediante la cual solicita el cumplimiento de la sentencia número 242-18-SEP-CC dictada la Corte Constitucional del Ecuador, dentro del caso número 697-14-EP. Este Organismo resuelve desestimar la acción, al verificar el cumplimiento de las medidas de reparación ordenadas.

1. Antecedentes procesales

1.1. El proceso originario

1. El 27 de febrero de 2013, el señor Humberto Manabí Guillén Murillo y la señora María Teresa Cedeño, en sus calidades de alcalde y procuradora síndica del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Portoviejo ("**GAD de Portoviejo**"), respectivamente, presentaron una demanda de expropiación y determinación del justo precio en contra de los cónyuges Victorio Luciano Dorigo Amén y María Fernanda Bravo Montesdeoca, propietarios de un inmueble ubicado en las calles Colón y Ricaurte de la ciudad de Portoviejo. La causa fue signada con el número 13111-2013-0379.
2. El 19 de abril de 2013, el juez Décimo Sexto de lo Civil de Manabí declaró con lugar la demanda y fijó como justo precio la suma de ciento setenta y seis mil trescientos noventa y dos con 85/100 dólares de los Estados Unidos de América (USD 176 392,85) por concepto de indemnización del bien expropiado. En contra de esta decisión, la parte actora y demandada formularon recursos de apelación, cada uno por su parte.
3. La Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí ("**Sala**"), mediante sentencia de 21 de marzo de 2014, negó los recursos planteados y confirmó la sentencia emitida por el juzgado *a quo*.

1.2. Sobre la acción extraordinaria de protección

4. El 21 de abril de 2014, el señor Victorio Luciano Dorigo Amén y la señora María Fernanda Bravo Montesdeoca presentaron conjuntamente una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 21 de marzo de 2014 por la Sala, causa que fue signada con el número 697-14-EP. En su demanda, alegaron que la Sala vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de motivación.
5. El 4 de julio de 2018, la Corte Constitucional emitió la sentencia número 242-18-SEP-CC, en la que aceptó la acción extraordinaria de protección y como medidas de reparación dispuso: **(i)** dejar sin efecto la sentencia de 21 de marzo de 2014 emitida por la Sala; y, **(ii)** que, previo sorteo, otros jueces de la Sala Civil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí conozcan y resuelvan el recurso de apelación interpuesto por el señor Victorio Luciano Dorigo Amén y la señora María Fernanda Bravo Montesdeoca.¹

1.3. Sobre el proceso de ejecución de la sentencia emitida por la Corte

6. El 24 de enero de 2019, la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí emitió una nueva sentencia, a través de la cual, resolvió rechazar los recursos de apelación interpuestos por las partes procesales “tanto de actor como demandados y confirma la sentencia de primer nivel venida en grado [sic]”. En contra de esta decisión, la parte demandada interpuso recurso de ampliación.
7. El 7 de febrero de 2019, la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí resolvió negar el recurso planteado.

1.4. Trámite del presunto incumplimiento ante la Corte Constitucional

8. El 28 de febrero de 2019, el señor Victorio Luciano Dorigo Amen y la señora María Fernanda Bravo de Montesdeoca (“**accionantes**”) presentaron ante esta Corte una acción de incumplimiento respecto de la sentencia número 242-18-SEP-CC (“**sentencia presuntamente incumplida**”).

¹ Conforme al razonamiento de la Corte, la vulneración a la garantía de motivación se produjo en tanto no se dio respuesta motivada a cargos relevantes propuestos por los legitimados activos. Como medidas de reparación dispuso textualmente: “[...] 3.1. Dejar sin efecto la sentencia dictada el 21 de marzo de 2014, por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, en el recurso de apelación N.º 0379-2013. 3.2. Disponer que, previo sorteo, otros jueces de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, conozcan y resuelvan el recurso de apelación propuesto por el señor Victorio Luciano Dorigo Amen y la señora María Fernanda Bravo Montesdeoca, por sus propios derechos, en observancia a una aplicación integral de esta decisión constitucional, esto es en consideración a la decisum o resolución, así como los argumentos centrales que son la base de la decisión y que constituyen la ratio decidendi”.

9. De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión ordinaria del 9 de julio de 2019, la sustanciación de la causa le correspondió al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
10. El 11 de agosto de 2022, el juez ponente avocó conocimiento de la causa y dispuso que en el término de 5 días la autoridad judicial encargada de ejecutar la decisión presuntamente incumplida informe respecto de las acciones realizadas para el cumplimiento de la misma. Así también, solicitó a los accionantes que informen si el incumplimiento alegado persiste.
11. El 18 de agosto de 2022, la señora Ana María Fernanda Bravo Montesdeoca y el señor Luciano Antonio Dorigo Bravo comparecieron a la causa e informaron sobre el fallecimiento del señor Victorio Luciano Dorigo Amén, accionante en la causa.²
12. El 9 de febrero de 2023, el GAD de Portoviejo informó que los valores ordenados mediante sentencia de 19 de abril de 2013 emitida por el juez Décimo Sexto de lo Civil de Manabí fueron cancelados en su totalidad.

2. Competencia

13. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones de incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales de conformidad con los artículos 436, número 9, de la Constitución de la República y los artículos 162 al 165 de la LOGJCC.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1 Argumentos de la parte accionante

14. Los accionantes relatan los antecedentes que dieron lugar al juicio de expropiación y justo precio de origen y manifiestan que “recurri[eron] a la Corte Constitucional con un Recurso Extraordinario de Protección”.

² Los comparecientes indicaron: “ANA MARIA FERNANDA BRAVO MONTESDEOCA viuda de DORIGO por mis propios derechos y de los que represento como apoderada de mi hija MARIA FERNANDA DORIGO BRAVO; y, LUCIANO ANTONIO DORIGO BRAVO, por mis propios derechos y los que represento de mi hermano ANTONIO JOSE DORIGO BRAVO, conforme los documentos adjuntos, comparecemos a su autoridad y le manifestamos: De la posesión efectiva que acompañamos al igual que los poderes concedidos a los comparecientes, podrá apreciar dentro de los habilitantes, que nuestro recordado esposo y padre LUCIANO DORIGO AMEN falleció en el año 2019, actor con la suscrita cónyuge del proceso inicialmente propuesto en contra del GAD Portoviejo por el reconocimiento de un precio justo de un inmueble de nuestra propiedad que fue materia de expropiación. Vemos con beneplácito que se ha reabierto una causa que busca el reconocimiento de justos valores por esa expropiación; [...] Al efecto, le manifestamos, QUE NO SE HA DADO CUMPLIMIENTO A LA RESOLUCION EXPEDIDA por ese alto Tribunal de Justicia, permaneciendo a la fecha en un verdadero estado de indefensión [...]”.

15. Por su parte, describen el contenido y naturaleza jurídica de la acción de incumplimiento y solicitan el cumplimiento:

[D]e la sentencia que Declara (sic) la vulneración del derecho al debido proceso, aceptando la acción extraordinaria de protección planteada y como medida de reparación integral dispone: Dejar sin efecto la sentencia dictada el 21 de marzo de 2014 por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, en el recurso de Apelación No. 0379-2013, disponiendo que previo sorteo, otros jueces de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, conozcan y resuelvan el recurso de apelación, en observancia a una aplicación integral de esta decisión constitucional, en consideración a la decisum o resolución, así como los argumentos centrales que son la base de la decisión y que constituyen la ratio decidendi (sic), fallo este desacatado (sic) por los integrantes de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí (...).

16. De este modo, requirieron que se declare el incumplimiento de la sentencia número 242-18-SEP-CC y además “solicitar al Consejo de la Judicatura la destitución de los Jueces Provinciales que incurrieron en esta desobediencia, tal como lo dispone la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”.

3.2 Del sujeto obligado

17. A pesar de haber sido notificados, los jueces de la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Manabí no informaron a esta Corte sobre el cumplimiento de la sentencia cuyo incumplimiento se alega.

4. Decisión cuyo cumplimiento se alega

1. *Declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, contenido en el artículo 76 numeral 7 literal 1 de la Constitución de la República.*

2. *Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.*

3. *Como medidas de reparación integral se dispone:*

3.1 *Dejar sin efecto la sentencia dictada el 21 de marzo de 2014, por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, en el recurso de apelación N.º 0379-2013.*

3.2 *Disponer que, previo sorteo, otros jueces de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, conozcan y resuelvan el recurso de apelación propuesto por el señor Victorio Luciano Dorigo Amen y la señora María Fernanda Bravo Montesdeoca, por sus propios derechos, en observancia a una aplicación integral de esta decisión constitucional, esto es en consideración a la decisum o resolución, así como los argumentos centrales que son la base de la decisión y que constituyen la ratio decidendi.*

5. Análisis del caso

18. El artículo 86 numeral 3 de la Constitución establece que las garantías jurisdiccionales finalizarán solamente con la ejecución integral de la sentencia. Por su parte, la LOGJCC establece que las juezas y los jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias que hayan dictado en materia constitucional. No obstante, si estas no se ejecutan en un plazo razonable o se ejecutan de forma defectuosa, se podrá presentar una acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional.
19. Esta Corte Constitucional observa que la decisión judicial referida plantea dos medidas de reparación, éstas son: (i) dejar sin efecto la sentencia de 21 de marzo de 2014 emitida por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, en el recurso de apelación número 0379-2013; y, (ii) disponer que, previo sorteo, se emita una nueva sentencia, en observancia a una aplicación integral de la decisión, considerando la decisión y el razonamiento efectuado por la Corte.

5.1. Sobre la orden de dejar sin efecto la sentencia de 21 de marzo de 2014

20. Sobre la medida de dejar sin efecto la sentencia emitida por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, se debe precisar que, este Organismo ha indicado en ocasiones anteriores que las órdenes de dejar sin efecto un acto o sentencia constituye *per se* un acto dispositivo. Por lo mismo, estas órdenes se ejecutan de manera inmediata y no requieren una actuación adicional, ni de las partes ni del juzgador.³
21. Por lo tanto, al notificarse la sentencia de la Corte Constitucional⁴ se dejó sin efecto la sentencia de 21 de marzo de 2014. De este modo, se verifica el cumplimiento de la primera medida de reparación.

5.2. Sobre la orden de, previo sorteo, emitir una nueva sentencia del recurso de apelación considerando la decisión y razonamiento de la Corte Constitucional

22. De la revisión del sistema eSATJE respecto del proceso número 13111-2013-0379, esta Corte verifica que existe la razón de 20 de julio de 2018 emitida por la secretaria relatora de la Sala Civil de la Corte Provincial de Manabí, a través de la cual, confirma la recepción del expediente número 697-14-EP por parte de la Corte Constitucional.

³ CCE, sentencias 35-12-IS/19, 28 de mayo de 2019, párr. 15, 39-14-IS/20, 6 de febrero de 2020, párr. 20, 47-18-IS/22, 8 de junio de 2022, párr. 25.

⁴ Este Organismo verifica que la sentencia fue notificada el 17 de julio de 2018.

23. Posteriormente, el 1 de agosto de 2018 la Sala puso en conocimiento de las partes la recepción del proceso y el ejecutorial de la sentencia número 242-18-SEP-CC, caso número 697-14-EP dictada por la Corte Constitucional del Ecuador. Así, se dispuso que: *“por secretaría procédase a realizar el respectivo sorteo ordenado en dicha sentencia”*.⁵
24. A partir de esta providencia, se verifica del eSATJE que el 2 de agosto de 2018 se efectuó un sorteo del proceso signado ahora con el número 13316-2013-0087, a través del cual se radicó la competencia en la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Manabí conformado por los jueces: Hugo Rafael Velasco Acosta (Ponente), Publio Erasmo Delgado Sánchez y Wilton Vicente Guaranda Mendoza (**“Nueva conformación de la Sala”**).
25. El 3 de agosto de 2018, el juez Publio Erasmo Delgado Sánchez se excusó de conocer la causa por estar incurso en lo que disponía el artículo 856 numeral 9 del Código de Procedimiento Civil.⁶ El 7 de agosto de 2018 los jueces Hugo Rafael Velasco Acosta y Wilton Vicente Guaranda resolvieron aceptar la excusa y dispusieron que por secretaría se efectúe el sorteo de un juez remplazante.
26. En razón de ello, el 13 de agosto de 2018 se efectuó un nuevo sorteo, a través del cual se integró la Nueva conformación de la Sala con la jueza Celia Esperanza García Merizalde.
27. El 14 de agosto de 2018, una vez conformado el Tribunal de la nueva conformación de la sala, avocó conocimiento de la causa y solicitó *“autos para resolver, de acuerdo a la carga procesal de la Sala y al orden cronológico que corresponda”*.
28. El 24 de enero de 2019, la nueva conformación de la Sala emitió una nueva sentencia en la que resolvió rechazar *“los recursos de apelación interpuestos por las partes procesales tanto actor como demandados y confirma la sentencia de primer nivel venida en grado, con los argumentos del presente fallo”*.
29. En tal sentido, esta Corte verifica que de conformidad con el numeral 3.2. de la sentencia cuyo incumplimiento se reclama, se cumplió con efectuar un sorteo a fin de que otros jueces de la Sala conozcan y resuelvan el recurso de apelación, y emitieron una nueva decisión, conforme se dejó en evidencia en párrafos previos.

⁵ Resumen de proceso número 13111-2013-0379, Función Judicial del Ecuador, Portal eSATJE Consulta de Procesos.

⁶ Código de Procedimiento Civil, artículo 856 numeral 9: *“Haber dado opinión o consejo sobre el juicio que conste por escrito”*.

30. Se debe recordar a los accionantes que a este Organismo no le corresponde verificar el acierto de la decisión cuyo incumplimiento se alega, ni la correcta o incorrecta aplicación de normas infra constitucionales dentro del presente proceso.
31. Por todo lo expuesto, se evidencia el cumplimiento de las medidas reparación establecidas en la sentencia No. 242-18-SEP-CC de 4 de julio de 2018 emitida por parte de la Corte Constitucional.

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 de incumplimiento número 7-19-IS
2. *Declarar* el cumplimiento de la sentencia 242-18-SEP-CC de 4 de julio de 2018 emitida por la Corte Constitucional dentro del caso número 697-14-EP.
3. *Notifíquese* y archívese

**ALI VICENTE
LOZADA
PRADO**

Firmado digitalmente por
ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Fecha: 2024.05.08
13:52:56 -05'00'

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, 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 02 de mayo de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

000719IS-6b1bf



Caso Nro. 0007-19-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles ocho de mayo 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 127-20-EP/24
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 02 de mayo de 2024

CASO 127-20-EP

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

SENTENCIA 127-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional analiza la presunta vulneración al derecho a la seguridad jurídica en virtud de la sentencia de 23 de diciembre de 2019 emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. La Corte analiza los cargos de la entidad accionante, y al no encontrar vulneración alguna a la seguridad jurídica, desestima la acción presentada.

1. Antecedentes procesales

1.1. Del proceso de origen

1. El 7 de diciembre de 2017, la señora Amanda Pamela Aguilera Romero (“**actora**”) presentó una demanda subjetiva o de plena jurisdicción en contra de la Resolución 8025 de 31 de mayo de 2016 y el Oficio 00434-DRR de 19 de julio de 2017, ambos actos emitidos por la Contraloría General del Estado (“**CGE**”). En estos, se le habría confirmado responsabilidad civil culposa por haber aprobado planillas de avance de obra sin que estas cumplan con especificaciones técnicas en el marco de un contrato entre OXIUMI S.A. y el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Guayas.¹ El proceso se signó con el número 09802-2017-01119, y su sustanciación recayó en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, provincia de Guayas (“**TDCA**”).
2. En sentencia de mayoría de 31 de enero de 2019, el TDCA resolvió aceptar la demanda planteada y, en consecuencia, declarar la nulidad de los actos impugnados.² En contra

¹ Las resoluciones fueron producto de un examen especial de “ingeniería a los procesos de contratación y ejecución de varios proyectos a cargo del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Guayas” realizado por la Contraloría General del Estado. En el marco de este proceso, se confirmó la responsabilidad civil solidaria de la actora por USD 294 638,31.

² Al respecto, el TDCA concluyó que: “a criterio del Tribunal, la responsabilidad que recae en los administradores de contratos es en cuanto a la omisión de incumplir [sic] con sus labores administrativas en el seguimiento de los contratos, pues en el presente caso existe un fiscalizador encargado de velar por el cumplimiento de especificaciones técnicas, situación que no se puede trasladar al administrador del contrato, de lo contrario, y procurando seguir la línea argumentativa del órgano de control, significa que el administrador también debe realizar labor de fiscalizador, lo cual vuelve infructuosa las gestiones del segundo y vicia de ilógica la necesidad de su intervención en un proceso de obra civil, razón por la cual

de esta decisión, la CGE interpuso recurso de casación. El conocimiento de este recurso correspondió a la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala**”).

3. En sentencia de 23 de diciembre de 2019, la Sala resolvió no casar la sentencia impugnada.³

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

4. El 21 de enero de 2020, la CGE (también, “**entidad accionante**”) presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa, en contra de la sentencia de 23 de diciembre de 2019 (“**decisión impugnada**”). Realizado el sorteo correspondiente el 4 de febrero de 2020, la sustanciación de la causa recayó en la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
5. En auto de mayoría de 4 de junio de 2020, los jueces Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez admitieron a trámite la demanda. Por su parte, la jueza constitucional Daniela Salazar Marín presentó su voto salvado. En virtud de haberse configurado un voto de mayoría, la causa se resorteó al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet. En el auto de mayoría, se solicitó un informe a la Sala respecto de la acción incoada en su contra.
6. El 26 de junio de 2020, la Sala presentó el informe de descargo solicitado.
7. El 30 de noviembre de 2023, el juez ponente avocó conocimiento de la causa.

este Tribunal encuentra que los fundamentos de la motivación del acto administrativo impugnado fueron apreciados en una dimensión equivocada, incurriendo esta parte de la resolución en falsa motivación porque la realidad no concuerda con el escenario fáctico que la Entidad de control supuso que existía al tomar la decisión relativa a establecer la responsabilidad de la accionante [...] al no haberse invitado o notificado a la hoy accionante para que sea partícipe de la diligencia de inspección o verificación in situ realizada a los trabajos ejecutados por el contratista, casi 2 años después de culminada la obra contratada, a la que sí asistió el equipo técnico de la entidad accionada y el fiscalizador de la obra, implica que ella fue privada de su derecho constitucional a la defensa en esa etapa del procedimiento administrativo, vulnerando así la garantía establecida en la letra a) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador”.

³ En su sentencia, la Sala explicó que: “Respecto de la falta de aplicación del artículo 121 del Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, este Tribunal de Casación observa que en la sentencia impugnada a fojas 2096 del expediente se cita y analiza del artículo 121 reglamentario referido, por lo que claramente ha sido aplicado, y por tanto el error incurrido por el recurrente al alegar el vicio no puede ser subsanado en esta instancia de casación. Por otro lado, se observa que la ratio decidendi de la presente causa no está relacionada con lo dispuesto en los artículos 40, 44, 52 y 54 de la LOCGE, sino que gira en torno a determinar si la actora aprobó o no las planillas de avance de obra Nos. 2 y 3, lo cual ha quedado desvirtuado por los jueces distritales en su sentencia ya que concluyen que el soporte para el pago de las referidas planillas lo hizo el funcionario ordenador de pago, documentos de soporte que se encuentran a fojas 1869 y 1951 del cuaderno de instancia, y por cuya gestión efectivamente se ejecutó el pago, una vez que se habrían remitido los informes del fiscalizador del contrato”.

2. Competencia

8. De conformidad con los artículos 94 y 437 de la CRE, en concordancia con 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 del Ecuador.

3. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

9. La entidad accionante, en su demanda, alega que se vulneraron sus derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes; a la seguridad jurídica, y a la tutela judicial efectiva.
10. La entidad accionante hace referencia a jurisprudencia de la Corte Constitucional que enfatiza en la relación entre seguridad jurídica y debido proceso, destacando que ambas son garantías complementarias para asegurar la supremacía de los derechos constitucionales en la toma de decisiones. Luego menciona que el tribunal no garantizó el cumplimiento de las normas jurídicas previas, claras y públicas, específicamente el artículo 121 del Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, lo cual resultó en una interpretación errónea y una aplicación defectuosa de la normativa.
11. Además, se señala que esta interpretación incorrecta condujo a la vulneración del derecho a la seguridad jurídica al no asegurar la confiabilidad en el orden jurídico y la sujeción de los poderes del Estado a la Constitución y la ley.
12. Con ello, se concluye que, junto con la violación de la seguridad jurídica, también se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva, ya que el tribunal no actuó diligentemente para alcanzar la justicia.
13. Con lo anterior, la CGE solicita que se acepte la acción extraordinaria de protección y se declare la nulidad de la sentencia, así como que se retrotraiga el proceso al momento anterior a la emisión de dicha sentencia como medidas de reparación integral de los derechos vulnerados.

3.2. De la parte accionada

3.2.1. Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia

14. En cumplimiento de lo ordenado, mediante auto 4 de junio de 2020, la Sala presentó su informe de descargo respecto de la acción extraordinaria de protección que nos ocupa. Al respecto, manifestó que:

La sentencia de 23 de diciembre de 2019, 13h06, fue dictada con la debida motivación, conforme los argumentos fácticos y jurídicos que constan en dicha sentencia; en base a la jurisdicción y la competencia establecida para los Jueces de la Corte Nacional de Justicia según lo establece el artículo 184 numeral 1 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 269 del Código Orgánico General de Procesos COGEP, habiéndose respetado el debido proceso, por lo que la mencionada sentencia será tenida como informe suficiente; y, por tanto, solicitamos se rechace la acción extraordinaria de protección.

4. Análisis

15. Como ya ha establecido esta Corte, los problemas jurídicos en una sentencia de acción extraordinaria de protección surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante en su demanda.⁴ En otras palabras, los cargos a analizarse en una acción extraordinaria de protección nacen de las acusaciones —respecto de la vulneración a derechos fundamentales— que la parte accionante dirige en su demanda respecto de la decisión impugnada.
16. Un argumento completo y claro se verifica, conforme lo dictaminó esta Magistratura en la sentencia 1967-14-EP/20, con la verificación, al menos, de (i) una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho constitucional cuya vulneración se acusa; (ii) una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la “acción u omisión judicial de la autoridad judicial” cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho; y, (iii) una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho en forma “directa e inmediata”.⁵

4.1. Planteamiento y resolución del problema jurídico

17. Ahora bien, de la revisión de la demanda objeto de esta acción, incluso mediante un esfuerzo razonable, no se verifica que los argumentos respecto de la tutela judicial

⁴ Así lo ha mencionado esta Corte, por ejemplo en la sentencia 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 16, “[e]n 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 estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental”.

⁵ CCE, sentencia 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 18.

efectiva sean mínimamente completos y claros, por lo que no se formularán problemas jurídicos en torno a dicho cargo.

18. Por otro lado, esta Magistratura, mediante un esfuerzo razonable, encuentra que los argumentos presentados por la entidad accionante apuntan a controversias suscitadas con la aplicación de disposiciones legales como un generador de vulneraciones a la seguridad jurídica, y, como consecuencia, potencialmente se podría vulnerar el derecho al debido proceso en la garantía de normas y derechos de las partes.
19. Por lo anterior, siendo que esta Magistratura ya ha establecido que una vulneración a la seguridad jurídica debe tener impacto constitucional; es decir, que su transgresión, vulnere otro precepto constitucional, se atenderán a los cargos de debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas mediante el derecho a la seguridad jurídica, respondiendo a los argumentos de la CGE en el análisis del siguiente problema jurídico:

4.1.1. ¿Vulneró, la sentencia de 23 de diciembre de 2019, el derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la CRE?

20. Según lo prescrito en el artículo 82 de la CRE, 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.
21. Esta Corte ha afirmado que la seguridad jurídica otorga a las personas un marco normativo previsible, definido, estable y coherente, proporcionándoles una comprensión razonable de las reglas que serán aplicadas.⁶ Es así como los poderes públicos tienen el deber de respetar rigurosamente el ordenamiento jurídico para asegurar al individuo que su situación legal no será alterada sino mediante procedimientos regulares establecidos previamente por una autoridad competente, evitando así la arbitrariedad. Además, como se mencionó antes, se ha precisado que cualquier vulneración al derecho a la seguridad jurídica debe tener un impacto constitucional, es decir, debe implicar la violación de otro principio constitucional.
22. Al respecto, la entidad accionante considera que la decisión impugnada vulnera la seguridad jurídica al haber aplicado de manera indebida el artículo 121 del Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (“**RLOSNC**”).

⁶ CCE, Sentencia 989-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 20. Sentencia 2034-13-EP/19 de 18 de octubre de 2019, párrs. 21-23.

23. Del análisis de la decisión impugnada se verifica que la Sala analizó el cargo de supuesta falta de aplicación del artículo 121 del RLOSNC, y concluyó que: “[r]especto de la falta de aplicación del artículo 121 [...] este Tribunal de Casación observa que en la sentencia impugnada [...] se cita y analiza del artículo 121 reglamentario referido, por lo que claramente ha sido aplicado, y por tanto el error incurrido por el recurrente al alegar el vicio no puede ser subsanado en esta instancia de casación”. Así, establece que:

[E]ste Tribunal de Casación concuerda con lo dicho por los jueces de instancia en el sentido de que el artículo 121 del RLOSNC ordena al administrador del contrato adoptar las medidas necesarias para evitar retrasos injustificados en la ejecución del contrato e imponer multas y sanciones si hubiere lugar a ello, pero de manera alguna ordena que el administrador del contrato sea también otro fiscalizador de la obra, y que deba nuevamente aprobar las planillas de avance de obra, cuya facultad compete al fiscalizador, siendo el administrador el encargado de canalizar la documentación e información que el fiscalizador aprueba y le envía para su propia gestión administrativa.

24. Así, la Sala consideró que los argumentos de la entidad accionante “deriva[n] necesariamente en la falta de motivación, siendo que el argumento de falta de motivación corresponde alegarlo en el caso 2 del artículo 268 del COGEP que no fue admitido a trámite”. Por tales consideraciones, y en observancia de que la demanda casacional no cumplía con uno de los supuestos del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos, la Sala decidió no casar la sentencia impugnada.
25. Por consiguiente, se observa que la Sala identificó y aplicó las normas infraconstitucionales previas, claras y públicas que consideró pertinentes para resolver la acción subjetiva, incluyendo el artículo 121 del RLOSNC, sin que exista una violación al ordenamiento jurídico por parte de la autoridad judicial que haya llevado a una afectación a la seguridad jurídica. Tampoco se verifica que, resultado de aquello, se haya vulnerado otro precepto constitucional. En tal virtud, esta Magistratura no encuentra vulneración a la seguridad jurídica por parte de la decisión de la Sala de 23 de diciembre de 2019.

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 **127-20-EP**.
2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.

3. Notifíquese y cúmplase.

**ALI VICENTE
LOZADA
PRADO**

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Fecha: 2024.05.08
13:53:31 -05'00'

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, 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 02 de mayo de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

12720EP-6b1c0



Caso Nro. 127-20-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles ocho de mayo 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 3-23-RC/24
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 11 de abril de 2024

CASO 3-23-RC

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

DICTAMEN 3-23-RC/24

Resumen: El presente dictamen analiza si la propuesta de cambio constitucional presentada por Lorena Isabel Guachisaca Granda, en representación de la asociación Docentes Investigadores del Ecuador (DINEC) y la Asamblea Cantonal de Participación Ciudadana de Naranjal, es procedente a través de la vía de asamblea constituyente, establecida en el artículo 444 de la Constitución. La Corte Constitucional, atendiendo al alcance que pretende el cambio constitucional y al cumplimiento de los requisitos de procedibilidad, dictamina que la propuesta de cambio es procedente a través de la vía de asamblea constituyente.

1. Antecedentes

1. El 23 de septiembre de 2023, Lorena Isabel Guachisaca Granda, en representación de la asociación Docentes Investigadores del Ecuador (“**DINEC**”) y la Asamblea Cantonal de Participación Ciudadana y Control Social de Naranjal (“**la proponente**”) ingresó ante la Corte Constitucional una solicitud de modificación constitucional, en la cual con base en el artículo 444 de la Constitución solicita “que se aplique los mecanismos del derecho constitucional para que el soberano y mandante pueblo ecuatoriano resuelva, mediante consulta popular, la convocatoria a una Asamblea Constituyente [...]”.
2. El caso fue sorteado electrónicamente el mismo día de su presentación al juez ponente Jhoel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento el 12 de enero de 2024.

2. Competencia

3. La Corte Constitucional es competente para emitir el presente dictamen conforme lo prescrito en el artículo 443 de la Constitución y el artículo 99.1 y 100 de la LOGJCC, a fin de determinar el procedimiento o vía que debe darse a la propuesta de modificación constitucional.

3. Legitimación activa y requisitos

4. Los artículos 444 de la Constitución y 100 numeral 2 de la LOGJCC determinan que la propuesta de modificación de la Constitución a través de una asamblea constituyente puede provenir de la iniciativa ciudadana. La solicitud de determinación del procedimiento o vía a seguir para tramitar la propuesta de modificación constitucional, debe ser remitida a este Organismo: “(...) antes de dar inicio a la recolección de las firmas requeridas para la respectiva convocatoria a referendo o para la presentación a la Asamblea Nacional”.¹
5. En el presente caso, la Corte constata que la proponente presenta esta solicitud de modificación constitucional en representación de dos organizaciones ciudadanas: la denominada DINEC conformada por docentes investigadores y la Asamblea Cantonal de Participación Ciudadana y Control Social de Naranjal. Por tanto, al tratarse de una iniciativa ciudadana, se encuentra habilitada por la Constitución para proponer modificaciones al texto constitucional.
6. Adicionalmente, el último inciso del artículo 100 de la LOGJCC dispone que, en todos los casos de propuesta de modificación de la Constitución, “se deberá anexar un escrito en el que se sugiera el procedimiento a seguir, y las razones de derecho que justifican esta opción”.
7. Al respecto, el escrito presentado por la proponente incluye un acápite específico denominado “motivación”, en el que se exponen las razones por las cuales las organizaciones sociales, a través de la proponente, presentan esta propuesta de convocatoria a asamblea constituyente. En virtud de lo expuesto, esta Corte concluye que la propuesta bajo examen cumple con los requisitos establecidos en la Constitución y la LOGJCC.

4. Propuesta de cambio constitucional

8. En la propuesta de cambio constitucional se incluye la siguiente pregunta:

¿Aprueba usted la convocatoria e instalación de una Asamblea Constituyente, para que revise, apruebe y ponga a consideración del pueblo ecuatoriano un proyecto de nueva Constitución del Ecuador?

¹ LOGJCC, artículo 100.2.

5. Análisis constitucional

9. La reforma, sus límites y procedimientos son una garantía extraordinaria de la supremacía de la Constitución que, en textos constitucionales rígidos como el del Ecuador, debe funcionar como un seguro para que los cambios no sobrepasen los límites de reforma establecidos en la Norma Suprema. La Constitución ecuatoriana establece un sistema gradado de reforma constitucional que comprende tres mecanismos: la enmienda, la reforma parcial y la asamblea constituyente. De ahí que, son relevantes los límites materiales previstos en los artículos 441 al 444 de la Constitución, a efectos de dictaminar la procedencia de la vía de reforma constitucional.
10. El cambio de la Constitución, a través de una asamblea constituyente, es un proceso importante porque tiene la potencialidad de afectar aspectos relativos a los derechos y garantías, la estructura fundamental, elementos constitutivos del Estado y, las normas sobre la reforma constitucional. El reemplazo de la Norma Suprema no se trata de un cambio simple, sino de una posible alteración que afectará su vigencia y consecuentemente a todo el ordenamiento jurídico. Por este motivo, quienes ostentan la iniciativa para presentar una propuesta de cambio constitucional, atendiendo la relevancia y sensibilidad que guarda este proceso, tienen la obligación de observar los parámetros dispuestos por el artículo 444 de la Constitución en concordancia con lo que prevé el artículo 104 de la LOGJCC.
11. A este Organismo le corresponde realizar el control de las propuestas de reforma constitucional. De manera particular, le corresponde revisar aquellas que deben tramitarse a través de una convocatoria a asamblea constituyente, pues este mecanismo – siendo el de mayor alcance y rigidez previsto- conduce a una modificación del contenido sustancial de la Constitución. En ese sentido, con base en el artículo 444 de la Constitución esta Corte ha establecido la prohibición de proponer una asamblea constituyente con “plenos poderes” pues podría implicar el desconocimiento de límites básicos de la dignidad humana, de contar con una estructura mínima para el funcionamiento del Estado y del carácter republicano y democrático del Ecuador.²
12. En tal sentido y conforme a los artículos 99 y 100 de la LOGJCC y de conformidad con el dictamen 4-18-RC/19 de la Corte Constitucional,³ existen tres momentos diferenciados en la actuación de esta Corte respecto de las propuestas de modificación constitucional.

² CCE, dictamen 5-20-RC/21, 23 de junio de 2021, párrs 14, 15 y 16.

³ CCE, dictamen 4-18-RC/19, 9 de julio de 2019, párr. 17.

- 12.1.** El primer momento corresponde a la calificación de vía, de conformidad con los artículos 441 al 444 de la Constitución.
- 12.2.** De ser superada la primera fase, salvo en el caso de la enmienda tramitada en sede legislativa, se procede con el segundo momento, que consiste en el control de constitucionalidad de la convocatoria a referéndum. Este control tiene por finalidad garantizar la libertad del elector y cumplir con las cargas de claridad y lealtad.
- 12.3.** Finalmente, el tercer momento corresponde al control *a posteriori* y formal de una modificación constitucional aprobada.⁴
- 13.** En el presente caso, este Organismo debe realizar el análisis correspondiente al primer momento, de tal manera que procede a determinar si la vía invocada por la proponente, en este caso la asamblea constituyente, es adecuada para el cambio constitucional que se pretende.⁵
- 14.** En los dictámenes 3-20-RC/20 y 1-22-RC/22, en los cuales se ejerció el control de vía de propuestas de asamblea constituyente, esta Corte precisó que en este primer momento “cabe verificar si efectivamente se trata de una iniciativa de ese tipo (...)”.⁶, dejando para el segundo momento, el control de constitucionalidad de los considerandos, justificativos, de las preguntas y los anexos.
- 15.** La proponente, como motivación para la instalación de una asamblea constituyente, señala:
- Nuestro país Ecuador necesita ser refundado como un nuevo Estado de verdadera justicia social, de deberes y derechos consecuentes con los principios y los nuevos paradigmas de administración del Estado, desde una nueva Constitución académica científica y de política social humanitaria. Estamos en capacidad de proponer un Estado que se levante sobre un nuevo esquema y marco constitucional, jurídico y legal acorde con el orden de la naturaleza. El proyecto que tenemos para ponerlo a consideración de la Asamblea Constituyente, convocada para tal efecto, con el fin de que lo revise, lo discuta y lo apruebe, previa la presentación al pueblo ecuatoriano y que se pronuncie en referéndum, tiene un fundamento científico, filosófico, epistémico, técnico y tecnológico, construido durante varias décadas de trabajo investigativo, para constituirse en un modelo de Democracia Real ante el mundo.
- 16.** En esta causa se propone la formulación de una nueva Constitución que reemplace a la vigente, con una orientación “académica, científica y de política social humanitaria”,

⁴ Esto, de conformidad con el artículo 101 de la LOGJCC.

⁵ CCE, dictamen 1-22-RC/22, 13 de julio de 2022, párr. 15.

⁶ CCE, dictamen 1-20-RC/20, 12 de agosto de 2020, párr.8.

entre otros aspectos que, en principio, no supone una convocatoria de plenos poderes ni se contrapone expresamente con los valores intrínsecos de una sociedad democrática del Estado constitucional. Sin embargo, la evaluación sobre la claridad y la lealtad con el elector de los textos propuestos serán objeto de análisis en el segundo momento.

17. Así también, se verifica que, en el caso concreto, se acompaña el “Estatuto de elección, instalación y funcionamiento de la Asamblea Constituyente” a la propuesta de cambio constitucional.
18. Por tanto, este Organismo concluye con los elementos revisados en la propuesta bajo análisis que se trata de una iniciativa ciudadana de cambio constitucional cuyo alcance corresponde a la vía de la asamblea constituyente, conforme el artículo 444 de la Constitución. De conformidad con el inciso final del artículo 105 de la LOGJCC, dentro del término establecido para el segundo momento, se analizará el contenido de los considerandos, de la pregunta como tal, así como de las disposiciones del “Estatuto de elección, instalación y funcionamiento de la Asamblea Constituyente”.

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. *Dictaminar* que el procedimiento de modificación constitucional establecido en el artículo 444 de la Constitución, es apto para tramitar la presente solicitud. De este modo, cumple con el primer momento de control de constitucionalidad de la propuesta.
2. *Disponer* que el expediente retorne al despacho del juez constitucional sustanciador a fin de dar inicio al control constitucional de la convocatoria a consulta popular y el inicio al segundo momento.
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 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 11 de abril de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

323RC-6999b



Caso Nro. 3-23-RC

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes doce de abril 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 5-24-EE/24
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 09 de mayo de 2024

CASO 5-24-EE

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

DICTAMEN 5-24-EE/24

Resumen: La Corte Constitucional realiza el control de constitucionalidad del estado de excepción que rige en las provincias de El Oro, Guayas, Los Ríos, Manabí y Santa Elena, declarado mediante decreto ejecutivo 250 de 30 de abril de 2024. La Corte emite dictamen desfavorable por la causal de conflicto armado interno.

1. Antecedentes

1. El 30 de abril de 2024, el presidente de la República emitió el decreto ejecutivo 250 (“**decreto ejecutivo 250**”), mediante el cual declaró el estado de excepción por “la persistencia del conflicto armado interno” en las provincias de El Oro, Guayas, Los Ríos, Manabí y Santa Elena. Este decreto ejecutivo se fundamenta en la solicitud del Ministerio de Defensa, en aplicación del artículo 8 del decreto ejecutivo 218, del 07 de abril de 2024, y del dictamen 1-24-EE/24 de 29 de febrero de 2024.
2. La causa fue identificada con el número 5-24-EE y su sustanciación fue sorteada a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
3. El 02 de mayo de 2024, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y dispuso a la Presidencia de la República que remita las constancias de notificación a los organismos correspondientes, lo que fue presentado el mismo día.¹

2. Competencia

4. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre la

¹ Mediante escrito ingresado el 2 de mayo de 2024, la Presidencia de la República remitió a la Corte Constitucional las constancias de notificación del decreto ejecutivo 250 a los siguientes organismos: Asamblea Nacional, Corte Constitucional del Ecuador, Organización de las Naciones Unidas y Organización de los Estados Americanos.

constitucionalidad del decreto ejecutivo 250, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 166 y 436 numeral 8 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75, numeral 3, literal c) y 119 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Control de Constitucionalidad

3.1. Control formal de la declaratoria de estado de excepción

5. De acuerdo con el artículo 120 de la LOGJCC, al realizar el control formal de la declaratoria de estado de excepción (“**declaratoria**”), le corresponde a la Corte Constitucional verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos: (i) la identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca; (ii) la justificación de la declaratoria; (iii) la definición del ámbito territorial y temporal de la declaratoria; (iv) que los derechos afectados sean susceptibles de limitación o suspensión, cuando fuere el caso; y, (v) las notificaciones que correspondan de acuerdo con la Constitución y los tratados internacionales.
6. Con relación al **primer requisito**,² en los considerandos del decreto ejecutivo 250, se señala que los hechos por los cuales se declara el estado de excepción son los siguientes:

[...] el Decreto Ejecutivo 218 de 07 de abril de 2024, en su artículo 8 establece: “El Ministerio de Defensa Nacional o el Ministerio del Interior podrán solicitar al Presidente de la República, la declaratoria de estado de excepción en caso de requerir la suspensión o limitación de los derechos fundamentales contemplados en la Constitución del Ecuador o ejercer las atribuciones excepcionales facultadas en el marco del estado de excepción, reconocidas en el artículo 165 de la Constitución de la República.” [...] (se ha prescindido del énfasis del original).

[...] con oficio No. MDN-MDN-2024-0981-OF, de 30 de abril de 2024, el Ministerio de Defensa remite al Presidente de la República, el informe No. CCFFAA-G-3-PM-2024-075-INF, calificado como “SECRETO”, de conformidad con el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 218 de 07 de abril de 2024 [...]

[E]l estado ecuatoriano se encuentra enfrentando un conflicto armado interno cuyas reglas son propias y aplicables a las partes en conflicto, sin embargo (sic) para complementar las operaciones militares es necesario utilizar una figura excepcional y extraordinaria aplicable a todos los ciudadanos para suspender su derecho a la inviolabilidad de domicilio, y de esta forma complementar las operaciones militares en curso [...].

7. Por su parte, el artículo 1 del decreto ejecutivo 250 invoca la “persistencia del conflicto armado interno” como causal para la declaratoria de estado de excepción, de acuerdo con

² LOGJCC, artículo 120, numeral 1.

el artículo 164 de la Constitución. Por lo tanto, la declaratoria cumple con el requisito de forma establecido en el artículo 120, numeral 1 de la LOGJCC.

8. El **segundo requisito**³ se cumple en virtud de que el segundo inciso del artículo 1 del decreto ejecutivo 250 establece una justificación acerca de la necesidad de la expedición de un estado de excepción, a saber:

Esta declaratoria se fundamenta en la situación fáctica descrita en la parte considerativa del presente Decreto Ejecutivo que resalta el incremento de hostilidades, y la necesidad de ejecutar operaciones tácticas de combate contra los grupos armados organizados, en las provincias de El Oro, Guayas, Los Ríos, Manabí y Santa Elena, en el marco de la restricción del derecho a la inviolabilidad de domicilio.

9. La declaratoria cumple el **tercer requisito**⁴ porque define el ámbito territorial y temporal. Así, el artículo 1 determina que el ámbito territorial concierne a las provincias de El Oro, Guayas, Los Ríos, Manabí y Santa Elena. Por su parte, el artículo 2 especifica que el estado de excepción “tendrá una vigencia de sesenta (60) días”.

10. En lo atinente al **cuarto requisito**,⁵ esta Corte observa que, en el artículo 4, se dicta la suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio en los siguientes términos:

La suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio consistirá en la realización de inspecciones, allanamientos, y las requisas correspondientes por parte de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, conducentes a la ubicación, registro de los lugares destinados a ocultarse a las personas pertenecientes a los grupos armados organizados, así como la toma física de los materiales, o instrumentos para el cometimiento de delitos, con el fin de desarticular y neutralizar las amenazas en curso o futuras.

11. En lo referente al **quinto requisito**,⁶ las disposiciones generales segunda y tercera disponen que se notifique a la ciudadanía con la declaratoria de la suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio, así como “a la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional del Ecuador, a la Organización de las Naciones Unidas y a la Organización de los Estados Americanos”. Al respecto, mediante escrito ingresado el 2 de mayo de 2024, la Presidencia de la República remitió a esta Corte las constancias de las notificaciones del decreto ejecutivo 250, dirigidas a: la Asamblea Nacional, la Corte Constitucional, la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados

³ *Ibid.*, numeral 2.

⁴ *Ibid.*, numeral 3.

⁵ *Ibid.*, numeral 4.

⁶ *Ibid.*, numeral 5.

Americanos. En tal virtud, se cumple con este requisito.

12. Consecuentemente, esta Magistratura verifica que la declaratoria de estado de excepción contenida en el decreto ejecutivo 250 cumple con los requisitos formales establecidos en el artículo 120 de la LOGJCC.

3.2. Control material de la declaratoria de estado de excepción

13. De acuerdo con el artículo 121 de la LOGJCC, la Corte Constitucional debe verificar que la declaratoria de estado de excepción cumpla con los siguientes requisitos materiales: 1. que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia; 2. que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una agresión, un conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural; 3. que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario; y, 4. que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República.
14. A continuación, se verificará si la declaratoria de estado de excepción contenida en el decreto ejecutivo 250 cumple con los requisitos materiales previamente referidos.

3.2.1. Que los hechos alegados hayan tenido real ocurrencia

15. En cuanto a la real ocurrencia de los hechos, la Corte ha determinado que su examen implica la comprobación de que los elementos fácticos afirmados por la Presidencia de la República en la motivación del decreto se encuentren demostrados de forma suficiente. Así, el dictamen 8-21-EE/21 señaló que:

18. [...] La evaluación de la real ocurrencia de los hechos que motivan el estado de excepción involucra un examen de tipo fenomenológico, a través del cual, la Corte Constitucional busca comprobar que los hechos afirmados por la Presidencia de la República se encuentren demostrados de forma suficiente con material probatorio objetivo, útil e idóneo.

19. Bajo ningún supuesto la Corte Constitucional puede tener como probada la real ocurrencia de los hechos que motivan el estado de excepción, cuando los hechos afirmados por la Presidencia de la República no estén respaldados en material probatorio suficiente, es decir, no pueden sustentarse únicamente en afirmaciones o apreciaciones individuales de dicho órgano de gobierno.

16. Por tanto, este Organismo ha sostenido que, para cumplir este requisito, el presidente de la República puede fundarse, por ejemplo, en: informes o reportes de las autoridades

nacionales competentes en la materia sobre la cual versa el estado de excepción; material documental, audiovisual o informes periciales que evidencien la real ocurrencia de los hechos; informes o reportes de los organismos internacionales especializados en la materia sobre la cual versa el estado de excepción; reportes o noticias objetivas de medios de comunicación; entre otros.⁷

17. Analizado el decreto ejecutivo en cuestión, se encuentra que aun cuando el presidente de la República sostiene que la declaratoria se fundamenta en la “situación fáctica descrita en la parte considerativa del presente Decreto Ejecutivo que resalta el incremento de hostilidades, y la necesidad de ejecutar operaciones tácticas de combate contra los grupos armados organizados, en las provincias de El Oro, Guayas, Los Ríos, Manabí y Santa Elena”, en realidad, en el decreto ejecutivo 250 no consta una descripción de hechos que sustenten o justifiquen la declaratoria del estado de excepción.

18. Como quedó determinado en el control formal, las únicas razones que se presentan para declarar el estado de excepción son:

18.1. Que mediante decreto ejecutivo 218, se determinó que el Ministerio de Defensa Nacional o el Ministerio del Interior podrán solicitar al presidente de la República la declaratoria de estado de excepción en caso de requerir la suspensión o limitación de derechos fundamentales contemplados en la Constitución de la República del Ecuador o ejercer las atribuciones excepcionales facultadas en el marco del estado de excepción.

18.2. El Informe CCFFAA-JCC-DAJ-2024-6172-0 -de carácter confidencial- (“**Informe Confidencial**”), de 29 de abril de 2024, emitido por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y remitido al presidente de la República por el Ministerio de Defensa Nacional, que contiene el “sustento fáctico y las consideraciones para limitar el derecho a la inviolabilidad de domicilio”.

18.3. Que el Estado ecuatoriano se encuentra enfrentando un conflicto armado interno cuyas reglas son propias y aplicables a las partes en conflicto; sin embargo, para complementar las operaciones militares, es necesario utilizar una figura excepcional y extraordinaria aplicable a todos los ciudadanos para suspender su derecho a la inviolabilidad de domicilio y de esa forma complementar las operaciones militares en curso.

⁷ CCE, dictamen 8-21-EE/21, 10 de diciembre de 2021, párr. 20.

19. Como se desprende de lo anterior, en el decreto ejecutivo 250 no existe descripción de hechos fácticos concretos que motiven la declaratoria del estado de excepción, sino únicamente referencias a la necesidad de complementar y ayudar a las operaciones militares a través de la suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio.
20. Además, cabe mencionar que esta necesidad de apoyar las operaciones militares responde a que, según se afirma en el artículo 1 del decreto ejecutivo 250, la declaratoria de estado de excepción se da “en el marco de la persistencia del conflicto armado interno”; lo que quiere decir que, lo que motivaría la declaratoria de este nuevo estado de excepción, es una supuesta permanencia del conflicto armado interno alegado como causal en decretos ejecutivos previos. Esto implica que el presidente de la República se referiría a los mismos hechos utilizados para justificar la emisión de los decretos 110, 111, 135 y 193, sin que haya aportado elementos fácticos diferentes que justifiquen el establecimiento de un nuevo estado de excepción. Al respecto, la Constitución es clara en determinar que un estado de excepción no puede ser “renovado” más de una vez por los mismos hechos;⁸ por lo que, sostener la permanencia de circunstancias fácticas provenientes de hechos ya utilizados para justificar un estado de excepción previo, no es posible, pues aquello constituye un *bypass* a las limitaciones establecidas por el constituyente y desatiende su carácter de excepcional y temporal.
21. Ahora bien, dado que, como se ha constatado, el decreto, en sí mismo, no fundamenta la real ocurrencia de los hechos, pero se hace mención a un informe confidencial, corresponde también verificar si en este se encuentra el sustento fáctico para la declaratoria del estado de excepción. Para el efecto, a continuación, se resumirá el contenido del informe antedicho, de forma general, con observancia del carácter reservado de la información que contiene, y exclusivamente para efectuar el control material de constitucionalidad que corresponde.
22. En el informe adjunto de “sustento fáctico y las consideraciones para limitar el derecho a la inviolabilidad de domicilio”, el director general de operaciones multidominio del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas presenta las razones por las cuales estiman necesario suspender el derecho a la inviolabilidad del domicilio. Para el efecto, afirma, en lo principal, que:

⁸ CRE, artículo 166: “[...] El decreto de estado de excepción tendrá vigencia hasta un plazo máximo de sesenta días. Si las causas que lo motivaron persisten podrá renovarse hasta por treinta días más, lo cual deberá notificarse”.

- 22.1.** Existe un incremento de varios delitos, principalmente, en las provincias de Manabí, Guayas, Santa Elena, Los Ríos y El Oro, relacionados con el tráfico de armas, municiones y explosivos, crimen organizado y terrorismo, entre otros, sin presentar estadísticas ni pruebas de ello. También, señala que los actos cometidos por grupos armados organizados han aumentado las estadísticas de los delitos de sicariato, secuestro y otros, que afectan indirectamente a la soberanía nacional, integridad territorial y la seguridad integral del Estado y el orden público.
- 22.2.** Las Fuerzas Armadas habrían identificado limitaciones y dificultades en la ejecución de las operaciones militares que impiden que el personal militar pueda aprehender a las personas, terroristas e integrantes de grupos de delincuencia organizada, ingresar y obtener las evidencias de los delitos cometidos.
- 22.3.** La descripción y comparación de los resultados de las operaciones militares en el ámbito interno evidencia que ya no existe la misma efectividad, con resultados positivos, como sí ocurrió cuando estaba en vigencia el estado de excepción declarado en el decreto ejecutivo 111.
- 22.4.** Las Fuerzas Armadas ejecutan operaciones militares en el ámbito interno las veinticuatro horas del día, lo que impediría realizar, de forma permanente, la coordinación y articulación necesarias con la Fiscalía General del Estado y los jueces penales de turno.
- 23.** Sobre la base de estos elementos, el informe aludido recomienda que se decrete el estado de excepción para poder suspender, de forma temporal, el derecho a la inviolabilidad de domicilio, con el objetivo de permitir que las Fuerzas Armadas puedan actuar de forma inmediata para la detención y allanamiento de domicilios e instalaciones donde se encuentran ubicados grupos armados organizados y las evidencias del cometimiento de delitos, lo que posibilitaría que se reduzcan los índices de criminalidad en el Ecuador.
- 24.** Analizados los datos otorgados en este Informe Confidencial, se evidencia que estos se relacionan, en su gran mayoría, con los resultados obtenidos en cumplimiento de los anteriores decretos de estado de excepción respecto de las acciones tácticas de las Fuerzas Armadas. No obstante, aun cuando no se refieren directamente a las razones para la declaratoria de estado de excepción, contienen datos generales relacionados con el aumento de delitos en las provincias ya referidas, el incremento de enfrentamientos entre grupos irregulares armados en zonas de frontera y la utilización de espacios físicos privados para el acopio y almacenamiento de armas, municiones y explosivos, sustancias

catalogadas sujetas a fiscalización, hidrocarburos y otros instrumentos destinados al cometimiento de delitos. Por lo que, estos elementos fácticos pueden ser considerados como los hechos constitutivos para la declaratoria de estado de excepción y, aun cuando respecto de ellos no se presentan sustentos ni estadísticas (como en todos los decretos previos de estado de excepción), al provenir de fuentes oficiales, esta Corte los tomará como hechos que han tenido real ocurrencia para efectos de este acápite.

25. En virtud de lo expuesto, el decreto ejecutivo 250 cumple el requisito material previsto en el artículo 121 numeral 1 de la LOGJCC. Sin perjuicio de lo cual, este Organismo llama la atención a la Presidencia de la República por las omisiones identificadas en esta sección y le recuerda que la carga de motivar y evidenciar los hechos que justifican la necesidad de declarar un estado de excepción recae sobre él y constituye un requisito de obligatorio cumplimiento, establecido por el constituyente.⁹

3.2.2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria de estado de excepción configuren la causal invocada

26. El artículo 1 del decreto ejecutivo 250 declara el estado de excepción por la causal de conflicto armado no internacional (“CANI”). Al respecto, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte,¹⁰ para comprender la causal de conflicto armado interno, es necesario tomar en cuenta los tratados internacionales de derecho internacional humanitario, ratificados por el Ecuador, ya que forman parte del bloque de constitucionalidad,¹¹ como los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales. De ahí que la Corte ha reconocido que la existencia de un CANI implica la concurrencia de dos requisitos: (i) organización del grupo armado; e, (ii) intensidad de las hostilidades. Además, ha determinado que la existencia de un conflicto armado, internacional o no internacional, y la aplicación del Derecho Internacional Humanitario es una cuestión fáctica, que rige de forma automática y, por lo tanto, para su configuración, no requiere de ningún reconocimiento por parte del presidente de la

⁹ CCE, dictamen 6-20-EE/20, 19 de octubre de 2020, párr. 30.

¹⁰ CCE, dictamen 2-24-EE/24, 21 de marzo de 2024, párrs. 52-64.

¹¹ *Ibid.*, párr. 57: “[E]l derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos tienen en común, como fin último, al principio de humanidad. Esto, ya que ‘la esencia [...] del derecho internacional humanitario, así como de los derechos humanos descansa en la protección de la dignidad humana’. Debe tomarse en cuenta que ambas ramas comparten el objetivo de ‘proteger la vida, la dignidad y el sustento de los seres humanos en situaciones de peligro’. De hecho, el derecho internacional humanitario, debido a su larga historia y anterior codificación, puede considerarse como un punto de partida, inspiración y hasta un precursor para el derecho internacional de los derechos humanos. Así, es claro que entre estas ramas del derecho internacional público existe una conexión y relación directa, que comparten objetivos comunes y que es fundamental que se tomen en cuenta en conjunto en contextos de conflicto armado”.

República o algún pronunciamiento de la Corte Constitucional.¹²

27. Como quedó establecido, del decreto ejecutivo 250 se evidencia que el presidente de la República motiva la declaratoria del estado de excepción en:

que el estado ecuatoriano se encuentra enfrentando un conflicto armado interno cuyas reglas son propias y aplicables a las partes en conflicto, sin embargo para complementar las operaciones militares es necesario utilizar una figura excepcional y extraordinaria aplicable a todos los ciudadanos para suspender su derecho a la inviolabilidad de domicilio, y de esa forma complementar las operaciones militares en curso [*para combatir a los grupos armados organizados, en las provincias de El Oro, Guayas, Los Ríos, Manabí y Santa Elena*].

28. Asimismo, en el Informe Confidencial adjunto, como sustento para solicitar la declaratoria del estado de excepción y la suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio, se establece que este es necesario para:

permitir que las Fuerzas Armadas pueda (sic) actuar inmediatamente en lo concerniente a la detención y allanamiento de domicilios e instalaciones, donde se encuentran localizados previamente personas pertenecientes a los grupos armados organizados, y las correspondientes evidencias de la consumación de delitos, lo que permitiría bajar los índices de criminalidad en el País.

29. Los dictámenes 1-24-EE/24 y 2-24-EE/24, ante la invocación de la causal de conflicto armado interno para la declaratoria de estado de excepción, han determinado que cuando el presidente de la República acude a esta causal, a la Corte le corresponde analizar si la motivación y la información aportada por el presidente de la República es suficiente para concluir si se ha justificado, o no, la configuración de dicha causal. Para ello, la justificación debe presentar y analizar “los indicios en cuanto a la organización” de los grupos de delincuencia organizada (“**GDO**”), así como los relacionados con la intensidad de las hostilidades.¹³ Además, en el dictamen 2-24-EE/24, este Organismo ya precisó los tipos de indicios que revelarían la organización de los GDO, así como la obligación del presidente de la República de analizar “de manera individualizada el caso de cada confrontación que se pretende calificar como CANI”.¹⁴

30. No obstante, del análisis y valoración de la información presentada, esta Corte encuentra que el presidente de la República se limita a establecer que el CANI *persiste* en Ecuador,

¹² CCE, dictamen 1-24-EE/24, 29 de febrero de 2024, párr. 80; y dictamen 2-24-EE/24, 21 de marzo de 2024, párr. 80.

¹³ CCE, dictamen 2-24-EE/24, 21 de marzo de 2024, párrs. 68 y 69.

¹⁴ *Ibid.*, párr. 98.

pero no brinda información alguna sobre la actual existencia de este, ni elementos relacionados con las partes involucradas, la intensidad de las hostilidades y la organización de los GDO, que justifiquen la configuración de la causal en este decreto ejecutivo. Por otra parte, aun cuando puede inferirse que, al hablar de permanencia del CANI, pretende que se consideren aquellos hechos invocados en los decretos previos de estado de excepción, aquello no resulta suficiente pues, como ya quedó establecido previamente, la fundamentación de los hechos descritos que configuran la causal son obligatorios en cada declaratoria de estado de excepción y, dadas las limitaciones temporales del mismo, no pueden permanecer en el tiempo más allá de lo que permite la Constitución.

31. A esto se suma que, en este caso, en el dictamen 2-24-EE/24, respecto a la causal de conflicto armado interno, la Corte determinó que “[e]n consecuencia, para este Organismo es claro que, en este caso concreto, el presidente de la República, hasta el momento, no ha brindado información suficiente para justificar la existencia de uno o más CANI y, por tanto, la configuración de la causal”.
32. Por otro lado, debe evidenciarse también que el Informe Confidencial que se adjunta al decreto ejecutivo 250, tampoco acredita ninguno de los indicios de CANI determinados por la Corte Constitucional, porque este se concentra en evidenciar los resultados de los operativos militares durante los estados de excepción para sostener que se ha reducido su efectividad y que, para incrementarla, es necesario suspender el derecho a la inviolabilidad de domicilio a través de un estado de excepción.
33. En consecuencia, en el decreto ejecutivo 250 y su informe adjunto, el presidente de la República no ha brindado información para evidenciar la configuración de la causal de CANI como sustento para la declaratoria del decreto de estado de excepción bajo análisis y, al no presentarse una justificación que acredite la concurrencia de los dos elementos necesarios para la configuración de esta causal, esta Corte determina que no se ha cumplido con el requisito material previsto en el artículo 121 numeral 2 de la LOGJCC.

3.2.3. Verificación de que los hechos que motivan la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario

34. Tal y como se estableció en el dictamen 7-20-EE/20, el estado de excepción ha sido previsto para circunstancias extraordinarias, mas no para situaciones que pueden ser enfrentadas o resueltas con base en el régimen jurídico ordinario. Por ello, como parte del control material, se exige que la Corte Constitucional verifique que los hechos que

motivan la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario.

35. En este caso, al igual que se evidenció en el acápite previo, no existe demostración ni justificación presentada por el presidente de la República con relación a que los hechos no puedan ser enfrentados a través del régimen constitucional ordinario. El decreto ejecutivo 250 no hace ninguna mención al respecto y el Informe Confidencial únicamente establece que existen ciertas limitaciones y dificultades en la ejecución de operaciones militares que impiden que el personal militar pueda ingresar oportunamente a los bienes inmuebles e instalaciones privadas donde se encuentran terroristas e integrantes de grupos armados organizados. Esto, entre otras razones, porque las Fuerzas Armadas ejecutan las operaciones militares las 24 horas del día y aquello dificulta realizar, en forma permanente, las coordinaciones y la articulación con la fiscalía y con los jueces penales de turno.
36. De ahí que no se constata justificación alguna de que existan hechos que desborden los mecanismos ordinarios y que, por tanto, justifiquen la declaratoria de un estado de excepción.

3.2.4. Verificación de que la declaratoria respete los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución para los estados de excepción

37. Para cumplir con los principios de necesidad y proporcionalidad, las medidas que se adopten en un estado de excepción deben limitarse también al tiempo estrictamente requerido por las exigencias de la situación y al lugar donde específicamente ocurren los hechos que justifican la declaratoria, sin que esto implique que siempre debe ser el tiempo máximo o el territorio nacional.¹⁵
38. En cuanto a la territorialidad, el artículo 1 del decreto ejecutivo 250 prevé que regirá en las provincias de El Oro, Guayas, Los Ríos, Manabí y Santa Elena. Esto se fundamenta, exclusivamente, en la alegada persistencia del conflicto armado interno y en la solicitud efectuada por el Ministerio de Defensa sobre la base del Informe Confidencial, el cual señala que el incremento de varios delitos, principalmente en las provincias de Manabí, Guayas, Santa Elena, Los Ríos y El Oro, incide directamente en asuntos relacionados con el tráfico de armas, municiones y explosivos, crimen organizado y terrorismo, entre otros. También, señala que los actos cometidos por grupos armados organizados han aumentado

¹⁵ CCE, dictamen 4-20-EE/20, 21 de marzo de 2024, párr. 40.

las estadísticas de los delitos de sicariato, secuestro y otros, que afectan indirectamente a la soberanía nacional, integridad territorial y la seguridad integral del Estado y el orden público.

39. Ahora, respecto a la temporalidad, el decreto ejecutivo 250 establece, en su artículo 2, que el estado de excepción tendrá una vigencia de 60 días, fundamentado en la necesidad de contar con el tiempo adecuado para coadyuvar el accionar de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, con el fin de mantener la soberanía y la integridad del Estado. No obstante, el decreto ejecutivo 250 no justifica cómo la temporalidad del estado de excepción guarda correspondencia con el fin que pretende alcanzar.
40. En este sentido, como se evidenció en el dictamen 4-24-EE/24, la falta de justificación del ámbito territorial y temporal ha sido objeto de llamados de atención al presidente de la República, pero esta ha sido deferente con estos límites haciendo inferencias a partir de los hechos presentados y la constatación de la real ocurrencia de los hechos.¹⁶ En este caso, para efectuar aquello, la Corte debería contar con la información suficiente que le permita verificar que la temporalidad y la territorialidad cumplen con el fin perseguido por la declaratoria del estado de excepción y, también, que son necesarios y proporcionales. No obstante, el presidente de la República no ha remitido información suficiente (pruebas, estadísticas, etc.) que permita siquiera el análisis de estos elementos. Por tanto, este Organismo determina que se ha incumplido con el requisito previsto en el artículo 120 numeral 4 de la LOGJCC.

3.3. Control formal y material de las medidas extraordinarias adoptadas con fundamento en el estado de excepción

41. De lo expuesto hasta aquí, la Corte Constitucional no ha podido establecer que el decreto ejecutivo 250 cumpla con los requisitos establecidos por la Constitución; esto es, la demostración de que los hechos que motivan el decreto de estado de excepción hayan tenido real ocurrencia, que configuren la causal de conflicto armado interno invocada, que no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario, ni que exista necesidad y proporcionalidad en cuanto a la temporalidad del estado de excepción. Por consiguiente, toda vez que el decreto ejecutivo 250 no ha superado el control material que le corresponde realizar a esta Corte, resulta improcedente continuar con el análisis formal y material de las medidas extraordinarias dispuestas.

¹⁶ CCE, dictamen 4-24-EE/24, 2 de mayo de 2024, párr. 23.

4. Consideraciones finales

42. Sin desmerecer la gravedad de la violencia generalizada que enfrenta el Ecuador ni las peligrosas consecuencias que provoca la incursión de grupos de delincuencia organizada internacional en el país, resulta apropiado recalcar que el rol de esta Corte, en el contexto de un estado de excepción, se constriñe al control constitucional del decreto ejecutivo que contenga su declaratoria, ya que el estado de excepción es una figura prevista por el ordenamiento jurídico para situaciones extraordinarias que no se pueden resolver a partir del sistema jurídico y de la institucionalidad ordinaria.
43. En esa línea, la constatación de que el decreto de estado de excepción no cumple los requisitos previstos en la Constitución, no implica que la Corte Constitucional no sea consciente de los graves hechos de violencia y de las complejas circunstancias que el país entero atraviesa; tampoco que se pronuncie sobre la existencia fáctica o no de un CANI en el Ecuador, en el cual el presidente de la República cuenta con las atribuciones constitucionales y legales para afrontarlo.¹⁷ Sin embargo, dada la naturaleza excepcional y reglada de un estado de excepción, en donde está en juego la división de poderes, la democracia y los derechos de todas las personas que habitan en el Ecuador, la Corte Constitucional tiene la obligación de verificar el cumplimiento estricto de sus requisitos y garantizar la supremacía de la Constitución.
44. Así, la declaratoria de un estado de excepción acarrea, para el presidente de la República, la responsabilidad y el deber constitucional de justificar fehacientemente que existen circunstancias de crisis que no pueden ser superadas ni abordadas a través de los cauces ordinarios y que, al encasillarse en una de las causales previstas en el artículo 164 de la Constitución, requieren la adopción de medidas extraordinarias y temporales, que pueden incluir la suspensión de determinados derechos. Cada una de estas causales responde a situaciones diferentes, con requerimientos particulares, cuyos parámetros han sido explicados ampliamente por esta Corte en su jurisprudencia y son, por tanto, de obligatoria observancia. De ahí que, las afirmaciones de carácter general, la sola exposición de hechos o el señalamiento de que un Ministerio u otro organismo del Estado solicita la declaratoria de un estado de excepción, no pueden servir como único sustento para su declaratoria.
45. Si bien la información suministrada por otros estamentos del Estado puede constituir el sustento o apoyo del decreto de estado de excepción, este debe contener una motivación

¹⁷ CCE, dictamen 2-24-EE/24, 21 de marzo de 2024, párr. 105.

autónoma e independiente de tales informes; de tal manera, que sea el presidente de la República quien, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, determine su pertinencia, aporte las razones de la declaratoria, justifique el cumplimiento de los requisitos y asuma la responsabilidad de su emisión.

46. Además, tal y como se estableció en el dictamen 2-23-EE/23:

el estado de excepción al ser un mecanismo extraordinario, restringido, agravado y de ultima ratio (que incluso posibilita la suspensión y limitación de derechos constitucionales), no debe ser considerado como la primera opción a la que se acuda para solventar situaciones calamitosas que, de acuerdo al tipo de medidas concretas a adoptarse, cuentan con una fórmula de tratamiento constitucional y legal dentro del régimen ordinario.¹⁸

47. Por ello, como lo hizo en el dictamen 4-24-EE/24,¹⁹ esta Corte recuerda al presidente de la República que, al emitir un decreto de estado de excepción, está obligado a presentar toda la información que tenga disponible y a fundamentar de manera amplia y suficiente la real ocurrencia de los hechos que motivan su declaratoria, la causal invocada, las medidas adoptadas y las razones por las que la situación no puede ser solventada a través del régimen ordinario, cumpliendo cada uno de los requisitos exigidos por la Constitución y la ley.

48. El estado de excepción no constituye un mecanismo para evadir las disposiciones constitucionales relativas al debido proceso, a los derechos constitucionales de las personas o el deber de coordinación de los organismos y funciones del Estado en el cumplimiento de sus atribuciones. La necesidad de optimizar las operaciones militares en la lucha contra el crimen organizado, aunque es deseable, no puede generar, sin más, la declaratoria de un estado de excepción. Debe recordarse que el uso recurrente de estados de excepción para encargarse de aspectos que deben ser atendidos bajo el régimen ordinario acarrea la desnaturalización de esta competencia prevista en la Constitución.

49. Por otra parte, si bien este Organismo ha considerado inoficioso pronunciarse sobre las medidas extraordinarias adoptadas, es preciso recordar también al presidente de la República que, si bien la Constitución establece que en el marco de una declaratoria de estado de excepción, es posible limitar o suspender el ejercicio de ciertos derechos, tal limitación debe realizarse apegada estrictamente a los principios de necesidad,

¹⁸ CCE, dictamen 2-23-EE/23, 30 de marzo de 2023, párr. 50.

¹⁹ CCE, dictamen 4-24-EE/24, 2 de mayo de 2024, párr. 44.

proporcionalidad y razonabilidad establecidos en la Constitución.²⁰

50. En esa línea, sobre el derecho a la inviolabilidad del domicilio, la Corte ha reiterado que el domicilio de una persona, como espacio privado, es donde los individuos ejercen sus derechos con mayor libertad, por lo que “la restricción al derecho referido debe ser excepcional”.²¹ Adicionalmente:

[l]a razón de la prohibición constitucional del ingreso al domicilio o allanamiento es la protección a la intimidad personal y familiar. La vida privada y el domicilio implica el reconocimiento de que existe un ámbito personal que debe estar exento e inmune a las invasiones o injerencias abusivas o arbitrarias por parte de terceros o de la autoridad pública. En este sentido, el domicilio y la vida privada se encuentran intrínsecamente ligados, ya que el domicilio se convierte en un espacio en el cual se puede desarrollar libremente la personalidad y la vida familiar.²²

51. Por otra parte, es preciso dejar claro que la coordinación constituye un principio previsto en el artículo 227 de la Constitución, el cual obliga a todos los órganos de la administración pública a coordinar para llevar a cabo sus atribuciones y obligaciones con eficiencia.²³ Esta coordinación toma especial relevancia cuando se trata de operativos e investigaciones que pueden devenir en procesos penales, pues con ella se garantiza, no solo el debido proceso, sino el correcto devenir de la acción penal y de la justicia.
52. Finalmente, esta Corte recuerda que el último inciso del artículo 166 de la Constitución dispone que “las servidoras y servidores públicos serán responsables por cualquier abuso que hubieran cometido en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción”.

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:

²⁰ CRE, artículo 164 segundo inciso: “El estado de excepción observará los principios de **necesidad, proporcionalidad**, legalidad, temporalidad, territorialidad y **razonabilidad**. El decreto que establezca el estado de excepción contendrá la determinación de la causal y su motivación, ámbito territorial de aplicación, el periodo de duración, las medidas que deberán aplicarse, los derechos que podrán suspenderse o limitarse y las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los tratados internacionales” (énfasis agregado).

²¹ CCE, dictamen 1-23-EE/23, 22 de marzo de 2023, párr. 89.

²² *Ibid.*, párr. 88.

²³ CRE, artículo 227: “La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”.

1. Dictaminar la inconstitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción del decreto ejecutivo 250, con efectos hacia el futuro, a partir de su publicación en el Registro Oficial.
2. Llamar la atención a la Presidencia de la República por incumplir los requisitos previstos en la Constitución para la declaratoria de un estado de excepción.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado

PRESIDENTE

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

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, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, dos votos salvados de las Juezas Constitucionales Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 09 de mayo de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto salvado**Juezas:** Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez**DICTAMEN 5-24-EE/24****VOTO SALVADO****Juezas Constitucionales Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez****1. Antecedentes**

1. El Presidente de la República a través del decreto ejecutivo 110 de 08 de enero de 2024 declaró el estado de excepción a nivel nacional por 60 días aduciendo la causal de grave conmoción interna; en decreto ejecutivo 111 de 09 de enero de 2024 alegó como causal adicional la de conflicto armado interno; y, en decreto ejecutivo 135 de 23 de enero de 2024 estableció la focalización de la medida del toque de queda en el país. En esta declaratoria originaria se dispuso por una parte la movilización de la fuerza pública y el señalamiento como zonas de seguridad a los centros de privación de libertad (2 medidas operativas); y, por otra, la suspensión de la inviolabilidad de correspondencia y de domicilio, así como a las libertades de reunión y de tránsito (4 suspensiones de derechos). En el dictamen 1-24-EE/24 de 29 de febrero de 2024 se declaró su constitucionalidad.¹

¹ En el dictamen 1-24-EE/24 que cuenta con el voto conforme de las juezas Carmen Corral y Teresa Nuques consta:

[...] En el **Decreto 110** de 8 de enero de 2024, el presidente decretó estado de excepción por la causal de **grave conmoción interna**. Luego, en el **Decreto 111** de 9 de enero de 2024, el presidente complementó el Decreto 110 y “reconoció la existencia de un conflicto armado interno”. En el artículo 2 de este último decreto, estableció “como causal adicional al estado de excepción declarado mediante Decreto Ejecutivo 110 del 8 de enero de 2024, la de **conflicto armado interno**” (énfasis añadido). Por tanto, al utilizar la palabra “adicional”, el presidente ha invocado **dos causales** para justificar el estado de excepción: (i) grave conmoción interna; y, (ii) conflicto armado interno [...] la alarma social puede ser evidenciada a través de las políticas que ha tomado el Estado, a través de distintos Ministerios, para precautelar la seguridad de la ciudadanía en el contexto de los hechos que se invocaron para decretar el estado de excepción [...] este Organismo constata que **concurren los elementos necesarios para configurar la causal de grave conmoción interna** que permite decretar un régimen de excepcionalidad en el país [...] El **presidente refiere que es necesario recurrir a la intervención de las Fuerzas Armadas** para precautelar la soberanía e integridad territorial, pues los hechos relatados escapan, a su criterio, de la criminalidad y ponen en riesgo la propia institucionalidad [...] En consecuencia, y toda vez que **el presidente ha justificado, en abstracto, como hechos ciertos y actuales se enmarcarían en el posible entendimiento de un conflicto armado interno** [...] esta Magistratura considera que la causal invocada es constitucional. Sin perjuicio de ello, reitera que la existencia o inexistencia de un conflicto armado interno, así como sus alcances y características, es una cuestión de hecho y que en el presente dictamen la Corte únicamente se ha limitado a realizar un control de constitucionalidad sobre el estado de excepción [...] 1. **Declarar la constitucionalidad del estado de excepción** decretado en todo el territorio nacional y en los centros de privación de libertad del SNAI **durante 60 días desde el 8 de enero de 2024**. 2. **Declarar constitucionales las medidas** adoptadas en el estado de excepción, relativas a: a. La **movilización** e intervención de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas en todo el territorio nacional, así como al interior de todos los CPL que integran el SNAI, sin excepción. b. La **suspensión**, en todo el territorio nacional, así como al interior de todos los CPL que integran el SNAI, del derecho a la **libertad de reunión**, en estricta relación con los motivos del estado de excepción. c. La **suspensión**, en todo el territorio nacional, del derecho a la

2. La Corte Constitucional consideró que tanto la causal de grave conmoción interna, como la causal de conflicto armado interno; y, las antedichas 2 medidas operativas, así como las 4 suspensiones de derechos, se encontraban justificadas por parte del Primer Mandatario.
3. En decreto ejecutivo 193 de 07 de marzo de 2024, el Presidente de la República determinó la renovación del antedicho estado de excepción por 30 días adicionales en los mismos términos que la declaratoria originaria; habiendo la Corte Constitucional declarado su constitucionalidad en el dictamen 2-24-EE/24 de 21 de marzo de 2024.²

inviolabilidad de domicilio en los términos establecidos en la declaratoria de estado de excepción. d. La **suspensión**, al interior de todos los CPL que integran el SNAI, sin excepción, del derecho a la **inviolabilidad de correspondencia**, en los términos establecidos en la declaratoria de estado de excepción. e. La **limitación de la libertad de tránsito en las condiciones establecidas en el Decreto 135** de 23 de enero de 2024, que modificó el horario de la limitación a la libertad de tránsito y estableció una focalización del toque de queda. f. La **declaratoria de zona de seguridad a los CPL** que integran el SNAI, sin excepción, así como en el radio de un kilómetro (1km) del perímetro de cada CPL, en los términos establecidos en la declaratoria de estado de excepción [...] (énfasis agregado).

² En el dictamen 2-24-EE/24 que cuenta con el voto concurrente de la jueza Carmen Corral, sin contarse con la presencia de la jueza Teresa Nuques consta:

[...] En consecuencia, **para este Organismo es claro que, en este caso concreto, el presidente de la República, hasta el momento, no ha brindado información suficiente para justificar la existencia de uno o más CANI** y, por tanto, la configuración de la causal de conflicto armado interno. Sin perjuicio de ello, tampoco es posible para esta Corte descartar que los hechos de violencia que se han producido en Ecuador permitan la calificación de un CANI en el que participe uno o más de los 22 grupos identificados en el decreto ejecutivo 111. En efecto, **el pronunciamiento de la Corte se ha limitado al análisis de los hechos presentados por el presidente de la República, sin que le corresponda a la Corte declarar si en efecto existe, o no, un CANI o varios CANI [...]** Pese a que los hechos presentados por el presidente de la República en los documentos remitidos a esta Corte no configuran la causal de conflicto armado interno, **aquello no afecta la constitucionalidad de la renovación del estado de excepción.** Esto, ya que es innegable que los hechos descritos desbordan la capacidad del Estado para afrontar la crisis que atraviesa el país y que para enfrentarlos es menester aplicar medidas excepcionales que se habilitan durante un estado de excepción y que están cubiertas **por la causal de grave conmoción interna cuya configuración se ha verificado** en este caso [...] En síntesis, esta Corte reitera que ante la existencia, en los hechos, de un CANI -lo que, cabe reiterar, este Organismo no ha verificado porque **se ha limitado al análisis de los argumentos presentados por el presidente de la República en los decretos ejecutivos 193 y 111 y en los informes confidenciales adjuntos—** el presidente de la República puede emplear las Fuerzas Armadas y tomar todas las medidas inherentes a este tipo de situación sin necesidad de decretar el estado de excepción. Sin embargo, tales decisiones deben tomarse cuando exista certeza de que los hechos permiten la calificación de un CANI. Asimismo, **esta Corte recuerda que el presidente de la República tiene la facultad de decretar estados de excepción, por la causal de conflicto armado interno u otras, siempre y cuando justifique que los hechos alegados configuren la o las causales invocadas.** Esta facultad también debe utilizarse de forma extraordinaria y de ninguna manera sule la obligación que tiene el estado de precautelar la seguridad de la población bajo el régimen ordinario [...] **1. Declarar la constitucionalidad de la renovación del estado de excepción** decretado en todo el territorio nacional, incluyendo el interior de los centros de privación de libertad del Sistema Nacional de Rehabilitación social, **durante 30 días contados a partir del 9 de marzo de 2024.** **2. Declarar la constitucionalidad de las medidas adoptadas** con fundamento en la declaratoria de estado de excepción, en los términos en que han sido ordenadas por el presidente de la República y con las puntualizaciones realizadas en el dictamen 1-24-EE/24 y en el presente dictamen: a. La **movilización** e intervención de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas en todo el territorio nacional, incluyendo el interior de los centros de privación de libertad del Sistema Nacional de Rehabilitación Social. b. La **suspensión del derecho a la libertad de reunión en todo el territorio**

4. La Corte Constitucional convalidó la causal de grave conmoción interna, así como la adopción de las indicadas 2 medidas operativas y 4 suspensiones de derechos; no obstante, consideró que no se configuró la causal de conflicto armado interno.³
5. En este contexto, los Ministerios de Defensa y del Interior mediante informes secretos de 29 y 30 de abril de 2024 solicitaron al Primer Mandatario una nueva declaratoria de estado de excepción, que se emite mediante decreto ejecutivo 250 de 30 de abril de 2024, para 5 provincias del país (El Oro, Guayas, Los Ríos, Manabí y Santa Elena), durante 60 días, con una medida operativa (movilización de la fuerza pública) y una de suspensión de derecho (inviolabilidad de domicilio).⁴

nacional, incluyendo el interior de los centros de privación de libertad del Sistema Nacional de Rehabilitación Social. c. La suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio en todo el territorio nacional. d. La suspensión del derecho a la inviolabilidad de correspondencia al interior de los centros de privación de libertad del Sistema Nacional de Rehabilitación Social. e. La limitación focalizada del derecho a la libertad de tránsito. f. La declaratoria de zona de seguridad a los centros de privación de libertad que integran el Sistema Nacional de Rehabilitación Social y del radio de un kilómetro del perímetro de cada centro de privación de libertad [...] (énfasis añadido).

³ En el voto concurrente de la jueza constitucional Carmen Corral al antedicho dictamen 2-24-EE/24 consta: [...] Si bien coincido con la decisión de declarar la constitucionalidad de la renovación del estado de excepción, como con el análisis formal y material de las medidas adoptadas, disiento con el control material realizado respecto de la causal de conflicto armado interno. En tal sentido, considero que sí se justificó la referida causal conforme expongo a continuación [...] El estándar para analizar la causal de conflicto armado interno, fijado por este Organismo, consiste en verificar únicamente la justificación del presidente al respecto y si esta se enmarcaría en la causal referida, a partir de hechos ciertos y actuales (CCE, dictamen 1-24-EE/24, 29 de febrero de 2024, párr. 85) [...] En el decreto ejecutivo 193, el presidente de la República renovó el estado de excepción decretado bajo la causal de conflicto armado interno en los mismos términos establecidos en los decretos ejecutivos 110, 111 y 135 [...] Tal como consta en los párrafos 85 al 90 del dictamen de mayoría 2-24-EE/24, los fundamentos de la renovación son en esencia los mismos motivos, por lo que, siendo una continuación de la declaratoria de estado de excepción originaria, debía merecer el mismo tratamiento [...] Esto es, que a la Corte Constitucional no le corresponde determinar la existencia o inexistencia de un conflicto armado interno, así como sus alcances y características, sino constatar la justificación de la causal constitucional para un estado de excepción, lo cual ocurrió en la declaratoria originaria y debía confirmarse en la presente renovación [...] (énfasis agregado).

⁴ En el decreto ejecutivo 250 de 30 de abril de 2024 consta:

Artículo 1.- Declarar el estado de excepción en las provincias de El Oro, Guayas, Los Ríos, Manabí y Santa Elena, en el marco de la persistencia del conflicto armado interno, conforme a la solicitud del Ministerio de Defensa en aplicación del artículo 8 del Decreto Ejecutivo 218 del 07 de abril de 2024 y al Dictamen 1-24-EE/24 de 29 de febrero de 2024.

Esta declaratoria se fundamenta en la situación táctica descrita en la parte considerativa del presente Decreto Ejecutivo que resalta el incremento de hostilidades, y la necesidad de ejecutar operaciones tácticas de combate contra los grupos armados organizados, en las provincias de El Oro, Guayas, Los Ríos, Manabí y Santa Elena, en el marco de la restricción del derecho a la inviolabilidad de domicilio.

Artículo 2.- La declaratoria de estado de excepción tendrá vigencia de sesenta (60) días.

Este plazo se fundamenta en la necesidad de contar con el tiempo adecuado para coadyuvar al accionar de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional con el fin de mantener la soberanía y la integridad del Estado. El derecho restringido es únicamente el descrito en este Decreto Ejecutivo.

2. Disidencia

6. En el dictamen 5-24-EE/24 se considera que alegándose en el decreto ejecutivo 250 de 30 de abril de 2024 la “persistencia del conflicto armado interno” en las provincias de El Oro, Guayas, Los Ríos, Manabí y Santa Elena, se pretende una nueva renovación del estado de excepción determinado en los decretos ejecutivos 110 de 08 de enero de 2024, 111 de 09 de enero de 2024 y 135 de 23 de enero de 2024, renovado en decreto ejecutivo 193 de 07 de marzo de 2024; cuando a criterio del voto de mayoría “un estado de excepción no puede ser ‘renovado’ más de una vez por los mismos hechos, por lo que, sostener la permanencia de circunstancias fácticas provenientes de hechos ya utilizados para justificar un estado de excepción previo, no es posible, pues aquello constituye un bypass a las limitaciones establecidas por el constituyente” (párrafo 20).
7. La decisión mayoritaria estima que en el decreto ejecutivo 250, si bien se constata que los hechos tienen real ocurrencia, no configuran la causal de conflicto armado interno, puesto que “se concentra en evidenciar los resultados de los operativos militares durante los estados de excepción para sostener que se ha reducido la efectividad y que, para incrementarla, es necesario suspender el derecho a la inviolabilidad de domicilio a través de un estado de excepción” (párrafo 32).
8. En adición, el voto de mayoría dejando constancia de que el decreto ejecutivo 250 no ha superado el control constitucional por lo que “ha considerado inoficioso pronunciarse sobre las medidas extraordinarias” (párrafo 49), procede a realizar un pronunciamiento sobre la suspensión de la inviolabilidad de domicilio (párrafo 50); y, finalmente dictamina la inconstitucionalidad de la declaratoria de estado de excepción y “llamar de atención” al Presidente de la República (decisorios 1 y 2).
9. Las suscritas juezas que consignamos el presente voto salvado, apreciamos que la actual problemática que atraviesa el país, amerita una lectura integral de la declaratoria de estado

Artículo 3.- **Disponer la movilización** e intervención de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, para el cumplimiento del presente Decreto Ejecutivo y en concordancia a lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Ejecutivo 218 de 07 de abril de 2024.

Artículo 4.- **Suspender, en las provincias de El Oro, Guayas, Los Ríos, Manabí y Santa Elena, el derecho a la inviolabilidad de domicilio.**

La suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio consistirá **en la realización de inspecciones, allanamientos, y las requisas correspondientes** por parte de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, conducentes a la ubicación, registro de los lugares destinados a ocultarse las personas pertenecientes a los grupos armados organizados, así como la toma física de los materiales, o instrumentos para el cometimiento de delitos, con el fin de desarticular y **neutralizar las amenazas en curso o futuras** (énfasis añadido).

de excepción.

10. En el dictamen 1-24-EE/24 se consideró que la declaratoria originaria y las medidas extraordinarias contaban con apego constitucional, tanto por la causal de grave conmoción interna, como por la causal de conflicto armado interno; mas en su renovación, en el dictamen 2-24-EE/24 se estimó que si bien esta última no se había configurado, la implementación de las medidas se amparaba en la otra causal invocada, por lo que dictaminó su constitucionalidad.
11. La Constitución establece que el estado de excepción observará los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, razonabilidad, temporalidad y territorialidad, postulados que a nuestro criterio han cumplido la declaratoria original, renovación y el actual decreto.
12. En tal virtud, el decreto ejecutivo 250 de 30 de abril de 2024, no se refiere a una pretendida nueva renovación de los decretos ejecutivos 110 de 08 de enero de 2024, 111 de 09 de enero de 2024, 135 de 23 de enero de 2024 (declaratoria original a nivel nacional) y 193 de 07 de marzo de 2024 (renovación), sino que se trata de una respuesta institucional a una problemática realidad que se desarrolla en diversos eventos.
13. La renovación por más de una ocasión de un estado de excepción se encuentra prohibida; sin embargo, este Organismo se ha pronunciado en el sentido de que no se encuentra proscrita la zonificación del mismo;⁵ cuestión que es precisamente lo que sucede en el decreto ejecutivo 250 de 30 de abril de 2024 (circunscrita a cinco provincias en donde se determina la mayor criminalidad en el país).
14. En la actual declaratoria de estado de excepción consta la justificación del Presidente de la República respecto de la causal de conflicto armado interno, con base en informes secretos de los Ministerios de Defensa y del Interior en los que se identifica la problemática en cinco provincias del país (reducción de la eficacia de los operativos) y la respuesta institucional con una medida operativa (movilización de la fuerza pública) y una suspensión de derecho (inviolabilidad de domicilio).
15. La focalización del estado de excepción proviene de un pedido de los Ministerios a cargo de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, como actores apropiados para conocer la

⁵ CCE, dictámenes 5-20-EE/20, 24 de agosto de 2020; 1-21-EE/21, 06 de abril de 2021; 3-21-EE/21, 21 de julio de 2021, en este último consta: “El **estado de excepción**, en virtud de su naturaleza, **no puede sostenerse indefinidamente** en el tiempo [...]el estado de excepción **deberá ser focalizado**” (énfasis añadido).

realidad de dichas provincias; por lo que consideramos que el Primer Mandatario ha justificado que las entidades de la fuerza pública deben contar con todos los elementos para el combate al crimen organizado, a través de la adopción de dos medidas extraordinarias, concretas, bajo el amparo de la causal de conflicto armado interno.

16. En nuestro criterio, la antedicha causal se encuentra configurada dentro de los contornos específicos del control constitucional, esto es, acorde al dictamen 1-24-EE/24 que: “el presidente ha justificado, en abstracto, como hechos ciertos y actuales se enmarcarían en el posible entendimiento de un conflicto armado interno [...] esta Magistratura considera que la causal invocada es constitucional”; y, conforme al dictamen 2-24- EE/24 en cuanto: “esta Corte recuerda que el presidente de la República tiene la facultad de decretar estados de excepción, por la causal de conflicto armado interno u otras, siempre y cuando justifique que los hechos alegados configuren la o las causales invocadas”.
17. Las suscritas juezas consideramos, en definitiva, que la declaratoria de estado de excepción y las medidas extraordinarias que se encuentran focalizadas en el decreto ejecutivo 250 de 30 de abril de 2024 cuentan con apego constitucional.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL
PONCE
Firmado digitalmente por CARMEN FAVIOLA CORRAL PONCE
Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

HILDA TERESA
NUQUES
MARTINEZ
Firmado digitalmente por HILDA TERESA NUQUES MARTINEZ
Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado de las Juezas Constitucionales Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez, anunciado en el dictamen de la causa 5-24-EE fue presentado en Secretaría General el 09 de mayo de 2024, mediante correo electrónico a las 18:50; y, ha sido procesado conjuntamente con el dictamen.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

524EE-6b4b2



Caso Nro. 5-24-EE

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen y el voto salvado conjunto que antecede fue suscrito el día viernes diez de mayo 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 1238-20-EP/24
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 09 de mayo de 2024

CASO 1238-20-EP

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

SENTENCIA 1238-20-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 concluyó que la sentencia impugnada contó con una fundamentación normativa y fáctica suficiente en materia de garantías jurisdiccionales. Asimismo, la Corte no encontró vulneración del derecho a la seguridad jurídica, por cuanto en la decisión impugnada no existió una inobservancia de precedentes jurisprudenciales emitidos por este Organismo.

1. Antecedentes procesales

1. El 16 de mayo de 2019, Wilmer Alexander Calle Morales, Carlos Julio Guzmán Real, Jorge Antonio Magallanes Borbor (“**accionantes**”) y otros,¹ presentaron una acción de protección en contra de la Universidad de Guayaquil (“**Universidad**”), alegando la vulneración de sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica, al debido proceso y a la defensa. Este proceso fue signado con el número 09359-2019-01216.²
2. En sentencia de 20 de junio de 2019, la jueza de la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“**Unidad Judicial**”) “inadmitió”

¹ María Fernanda Molina, Jorge Aviles Monroy, Ivette Carrera Manosalvas, Ana Guamán Tumbaco, Ximena Acaro Chacón, Manuel Flores Morán y Angel Cuenca Ortega.

² Los accionantes relataron que, en septiembre de 2016, la Universidad les extendió nombramientos como docentes luego de haber participado y resultado ganadores de un concurso público de méritos y oposición. Según manifestaron, en 2019, la Universidad emitió una resolución (R-CIFI-UG-SO04-042-28-02-2019) en la que decidió retrotraer el concurso en que participaron a la fase de atención y contestación de solicitudes de impugnación para recalificación, a su decir, en supuesto cumplimiento de una sentencia de acción de protección (09286-2016-03121) presentada por otra persona que se estimó perjudicada por el concurso. Así, los accionantes relatan que mediante la resolución R-CIFI-UG-SE18-105-26-04-2019, la Universidad aprobó un cronograma mediante el cual todo el concurso se volvió a abrir en fase de impugnación. De acuerdo al relato de los accionantes, esta situación los obligaría a volver a participar en un concurso del que habían resultado ganadores, y a través del cual habían adquirido legítimamente sus nombramientos como docentes de la facultad de Ciencias Matemáticas y Físicas. Los accionantes señalaron que la Universidad interpretó erróneamente la sentencia, puesto que los efectos de ésta debían ser aplicables para quien demandó por sentirse afectado y que además postuló para un cargo de docente en otra facultad (Administración), y no para la totalidad de los concursantes y ganadores, lo cual les obliga a compartir una situación jurídica derivada de un proceso del que no fueron partes procesales.

la acción de protección.³ En contra de esta decisión, los accionantes interpusieron recurso de apelación.

3. En sentencia de 4 de agosto de 2020, en voto de mayoría, dos jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Sala Provincial**”) negaron el recurso de apelación, confirmando la sentencia subida en grado.
4. El 2 de septiembre de 2020, los accionantes presentaron una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 4 de agosto de 2020, emitida por la Sala Provincial.
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. La sustanciación de la acción extraordinaria de protección correspondió, por sorteo, a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, que en atención al orden cronológico de despacho de causas, en fase de sustanciación, avocó conocimiento, mediante auto de 04 de marzo de 2024, y ordenó oficiar a los jueces de la Sala Provincial, a fin de que presenten su informe de descargo motivado.⁴

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 La jueza que conoció el caso concluyó que “[...] no se ha demostrado de qué manera se vulneró este derecho, si los accionantes, están en goce de su puesto de trabajo como docentes, la sentencia constitucional en ejecución #09286-2016-03121, que motiva la presente acción de protección no está ejecutada. Por tanto los legitimados activos no tienen hasta el momento vulnerado ningún derecho constitucional[...] de creer pertinente, pueden recurrir a la vía ordinaria. Para hacer valer algún derecho como trabajador, y en la especie sería (sic.) en sus calidades de docentes.”.

⁴ El 19 de marzo de 2024, los accionantes ingresaron a la Corte un escrito solicitando que se convoque a una audiencia para exponer los argumentos de su demanda. Al respecto, ante las solicitudes de audiencia, de conformidad con el artículo 33 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, aquella diligencia es facultativa y se podrá convocar a la misma solamente cuando se considere necesario. Adicionalmente, en el expediente consta la solicitud del señor Carlos Fernando Corral Espinoza de ser tomado en cuenta como *amicus curiae* en la causa.

3. Alegaciones de las partes

3.1. De los accionantes

8. De la revisión íntegra de la demanda se desprende que los accionantes solicitan que se declare la vulneración de los derechos constitucionales a la defensa, al debido proceso en la garantía de motivación, y a la seguridad jurídica, contemplados en los artículos 76 numeral 7 literales a, b, c, l, y 82 de la CRE, respectivamente. Además, solicitan que se dejen sin efecto las sentencias de primera y segunda instancia. Como medidas de reparación integral piden la restitución a sus cargos, el pago de las remuneraciones no percibidas, el pago de una indemnización por “daños y sufrimiento causado”, disculpas públicas por indebida administración de justicia; y, la destitución de los jueces de la Sala Provincial.
9. Dentro de sus alegaciones relacionadas con el derecho a la defensa, los accionantes indican que los jueces que emitieron la sentencia de apelación, inobservando el artículo 97 el Código Orgánico General de Procesos (“COGEP”), realizaron una “interpretación subjetiva” de los efectos de la sentencia emitida dentro del proceso de acción de protección 09286-2016-0321 del cual no fueron parte procesal. A continuación, citan los artículos constitucionales que creen pertinentes en relación con el derecho a la defensa, y mencionan varias sentencias emitidas por la Corte Constitucional.⁵ Además, señalan que no contaron con el tiempo ni con los medios adecuados para ejercer su defensa en el proceso de acción de protección (09286-2016-0321) del que derivó la decisión de la Universidad de emitir la resolución que retrotrajo el concurso de méritos y oposición del cual resultaron ganadores. Mencionan que:

[...] se nos dejó en indefensión, al momento de la interpretación extensiva de los efectos jurídicos INTER-COMUNIS por parte del Dr. Roberto Passailaigue Baquerizo en su calidad de RECTOR encargado – PRESIDENTE Comisión Interventora para el Fortalecimiento Institucional de la Universidad de Guayaquil en la resolución No. CIFI-UG-SE18-105-26-04-2019[...].

10. Adicionalmente, en lo relacionado con el derecho a la defensa, los accionantes señalaron que los jueces de apelación no analizaron que no fueron citados ni notificados en el proceso de acción de protección 09286-2016-0321, del que derivó la resolución emitida por la Universidad, para que pudieran ejercer el derecho a la defensa, ya que no fueron partes procesales.
11. Respecto del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, los accionantes principalmente señalan que los jueces debieron realizar un análisis de vulneración de

⁵ Por ejemplo, los accionantes mencionan las sentencias 163-18-SEP-CC, 024-10-SEP-CC, 389-16-SEP-CC, 076-13-SEP-CC, 050-15-SEP-CC.

derechos, para lo cual citan la sentencia 001-16-PJO-CC. Además, señalan que la sentencia de apelación vulnera esta garantía, en vista de que la interpretación realizada por los jueces de apelación:

[...] no está acorde con los antecedentes de los hechos presentados en la tutela constitucional y argumentados en las audiencias constitucionales celebradas en las respectivas instancias [...] adicionalmente las normas, principios y jurisprudencias invocadas violentan el principio de coherencia procesa (sic.) en materia constitucional porque tanto los hechos y los derechos invocados son contradictorios entre sí.

12. En lo referente al derecho a la seguridad jurídica, los accionantes alegan su vulneración debido a que, a su criterio, en la decisión impugnada se habría inobservado el “precedente Jurisprudencial (sic.) del caso sentencia No. 030-18-SEP-CC” que, a criterio de la parte accionante, contiene la siguiente regla:

Las autoridades 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.

13. Los accionantes alegan que dicha regla les era aplicable por cuanto participaron en un concurso y fueron ganadores de un nombramiento como docentes, por lo que si la Universidad deseaba desvincularlos debía impulsar la acción de lesividad, considerando que la resolución emitida por la Universidad que retrotrajo el concurso devino de una acción de protección de la que los accionantes no fueron parte procesal. De tal forma, a decir de los accionantes, al no aplicar la regla que identifican de la sentencia 030-18-SEP-CC, los jueces de apelación inobservaron “jurisprudencia vinculante respecto de la forma de dejar sin efecto un nombramiento definitivo”.⁶

3.2. De los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas⁷

⁶ CCE, sentencia 1943-15-EP/21, 13 de enero de 2021, párr. 42. De acuerdo con esta sentencia cuando se fundamenta la vulneración de derechos en la inobservancia de un precedente constitucional, para que sea considerado claro, deberá reunir al menos los siguientes elementos: i) la identificación de la regla de precedente; y, ii) la exposición de por qué la regla de precedente es aplicable al caso.

⁷ Se recibieron los informes de los jueces Francisco Morales Garcés y Andrés Eduardo Alvarado Luzuriaga, sin que conste el informe del juez Félix Enrique Intriago Llor. Por su parte, el juez Andrés Eduardo Alvarado Luzuriaga, quien emitió el voto salvado en la sentencia de apelación, compareció y manifestó: “Mi criterio consta expuesto con argumentación clara y base legal pertinente en mi voto de minoría, con lo que cumplo con su disposición, pero siempre observaremos y acataremos su mejor y más ilustrado criterio por ser la Corte Constitucional nuestro más alto organismo de administración de Justicia en dicha materia”.

14. El juez Francisco Morales Garcés, quien formó parte del voto de mayoría de la sentencia que resolvió la apelación, señaló que la sentencia se encuentra suficientemente motivada, y que especificó las razones por las cuales se consideró que no existió vulneración a los derechos alegados por los accionantes. De acuerdo con el juez:

[...] se puede apreciar con claridad meridiana, que la sentencia es congruente, sus premisas concuerdan con la realidad procesal, así como lo previsto en la Ley, siendo así que sus argumentos son claros, precisos y no incurre en ningún vicio que afecte el debido proceso de conformidad como lo previsto en la Constitución de la República, y nos referimos a cada punto y derecho presuntamente vulnerado fue desarrollado y analizado en medida que fue expuesto en la demanda [...] la decisión está basada en lo que radica en la Ley y lo que obra dentro del proceso; siendo la sentencia el resultado de la sana crítica del juzgador, y del análisis de las pruebas obrantes dentro del proceso, así como lo argumentado por las partes legitimadas en audiencia [...].

15. También, respecto de las alegaciones de los accionantes sobre una presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica, el juez indicó:

[...] este Tribunal de Alzada, efectuó el análisis propio de la vulneración a este derecho, no fueron arbitrarias la decisión, sino más bien partió de un análisis efectuado por los recaudos procesales y en las cuales se concluyó que no existían derechos vulnerados al respecto de este proceso, por cuanto se ha cumplido con el trámite propio del caso. El Tribunal en ningún momento de su sentencia indicó que esta resolución no era aplicable para el caso presente, sino que indicó que la vía no era adecuada o eficaz para la resolución del conflicto[...].

16. Finalmente, respecto de las alegaciones relacionadas con la presunta vulneración del derecho a la defensa en la sentencia de apelación, el juez indicó que: “[...] revisado el proceso se puede determinar que la parte accionante, en todo momento se le garantizó sus derechos constitucionales, e incluso expuso sus argumentos y presentó pruebas en primer nivel, las cuales fueron consideradas para la resolución de este proceso”.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

17. 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.⁸ 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

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

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.⁹ 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.

18. 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 los accionantes consideran equivocado o injusto respecto de ésta, cuestión sobre la cual este Organismo ha reiterado en múltiples ocasiones que no le compete pronunciarse.¹⁰ Los accionantes realizan alegaciones que tienen que ver con la emisión de la resolución por parte de la Universidad, e incluso refieren a la inobservancia de normativa infraconstitucional por parte de los jueces que conocieron y resolvieron la acción de protección, de tal forma, esta Corte observa que la pretensión de los accionantes es que se pronuncie sobre la corrección o incorrección de lo resuelto en la decisión judicial impugnada, esto es, sobre el problema de fondo de la causa 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.¹¹
19. Adicionalmente con lo manifestado, al referirse a que los jueces de apelación no analizaron que no habrían sido citados o notificados en otra acción de protección –de la que derivó la resolución universitaria por la que plantearon la garantía jurisdiccional– y de la que no fueron parte procesal, no le corresponde a la Corte pronunciarse sobre la decisión emitida en otro proceso que no es materia de este caso; y, porque además aquello fue una alegación del proceso de acción de protección, que como se dijo, tampoco es objeto de pronunciamiento en la actual garantía jurisdiccional.
20. De acuerdo con lo descrito en el párrafo 11 *supra*, relativo a la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, es posible dar cuenta que los

⁹ *Ibid.*, párr. 18.

¹⁰ 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.

¹¹ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 55.

accionantes aducen que en la sentencia de apelación debería haberse realizado un análisis respecto de la real existencia de vulneración de derechos; y, si bien los accionantes alegan una supuesta contradicción en la sentencia impugnada, la Corte nota que esta se refiere a la relación que debe haber entre hechos y normas al momento de motivar una decisión. De tal forma Para abordar este cargo, la Corte se plantea el siguiente problema jurídico:

¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación al ser presuntamente insuficiente porque no existiría un análisis de los derechos alegados como vulnerados, y porque no existiría relación entre las normas enunciadas y los hechos del caso?

21. Respecto de la alegación constante en los párrafos 12 y 13 *supra*, la Corte considera adecuado formular el siguiente problema jurídico:

¿La sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica de los accionantes porque habría inobservado la sentencia 030-18-SEP-CC, emitida por la Corte Constitucional?

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación al ser presuntamente insuficiente porque no existiría un análisis de los derechos alegados como vulnerados, y porque no existiría relación entre las normas enunciadas y los hechos del caso?

22. 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.

23. 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).¹²

24. En la sentencia 1158-17-EP/21, la Corte manifestó:

103.1. En materia de acción de protección, los jueces “deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. [...] únicamente cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales [...] podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido”. Lo que ha sido desarrollado por la jurisprudencia posterior en el sentido de que la motivación en garantías jurisdiccionales incluye la obligación de “realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, 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”.

25. De tal manera, a la Corte le corresponde analizar si la sentencia impugnada, que negó el recurso de apelación y confirmó la sentencia de primer nivel, lo hizo con una motivación suficiente, es decir, si enunció las normas, explicó su relación con los hechos y realizó un análisis sobre la vulneración de derechos constitucionales.

26. Analizada la sentencia de apelación, es posible observar que los jueces del voto de mayoría en los considerandos primero y segundo establecieron su competencia para conocer y resolver la acción, identificaron a las partes procesales y establecieron la validez del proceso. En el considerando tercero relataron los antecedentes del caso con base en la demanda presentada por los accionantes, así como las intervenciones de la Procuraduría General del Estado y de un *amicus curiae* que se presentó a la causa. En el considerando cuarto de la sentencia, los jueces citaron textualmente el artículo 88 de la CRE, referente a la acción de protección para contextualizarla.

27. En el considerando quinto denominado “CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS”, es posible observar que los jueces de mayoría expusieron los hechos que los accionantes pusieron a su conocimiento e indicaron:

Para el caso sub examine, los legitimados activos manifiestan que la Resolución No. R-CIFI- UG-SE18-105-26-04-2019, emitido (sic.) por la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional para la Universidad de Guayaquil en Funciones del Órgano Colegiado Superior, vulneró los derechos constitucionales de la seguridad jurídica, el debido proceso y el derecho a la defensa .- Del análisis de la acción planteada, se encuentra que el legitimado activo realizó una descripción del acto que a su decir la afectó sus derechos constitucionales, argumentación que en igual forma fue sustentado y expuesto en la audiencia pública celebrada en esta instancia, tal como consta de la

¹² CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 57 y 61.

grabación de audio, a cargo de la Secretaria del despacho. Determinado el problema jurídico a resolver, se plantea la siguiente pregunta: **¿dentro de la Resolución No. R-CIFI-UG-SE18-105-26-04-2019, emitido por la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional para la Universidad de Guayaquil en Funciones del Órgano Colegiado Superior, se le vulneró los derechos constitucionales de la seguridad jurídica, el debido proceso y el derecho a la defensa?** (Énfasis propio del texto original).

28. Posteriormente, se incluyó una cita de la sentencia 001-16-PJO-CC, respecto de la obligación de los jueces de realizar un análisis de la real existencia de vulneración de derechos, y se mencionó que a partir de esta regla se analizarían los derechos alegados como vulnerados por los accionantes. Los jueces de apelación iniciaron refiriéndose al derecho a la seguridad jurídica, y citaron el artículo 82 de la CRE. También, mencionaron que este derecho:

[...] es una imposición que le asigna la norma suprema al Estado tendientes (sic.) a asegurar el goce de los derechos fundamentales; pues, la seguridad jurídica se asienta sobre el concepto de predictibilidad, es decir, que cada uno sepa de antemano las consecuencias jurídicas de sus propios comportamientos y acciones, por un lado; y, que el ordenamiento jurídico de un Estado debe ser acatado por todos sus miembros [...].

29. A continuación, citaron fragmentos de las sentencias 021-10-SEP-CC y 013-15-SEP-CC, para referirse al derecho a la seguridad jurídica, y realizaron una cita de doctrina que conceptualiza este derecho. Finalmente, en esta sección, los jueces afirmaron que:

[...] el derecho a la seguridad jurídica desempeña un rol fundamental dentro de las garantías jurisdiccionales, toda vez que preserva la naturaleza y orientación de las mismas a través del respeto a los límites y garantías que el constituyente instauró para que estas cumplan su función primordial, proteger y garantizar los derechos previstos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. De lo dicho, es preciso señalar que una de las formas de garantizar el derecho a la seguridad jurídica y por ende el cumplimiento de las normas y los derechos de los justiciables es el principio de legalidad, tal como lo ha ratificado la Corte Constitucional dentro de la Sentencia N° 118-13-SEP-CC, caso N° 0956-10-EP: *“Las Constituciones de nuestros países garantizan la seguridad jurídica a través de algunas concreciones como: el principio de legalidad, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales...”*. Dicho principio se encuentra establecido en el artículo 226 de la Constitución de la República [...].

30. Posteriormente, se refirieron al derecho al debido proceso e indicaron cuál sería su finalidad, luego se refirieron al artículo 76 de la CRE y citaron un fragmento de la sentencia 012-14-SEP-CC. Sobre este derecho, los jueces mencionaron:

[...] la Constitución de la República, en su artículo 76 refiere a la protección estatal en cuanto a 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 garantías que la precitada norma establece. En efecto, el debido proceso puede ser concebido como la institución

constitucional que asegura a quien se halla ante una autoridad la posibilidad de defenderse, de presentar sus pruebas y argumentos y conocer y controvertir los de la otra parte, para que estos sean sopesados por independencia, acceso y eficiencia de la justicia constitucional en Ecuador.

31. Seguidamente se refirieron al derecho a la defensa, y citaron doctrina, para luego referirse al artículo 76 numeral 7 de la CRE. Así, mencionaron:

Dentro del derecho a la defensa, se encuentran aplicadas ciertas garantías establecidas en el No 7 del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, ciñendo específicamente lo que reza la letra “a”, respecto a que nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento; especificando que desde luego se refieren a la defensa material y a la defensa técnica, términos que a pesar de su relación difieren, por lo tanto, conviene señalar que la defensa material no puede ser confundida con la defensa técnica; dado que la defensa material se refiere a ciertas garantías como el que no se pueda privar de la defensa -según la presente causa al administrado- en ninguna etapa o grado del procedimiento, esto es que el administrado tiene derecho de hacer efectivo su derecho a la defensa hasta el momento de dictarse la resolución o acto administrativo respectivo, de igual modo la Administración Pública debe conceder el tiempo suficiente para que el administrado pueda preparar su defensa.

32. Seguidamente, los jueces de apelación indicaron:

En el caso que nos ocupa, los accionantes dentro de su libelo inicial, señalan que la Universidad de Guayaquil al emitir la Resolución No. R-CIFI-UG- SE18-105-26-04-2019 que obra de fs. 43 a fs. 45 de los autos, les vulneró los derechos constitucionales mencionados en líneas anteriores, por cuanto al ordenar la reapertura del Concurso V de merecimiento y oposición, retrocedió el mismo, y que como consecuencia de aquello, los obligó a participar nuevamente por los nombramiento (sic.) que habían sido obtenidos con anterioridad; al respecto, es importante manifestar que los accionantes reclaman un vulneración a la seguridad jurídica, siendo menester de este Tribunal señalar que la Universidad de Guayaquil, dictó dicha resolución, en cumplimiento de una sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, siendo esto, contrario a una vulneración a la seguridad jurídica, puesto que están acatando una decisión jurisdiccional dictada por autoridad competente, pues dicha sentencia fue adoptada dentro de una acción constitucional planteada por una vulneración al debido proceso por otro postulante; sobre la vulneración al debido proceso que señalan los accionantes, este Tribunal señala que no encuentra violentado dicho derecho, por cuanto, los Jueces que se pronunciaron sobre la otra acción constitucional planteada, encontraron una vulneración de derechos, y que la misma asegura el cumplimiento estricto de los mismos, ejerciendo así una igualdad entre todos los postulantes sin que se menoscaben el derecho de alguno; sobre el derecho a la defensa, estos Juzgadores tampoco encuentra violado dicho derecho, ya que los accionantes han tenido la oportunidad de ejercer sus derechos sobre la resolución administrativa adoptada por la Universidad de Guayaquil. (Énfasis en el texto original).

33. Así, una vez que los jueces determinaron que no existían vulneraciones a los derechos alegados por los accionantes procedieron a señalar que el asunto debía ser conocido por otra jurisdicción, para tal efecto se refirieron a la naturaleza de la acción de

protección y citaron doctrina para establecer que “estamos frente al típico caso de cuestionamiento de un acto administrativo y para su conocimiento y resolución no gozamos de jurisdicción y competencia”. Posteriormente, se refirieron al artículo 42 de la LOGJCC que establece las causas de improcedencia de una acción de protección y a varias sentencias de la Corte Constitucional (077-13-SEP-CC, 016-13-SEP-CC, 001-10-PJO-CC) para relacionarlo con la naturaleza y objeto de esta garantía jurisdiccional. Concluyeron que:

[...] esta Sala observa que en el caso puesto a nuestro conocimiento, en efecto, encuentra de los recaudos procesales que no ha cumplido con los requisitos contenidos en los numerales 1 y 3 del Art. 41 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional tornando en improcedente la acción incoada. (Énfasis en el texto original).

34. De acuerdo con el análisis realizado, esta Corte no observa que en la sentencia de apelación exista la deficiencia motivacional por insuficiencia, puesto que de su texto es fácilmente observable que los jueces de mayoría que resolvieron el recurso, identificaron y describieron claramente los hechos sometidos a su conocimiento, determinaron los derechos que los accionantes esgrimieron como vulnerados, delimitaron el marco normativo aplicable para cada uno de ellos, y lo relacionaron con los hechos del caso, a fin de analizarlos. Es decir, la Corte observa que la sentencia de apelación contiene una estructura mínimamente completa, pues los jueces 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, ya que han sido claros en identificar la pretensión de los accionantes frente a la naturaleza y objeto de la acción de protección. Por ende, se descarta la vulneración al derecho al debido proceso en su garantía de motivación. Finalmente, esta Corte recuerda que el análisis de la “garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales”, puesto que aquello dista de su objeto esencial.¹³

5.2. ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica de los accionantes porque habría inobservado la sentencia 030-18-SEP-CC, emitida por la Corte Constitucional?

35. La CRE en su artículo 82 señala: “[e]l derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. Asimismo, la Corte ha definido

¹³ CCE, sentencia 1198-19-EP/24, 31 de enero de 2024, párr. 33; sentencia 2235-19-EP/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 30; sentencia 1118-18-EP/23, 8 de marzo de 2023, párr. 13; sentencia 2970-17-EP/23, 11 de enero de 2023, párr. 31; sentencia 1696-12-EP/20, 26 de agosto de 2020, párr. 25.

a la seguridad jurídica como el derecho a contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita al individuo tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Además, ha establecido que este derecho debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.¹⁴ La Corte también ha manifestado que las alegaciones relacionadas con la inobservancia de un precedente constitucional por parte de las y los operadores de justicia es susceptible de ser examinada a través del derecho a la seguridad jurídica, en tanto podría constituir una afectación a preceptos constitucionales.¹⁵

36. Los accionantes alegaron que en la sentencia de apelación, los jueces que la emitieron habrían inobservado la sentencia 030-18-SEP-CC, emitida por la Corte Constitucional. Este Organismo ha señalado que para determinar si se incumplió un precedente le corresponde evaluar dos elementos: **i)** que la decisión alegada como incumplida contenga un precedente en estricto sentido; y, **ii)** que dicho precedente resulte aplicable al caso bajo análisis por compartir las mismas propiedades relevantes.¹⁶
37. En la sentencia 900-19-EP/23, la Corte reconoció la existencia de una regla de precedente en la sentencia 030-18-SEP-CC. Al respecto, este Organismo mencionó que la regla jurisprudencial surge del otorgamiento de un nombramiento de forma directa sin un concurso de méritos y oposición, debiéndose iniciar la acción de lesividad para dejarlo sin efecto.
38. De tal forma, y al verificar que la regla identificada es aquella que los accionantes alegan inobservada en la sentencia impugnada, se cumple el primer elemento de la verificación de un presunto incumplimiento de precedente. Ahora, corresponde verificar el segundo elemento, esto es verificar si el caso actual comparte las propiedades relevantes del caso que originó la sentencia 030-18-SEP-CC.
39. La sentencia 030-18-SEP-CC tuvo su origen en una acción de protección presentada por una persona que fue desvinculada del Municipio de Manta. El accionante de esa causa tenía un nombramiento definitivo, que le fue otorgado sin que se haya realizado previamente un concurso de méritos y oposición, y su desvinculación fue realizada

¹⁴ CCE, sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20; sentencia 914-17-EP/22, 29 de junio de 2022, párr. 17.

¹⁵ CCE, sentencia 1797-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 45; sentencia 992-20-EP/23, 13 de diciembre de 2023, párr. 45.

¹⁶ CCE, sentencia 900-19-EP/23, 12 de octubre de 2023, párr. 27; sentencia 1499-18-EP/23, 09 de agosto de 2023, párr. 25; sentencia 3017-19-EP/23, 09 de agosto de 2023, párr. 42; sentencia 3391-17-EP/23, 25 de enero de 2023, párr. 32; sentencia 1095-20-EP/22, 24 de agosto de 2022, párr. 48.

directamente por la entidad pública cuando esta dejó sin efecto su nombramiento sin la realización del proceso judicial administrativo que correspondía para cuestionar la legalidad del nombramiento emitido a su favor. En la sentencia, la Corte Constitucional declaró la vulneración a la motivación en las sentencias de primera y segunda instancia que resolvieron la acción de protección.

40. La Corte, también, analizó la seguridad jurídica respecto de la acción de personal del servidor que fue emitida sin concurso de méritos y oposición, y declaró la vulneración de este derecho, por cuanto, si bien era necesario el concurso para el ingreso al sector público, el servidor no debía verse afectado por la negligencia del personal de la entidad pública que le otorgó y registró dicho nombramiento directamente. Así, al removerlo del cargo, con la sola emisión de una acción de personal, y no ejercitar la acción jurisdiccional correspondiente para cuestionar los vicios de legalidad en la emisión del nombramiento a su favor (acción de lesividad ante un Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo), la entidad pública vulneró el derecho a la seguridad jurídica.
41. Ahora bien, en el presente caso, los accionantes señalan que participaron y ganaron sus plazas de docentes en la Universidad de Guayaquil en un concurso de méritos y oposición; y que, debido a una resolución emitida por la Universidad debido, a su decir, a la interpretación y aplicación de una sentencia emitida en un proceso de acción de protección, el concurso público de méritos y oposición del que resultaron ganadores fue retrotraído hasta la fase de impugnación, lo que los obligaría a participar nuevamente, pese a que ya tenían un nombramiento otorgado a su favor. De lo señalado, se advierte que la situación conocida por la Sala Provincial que emitió la sentencia impugnada en esta acción extraordinaria de protección no es similar a la de la causa que originó la sentencia 030-18-SEP-CC. Al no tratarse de casos análogos, no correspondía que la Sala Provincial declare la violación del derecho a la seguridad jurídica de acuerdo a la regla de precedente identificada, ya que en la causa que originó la sentencia 030-18-SEP-CC, el servidor ingresó directamente a la entidad sin que se haya realizado un concurso de méritos y oposición, mientras que en el caso analizado, los mismos accionantes alegan que sí se realizó un concurso de méritos y oposición, y que la Universidad emitió una resolución para retrotraer el concurso a la fase de impugnación.¹⁷ Adicionalmente, en el caso analizado no existió una remoción directa de los accionantes que se hubiera realizado por parte de la Universidad para corregir un vicio de legalidad en el ingreso a sus cargos de docentes, sino que la Universidad habría emitido una resolución con otra finalidad, a decir de los accionantes, para aplicar una sentencia de otra acción de protección y retrotraer el concurso de méritos y oposición a su fase de impugnación. En consecuencia, el caso en análisis no se

¹⁷ Véase, sentencia 900-19-EP/23, 12 de octubre de 2023, párr. 36, sentencia 767-20-EP/24, 18 de abril de 2024, párrs. 35 a 37.

subsume en la regla de precedente, por cuanto no se trata de una desvinculación directa, sino de la ejecución de una sentencia de acción de protección previa.

42. En consecuencia, la Corte concluye que no existió inobservancia del precedente que determina la regla jurisprudencial contenida en la sentencia 030-18-SEP-CC por parte de la Sala Provincial, por lo que no se cumple el segundo elemento señalado en el párrafo 36 *ut supra*. Así, la regla jurisprudencial fijada en dicha sentencia no es aplicable al caso actual, pues estas dos causas no comparten las mismas propiedades relevantes. De tal forma, esta Corte no evidencia vulneración alguna al derecho a la seguridad jurídica.

6. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección 1238-20-EP.
2. **Disponer** la devolución del expediente al juzgador de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con 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 jueves 09 de mayo de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

123820EP-6b6da



Caso Nro. 1238-20-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes trece de mayo 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 2903-19-EP/24
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 13 de marzo de 2024

CASO 2903-19-EP

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

SENTENCIA 2903-19-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección planteada en contra de la sentencia emitida por la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha en el marco de una acción de protección. Después de verificar que el fallo impugnado no cumplió con el estándar de motivación mínimo para garantías jurisdiccionales, decide entrar al mérito del proceso de origen. En la resolución de la acción de protección, la Corte concluye que la Corporación de Finanzas Populares y Solidarias vulneró el derecho a la protección laboral reforzada y el derecho al cuidado de la accionante porque terminó su nombramiento provisional cuando ella se encontraba embarazada.

1. Antecedentes procesales

1. El 07 de octubre de 2019, Andrea Beatriz Aguilera Tandazo (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida por la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala**” o “**Corte Provincial**”), cuyos antecedentes se narran en los párrafos siguientes. Esta causa fue signada con el número 2903-19-EP.
2. El 16 de julio de 2019, la accionante presentó una acción de protección en contra de la Corporación de Finanzas Populares y Solidarias (“**CONAFIPS**” o “**Corporación**”) debido a la terminación de su relación laboral mientras se encontraba embarazada. Este proceso fue signado con el número 17230-2019-11713.
3. El 29 de julio de 2019, la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito aceptó la acción de protección.¹ La Corporación interpuso un recurso de apelación en contra de esta decisión.
4. El 11 de septiembre de 2019, la Corte Provincial aceptó el recurso de apelación interpuesto y, en consecuencia, revocó la sentencia subida en grado para negar la acción de protección.

¹ La jueza de la Unidad Judicial, como medidas de reparación, dispuso el reintegro de la accionante a su puesto de trabajo, así como el pago de los haberes dejados de percibir durante el tiempo que estuvo desvinculada.

2. Competencia

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

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la accionante Andrea Beatriz Aguilera Tandazo

6. En su demanda, la accionante solicita a esta Corte que acepte la acción extraordinaria de protección, declare vulnerados los derechos a la igualdad y no discriminación como mujer embarazada (artículo 66 numeral 4 de la CRE), al debido proceso en la garantía de la motivación (artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE) y a la seguridad jurídica (artículo 82 de la CRE), y que deje en firme la sentencia de primera instancia. Adicionalmente, en la audiencia y en el escrito de contestación al avoco del juez ponente, requirió a este Organismo que ordene que la CONAFIPS “proceda a establecer las medidas de reparación correspondientes conforme lo dispuesto en la Sentencia (...) 3-19-JP/20”.
7. Sobre el derecho a la seguridad jurídica, refiere la supremacía constitucional y señala que la decisión de la Sala la coloca en “completa vulnerabilidad por cuanto [l]e priva de [su] derecho al trabajo” y contradice las normas expresas de la CRE en sus artículos 43 y 332 sobre la no discriminación de la mujer embarazada en el espacio laboral y la obligación del Estado para su protección prioritaria. Señala que es obligación del Estado el reconocimiento de la diversidad de situaciones para la protección de derechos, y por ello, las mujeres embarazadas “están sujetas a una protección especial” dada su “doble vulnerabilidad”. Así, como lo ha reconocido la jurisprudencia de este Organismo, el estado de embarazo se constituye como una “categoría sospechosa de discriminación”.
8. Continúa con la argumentación sobre este derecho y señala que la Corporación vulneró sus derechos puesto que esta entidad conocía sobre su estado, y que aun así decidió su separación. Relata que, debido a la sentencia de primera instancia fue reintegrada, aunque tardíamente, pero después de la sentencia de la Corte Provincial, fue nuevamente separada, sin que la Corporación haya observado los parámetros constitucionales de protección especial que resultaban aplicables en su caso

específico. Manifiesta que esto le ha causado “efectos irreparables en [su] integridad personal”.

9. En cuanto a la garantía de la motivación, la accionante alude al antiguo test de motivación empleado por este Organismo, y señala que, dicho fallo no cumple con el parámetro de razonabilidad, ya que, la Sala desconoció la protección especial a la que tenía derecho:

Resulta preocupante el hecho de que, existiendo una vasta jurisprudencia emanada de este alto Organismo en materia constitucional, respecto a la condición de doble vulnerabilidad a la que estamos sujetas las mujeres por encontrarnos embarazadas, no la consideran y deciden de una manera inmotivada declarar sin lugar mi demanda.

10. En cuanto al parámetro de la lógica, indica que, pese a que el fallo impugnado cita y reconoce la existencia de la normativa constitucional que protege la situación laboral de las mujeres embarazadas, las autoridades judiciales de la Sala:

(...) concluyen señalando que no existe vulneración al derecho de estabilidad laboral de la mujer embarazada, por cuanto mi desvinculación se produjo por razones técnicas y organizacionales de la entidad demandada, sin darse cuenta que ni siquiera se afectó en ningún momento la estabilidad de otro funcionario; toda vez que la [CONAFIPS] procedió con la habilitación de una partida presupuestaria (...).

3.2. Contestación de la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha

11. La Corte Provincial fundamentó su informe en lo siguiente:

El Tribunal, formuló un análisis en relación a la inexistencia de la vulneración de los derechos constitucionales (...) por cuanto, la terminación de la prestación de servicios con la entidad demandada –CONAFIPS– no se produjo por su condición de mujer embarazada, sino que su desvinculación se realizó por razones técnicas y organizacionales, ya que, la vinculación laboral se realizó mediante un nombramiento provisional acorde a lo previsto en el Art. 18 literal f) del Reglamento a la LOSEP (...); y en el caso conforme se señaló en la sentencia, dicha desvinculación se produjo por cuanto el titular del puesto (que era un funcionario público de carrera) al que la legitimada activa reemplazaba retornó a ejercer sus funciones (...).

12. Argumentó también que la sentencia 309-16-SEP-CC –alegada como inobservada por la accionante– no refiere la situación de nombramientos provisionales, sino la de contratos ocasionales. Por ello, no cabía realizar una “una interpretación extensiva a otro tipo de contratación”.

13. Finalmente, indican que, a partir de agosto de 2020, con la emisión de la sentencia 3-19-JP/20, esta Corte estableció “nuevos criterios que rigen desde esa fecha, sin dejar de observar que dentro de tal decisión existe un voto salvado, que evidencia el derecho a disentir”.

4. Intervenciones en audiencia

14. El 19 de octubre de 2023 tuvo lugar la audiencia pública ante esta Corte. A esta diligencia asistió la accionante con su abogado David Carrión Mora, así como Alejandra Molina y Bryan Aguirre en representación de la Corporación. No asistieron los miembros de la Sala, pese a ser las autoridades judiciales accionadas y haber sido debidamente notificadas.

4.1. Intervención de la accionante Andrea Aguilera Tandazo y su abogado David Carrión Mora

15. La accionante relata que empezó a trabajar en la CONAFIPS desde enero del 2019 y en marzo del mismo año supo de su embarazo, lo cual fue comunicado en su lugar de trabajo en abril. Indica que, las autoridades de aquel entonces conocían de su situación al punto que le celebraron el día de la madre. Posterior al cambio de las máximas autoridades, pese a que le habían confirmado que su situación laboral iba a mantenerse, en junio de 2019, esta entidad le notificó que la relación laboral concluyó puesto que retornaba la persona que era titular del nombramiento definitivo de la partida que ella ocupaba, y que si no firmaba el papel que aceptaba esta terminación “no iban a pagar los sueldos a [sus] compañeros”. Señala que, debido al despido y consecuente desafiliación, estaba impedida de realizar sus controles de su embarazo en el seguro social.
16. Señala que después de haber ganado la acción de protección, el director de talento humano de la CONAFIPS le tuvo esperando durante “dos horas” afuera del departamento de esta unidad, “sin saber qué hacer [con ella]”. Añade que este director le había contestado que en otras instituciones todas las mujeres embarazadas que él había despedido, “ninguna le ha ganado ninguna acción de protección”. A pesar de que fue restituida en el mes de septiembre, en este mismo mes fue desvinculada nuevamente a causa de que la Sala, al resolver la apelación, rechazó la acción de protección.
17. Indica que después de que nació su hijo, tuvo que realizar un préstamo para acceder a una clínica privada, debido a la situación de salud que tuvo el niño recién nacido. Asimismo, manifiesta que se sintió humillada con el trato que recibió por parte de la

Corporación, tanto por las desvinculaciones, como por el trato que recibió del director de talento humano.

18. El abogado de la accionante añade que la sentencia de la Sala incurrió en una contradicción, pese a fundamentarse en el artículo 332 de la CRE, este fallo concluyó que no existió una vulneración de derechos en perjuicio de su defendida. Además, indica que hay que tomar en consideración que la sentencia de primera instancia fue dictada a finales de julio de 2019, pero la accionante fue restituida en “octubre” (sic)² de ese año. Aunque la Corporación adujo “temas de carácter técnico” para la conclusión de la relación laboral, la misma partida fue ocupada por un hombre después del despido de la accionante. Recalca que la sentencia impugnada vulneró los derechos alegados, al no considerar la protección laboral reforzada existente a favor de las mujeres embarazadas, y solicita que la accionante sea restituida a su cargo, así como el pago de las remuneraciones dejadas de percibir desde el momento de la vulneración.

4.2. Intervención de la representación jurídica de la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias

19. La abogada Alejandra Molina alega que los nombramientos provisionales no generan estabilidad en el cargo, debido a la normativa que les rige —la Ley Orgánica del Servicio Público³ (“LOSEP”) y su Reglamento⁴ (“Reglamento de la LOSEP”)—, y que este tipo de nombramientos pueden ser expedidos cuando el titular del puesto esté subrogando o encargado de otro puesto. Señala que el nombramiento provisional de la accionante fue emitido “por reemplazo del titular” y que el embarazo no fue notificado con anticipación.
20. Manifiesta que después de la emisión de la sentencia de la Unidad Judicial, la CONAFIPS reincorporó a la accionante al mismo cargo que ocupaba y manteniendo su remuneración. Sin embargo, por la sentencia de la Sala, nuevamente esta entidad terminó la relación laboral.
21. Alega que, por la seguridad jurídica, “la accionante conocía que su ingreso era para una temporalidad determinada a la ausencia del titular de la partida, que dicha

² Pese a que, durante la audiencia, el abogado de la accionante mencionó “octubre” como el mes de la segunda desvinculación, esta Corte toma nota de este *lapsus*, puesto que la información del expediente demuestra que dicha separación fue en septiembre, conforme queda establecido en la sección 7.2 de “Hechos probados” de la presente sentencia.

³ Ley Orgánica del Servicio Público, Registro Oficial 294, segundo suplemento, 6 de octubre de 2010.

⁴ Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, Registro Oficial 148, suplemento, 1 de abril de 2011.

modalidad de trabajo no le generaba estabilidad, que existía un titular de derechos previo que es el titular del cargo”, por lo cual, la terminación de la relación laboral llevada a cabo por la Corporación no atentó contra ningún derecho.

- 22.** Cita la sentencia 3-19-JP/20 para indicar que esta fue emitida con posterioridad al litigio de la acción de protección planteada por la accionante. Con ello, indica que la salida de la señora Aguilera no respondió a ningún acto discriminatorio, sino “por el retorno del titular del puesto”, y que el “despido no existe como figura en la [LOSEP] para nombramientos provisionales”. Adicionalmente, menciona que este tipo de vinculación siempre está sujeta a una condición que no genera estabilidad.
- 23.** Alega que la accionante, al conocer que la Corporación iba a terminar su nombramiento, puso en conocimiento de la entidad de su estado de embarazo cuando ya tenía 16 semanas, contrario a lo que la accionante sostiene. Además, que después de la sentencia de primera instancia, cumplieron con la restitución, y que, en la actualidad “la partida del titular ha sido suprimida de la institución”. Señala que, por la revocatoria de la acción de protección en segunda instancia, “se debe establecer si cabe o no la restitución de valores que el Estado ecuatoriano ha erogado”. Añade que, el “8 de noviembre de 2023 (sic), la accionante suscribió el acta de liquidación de haberes y que comprobante de transferencia (...) de 18 de noviembre de 2019 se realizó el pago respectivo, cumpliendo con [sus] derechos”. Por lo tanto, solicita que se ratifique la sentencia de la Sala porque no vulnera derechos constitucionales.
- 24.** El abogado Aguirre, por su parte, señala que en este caso no se debía realizar un concurso de méritos y oposición para la terminación del nombramiento, debido a que ya existía un titular de la partida que retomó su cargo. Además, indica que existe una contradicción en las alegaciones de la accionante relacionadas con la fecha de notificación de su embarazo.

5. Planteamiento y resolución del problema jurídico

- 25.** En su demanda, la accionante alega la vulneración de sus derechos a la igualdad y no discriminación (artículo 66 numeral 4 de la CRE), al debido proceso en la garantía de la motivación (artículo 76 numeral 7 literal 1) de la CRE) y a la seguridad jurídica (artículo 82 de la CRE).
- 26.** En cuanto a la igualdad y no discriminación, la accionante manifiesta que su desvinculación laboral tuvo relación directa con su embarazo. De igual forma, sobre la motivación indica que la sentencia impugnada incumplió con los parámetros de razonabilidad y de la lógica del test de motivación -antiguamente usado por esta

Corte-, puesto que desconoció la situación de vulnerabilidad de las mujeres embarazadas. Finalmente, sobre el derecho a la seguridad jurídica, manifiesta que la Sala contradijo las normas expresas de la CRE en sus artículos 43 y 332 sobre la no discriminación de la mujer embarazada, pese a que la entidad conocía sobre su estado.

27. La accionante, adicionalmente, hizo énfasis en que la CONAFIPS la desvinculó pese a su estado de embarazo. Mencionó también los malos tratos que recibió por parte de la CONAFIPS, especialmente al momento del reintegro después de la emisión de la sentencia de la Unidad Judicial.
28. Las autoridades judiciales accionadas manifiestan que la terminación de la relación laboral no tuvo que ver con el embarazo de la accionante, sino que este se produjo “por razones técnicas y organizacionales” al tratarse de un nombramiento provisional otorgado por reemplazo del titular. De igual forma, el precedente de la sentencia 309-16-SEP-CC no era aplicable puesto que no se trataba de un contrato de servicios ocasionales.
29. Ahora bien, este Organismo nota que los cargos esgrimidos sobre la desvinculación de la accionante –la inobservancia de los artículos 44 y 332 de la CRE sobre la protección laboral reforzada y su despido como un acto discriminatorio–están directamente ligados a los hechos que originaron la acción de protección, por lo que considera que estos podrían ser analizados en el caso de que sea procedente un análisis de mérito. En virtud de los cargos y descargos expuestos, este Organismo encuentra pertinente plantear un solo problema jurídico para resolver esta acción extraordinaria de protección referente a la garantía de la motivación sobre la omisión judicial de analizar integralmente la protección reforzada de mujeres embarazadas y en periodo de lactancia. Así, el problema jurídico a ser resuelto es el siguiente:

5.1. ¿La sentencia de segunda instancia emitida por la Corte Provincial vulneró el debido proceso en la garantía de la motivación por haber sido insuficiente al resolver una acción de protección relativa a la protección laboral reforzada de una mujer embarazada?

30. En esta sección, la Corte sostendrá que la Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por no haber cumplido con el estándar de suficiencia en garantías jurisdiccionales, al no haber realizado un análisis de las vulneraciones de derechos y haber omitido esta obligación al resolver una acción de protección respecto a los derechos de una persona que pertenece a un grupo de atención prioritaria, particularmente, a la protección reforzada que tiene una mujer embarazada en el ámbito laboral de las entidades públicas.

- 31.** La garantía de la motivación está reconocida en el artículo 76 numeral 7 literal 1) de la CRE como parte del derecho a la defensa con el siguiente texto:

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

- 32.** Este Organismo ha establecido que, en garantías jurisdiccionales, la motivación también exige que las autoridades judiciales deban “realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto”.⁵ La suficiencia de una decisión emitida en garantías jurisdiccionales entonces reviste de un estándar mayor al exigir que la autoridad judicial analice las posibles vulneraciones alegadas y brinde contestación para determinar si se configura o no una vulneración de derechos constitucionales.

- 33.** En la sentencia 1158-17-EP/21, este Organismo especificó tres tipos de deficiencia motivacional, entre las cuales se encuentran: “(1) la inexistencia; (2) la insuficiencia; y, (3) la apariencia. Por lo que todo cargo de vulneración de la garantía de motivación puede corresponder a alguno de estos tipos básicos”.⁶ Así, parte del vicio de la apariencia es la incongruencia, la cual puede ser frente a las partes o frente al Derecho y señala:

Hay incongruencia cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica, o bien, no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales (incongruencia frente a las partes), o bien, no se ha contestado alguna cuestión que el sistema jurídico –ley o la jurisprudencia– impone abordar en la resolución de los problemas jurídicos conectados con cierto tipo de decisiones (...), generalmente, con miras a tutelar de manera reforzada un derecho fundamental (incongruencia frente al Derecho).⁷

- 34.** Ahora bien, como ha sido establecido por la jurisprudencia de esta Corte, cuando surjan conflictos relacionados con la terminación laboral en el sector público y presuntas vulneraciones a derechos laborales, *prima facie*, la vía adecuada sería la contenciosa administrativa. Sin embargo, al discutir un asunto laboral relacionado a

⁵ CCE, sentencia 001-16-PJO-CC, 22 de marzo de 2016, pág. 23; sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 103.1; sentencia 1285-13-EP/19, 04 de septiembre de 2019, párr. 28.

⁶ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 66.

⁷ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 86.

mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, “estamos ante múltiples derechos (autodeterminación reproductiva, intimidad, salud, lactancia, no discriminación y derecho al cuidado)”, por lo que la vía adecuada es la acción de protección.⁸

35. En tal sentido, por el desarrollo jurisprudencial existente, resulta necesario que las autoridades judiciales, al resolver la acción, consideren dichos pronunciamientos para determinar la existencia o no de una presunta vulneración. Así, al analizar la alegada vulneración a la garantía de la motivación en casos similares, referentes a mujeres desvinculadas de sus trabajos y que hayan estado embarazadas o en periodo de lactancia, la Corte ha verificado que las autoridades judiciales aborden los cargos planteados y consideren a este problema como fundamental para su resolución.⁹ Corresponde entonces analizar el contenido de la sentencia impugnada para verificar que la Sala haya realizado el análisis de las vulneraciones alegadas en relación con la situación específica de los derechos de las mujeres embarazadas o en lactancia como grupo de atención prioritaria.

36. La sentencia de la Sala está conformada por cinco considerandos más la parte resolutive. En los considerandos primero y segundo, la Corte Provincial, respectivamente, determina su competencia y menciona a los sujetos procesales. El tercer considerando tiene tres acápites en los cuales relata los antecedentes sobre el problema bajo su conocimiento, menciona a los derechos alegados como vulnerados y señala la pretensión de la accionante. En el considerando cuarto, declara la validez del proceso.

37. En el considerando quinto, titulado “resolución”, cita el artículo 88 de la CRE sobre la acción de protección, y los requisitos de su procedencia según el artículo 40 de la LOGJCC. Pese a que señala que realizará el análisis sobre el derecho al trabajo, la Sala cita los artículos 11 numeral 2, 35 y 332 –referentes a la protección de las mujeres embarazadas– de la CRE, así como doctrina referente al derecho a la igualdad. Basándose en la normativa aplicable a los nombramientos provisionales y a las razones para su terminación, incluyendo particularmente la LOSEP y su Reglamento, precisa:

Del antecedente referido y de las constancias procesales, el Tribunal determina que en el caso en análisis, no existe vulneración al derecho de estabilidad laboral de la mujer embarazada o asociada a su condición de gestación o maternidad, ello por cuanto su desvinculación se produjo por razones técnicas organizacionales de la entidad

⁸ CCE, sentencia 3-19-JP/20 y acumulados, 05 de agosto de 2020, párr. 202.

⁹ Al respecto, ver: CCE, sentencia 1222-18-EP/23, 07 de junio de 2023, párrs. 22 y ss; sentencia 1234-16-EP/21, 19 de mayo de 2021, párrs. 34 y ss; sentencia 593-15-EP/21, 05 de mayo de 2021, párrs. 23 y ss; sentencia 108-14-EP/20, 09 de junio de 2020, párrs. 41 y ss.

demandada, mismas que se encuentran debidamente justificadas (...). ; [D]e allí que, debe entenderse que la conclusión de la prestación de servicios opera, cuando concluyen las razones para su emisión, que en este caso puntual tiene relación con el retorno del titular del puesto, perdiendo de esta forma el objeto del contrato que mantuvo la actora con la entidad demandada (...). Insistimos, la entidad demandada, en uso de sus facultades legales y por necesidad institucional, decidió dar por terminado el nombramiento provisional que mantenía con la accionante, sin que exista elemento alguno que haga suponer que se trató de un acto discriminatorio (...).

38. Respecto a la alegación sobre la aplicación de la sentencia 309-16-SEP-CC, consideró que esta sentencia resultaba aplicable para los contratos de servicios ocasionales, mas no para los nombramientos provisionales.
39. En cuanto al análisis sobre el derecho al trabajo, señala que este derecho está ideado para la protección del trabajador, pero que en el presente caso no se cumplen los requisitos para garantizar esta estabilidad conforme lo analizado.
40. En cuanto al análisis sobre la vida digna, señala lo que este derecho implicaría, para concluir que en el caso analizado “no se observa una transgresión a esas condiciones”. Sobre la seguridad jurídica, después de citar el artículo 82 de la CRE, indica que en el caso se habían respetado los procedimientos legales y regulares. Sostiene entonces que el acto de notificación de la terminación de la relación laboral por parte del CONAFIPS no se constituye como un acto lesivo de derechos y que, por lo tanto, la acción de protección no resulta procedente.
41. Esta Corte observa que la Sala, pese a analizar en abstracto los derechos alegados por la accionante, no analizó los cargos específicos de por qué consideraba vulnerados dichos derechos, específicamente la protección laboral reforzada, derecho constitucional previsto en el artículo 332 de la CRE, y por qué este no resultaba aplicable en el presente caso. La sentencia impugnada se limita a señalar la naturaleza del nombramiento provisional que la accionante ocupaba y fundamenta su decisión en la normativa de la LOSEP y su Reglamento, sobreponiendo las razones técnicas a la situación de vulnerabilidad que una mujer embarazada ostenta, con lo cual omite justificar y explicar por qué cede el derecho a la protección laboral reforzada previsto en el artículo 332 ya señalado de la CRE y en la jurisprudencia desarrollada de este Organismo.
42. Aunque la sentencia realiza determinadas consideraciones sobre la sentencia 309-16-SEP-CC, concluye que esta no resulta aplicable al haberse pronunciado sobre los contratos de servicios ocasionales y la condición de embarazo, y no sobre mujeres embarazadas con nombramientos provisionales.

43. A este Organismo le corresponde verificar que los estándares emitidos por esta Corte, aplicables a las autoridades judiciales en materia de garantías, sean observados. Por ello, resulta necesario que las autoridades judiciales, al conocer casos sobre posibles vulneraciones a la protección laboral de mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, realicen este análisis profundo sobre los derechos alegados para determinar si dicha protección procede o no, tal como ha analizado esta Corte en casos similares.¹⁰ En tal sentido, a las autoridades judiciales de la Sala, por estar resolviendo una acción de protección, más allá de hacer mención el derecho que analizaban, debían evaluar minuciosamente las razones presentadas por la entidad pública demandada, así como los argumentos constitucionales referentes a la protección laboral reforzada. Solo después de contrastar cuidadosamente ambas posiciones y brindar argumentos para decantarse por determinada posición, podían resolver la acción, atendiendo al estándar de suficiencia que exige la garantía de la motivación para garantías jurisdiccionales.
44. Así, este Organismo, al pronunciarse sobre despidos de mujeres embarazadas o en periodo de lactancia en el sector público, ha señalado que existe una vulneración a la garantía de la motivación cuando las autoridades judiciales “no analiza[n] integralmente la protección laboral reforzada a la que estaba[n] obligado[s]”.¹¹ Por lo tanto, la Corte ha determinado que esta falta de análisis integral sobre la protección laboral de mujeres embarazadas o en periodo de lactancia provocó una incongruencia frente al Derecho, y en consecuencia, una vulneración a la garantía de la motivación, particularmente al tercer elemento relativo a la suficiencia motivacional en garantías jurisdiccionales, esto es, el análisis de la existencia de vulneraciones.¹²
45. En el caso bajo análisis, la sentencia impugnada no explica por qué un derecho constitucionalmente previsto sobre la prohibición del despido de una mujer embarazada —expresamente establecido en el artículo 332 de la CRE— no resultaba aplicable, cuando el caso tratado por dicho fallo versaba sobre una mujer embarazada

¹⁰ Al respecto, ver: CCE, sentencia 2286-17-EP/23, 28 de junio de 2023, párrs. 28 y ss; sentencia 1222-18-EP/23, 07 de junio de 2023, párrs. 22 y ss; sentencia 1234-16-EP/21, 19 de mayo de 2021, párrs. 34 y ss; sentencia 593-15-EP/21, 05 de mayo de 2021, párrs. 23 y ss; sentencia 108-14-EP/20, 09 de junio de 2020, párrs. 41 y ss

¹¹ CCE, sentencia 2286-17-EP/23, 28 de junio de 2023, párr. 34.

¹² CCE, sentencia 2286-17-EP/23, 28 de junio de 2023, párrs. 33 y 34:

“33. Además, por lo establecido en el artículo 332 de la Constitución que contiene una prohibición expresa sobre el despido de la mujer embarazada o en periodo de maternidad, en conjunto con los artículos 35 y 43 numerales 1 y 3 *ibidem* que reconoce a las mujeres embarazadas como grupo de atención prioritaria, este Organismo verifica una falta de análisis sobre estas disposiciones que la autoridad judicial estaba obligada a realizar. // 34. En tal sentido, este Organismo encuentra que la decisión impugnada no resulta congruente frente al Derecho, por no analizar integralmente la protección laboral reforzada a la que estaba obligado el juez de instancia, y, por lo tanto, este fallo vulnera la garantía de la motivación en perjuicio de la accionante.” (énfasis añadido)

que fue desvinculada laboralmente de una institución pública. El análisis, por el contrario, se agotó en considerar normativa infraconstitucional, como la LOSEP y su Reglamento, y pese a mencionar el derecho invocado por la accionante, no abordó razones que justifiquen la aplicación de normas de menor rango, ni por qué estas tendrían mayor prevalencia que un derecho constitucionalmente reconocido. La Sala no justificó las razones para desconocer un derecho constitucional, ni consideró la situación de atención prioritaria de la accionante, a pesar de que el objetivo de la acción de protección planteada estaba enfocado en esta tutela reforzada por la condición de mujer embarazada de la señora Aguilera.

46. Por lo expuesto, la Sala, al no dar respuesta a los cargos específicos sobre la protección laboral reforzada de la mujer embarazada, como grupo de atención prioritaria que buscaba la tutela de un derecho constitucionalmente reconocido, irrespetó el estándar de motivación reforzado al resolver garantías jurisdiccionales. Con ello, vulneró la garantía de la motivación en perjuicio de la accionante.

6. Verificación de presupuestos para el control de mérito

47. La Corte Constitucional, como máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia constitucional, está en la obligación de verificar que las garantías jurisdiccionales hayan cumplido el fin previsto en la Constitución, lo que en ocasiones excepcionales requiere que la Corte analice la integralidad del proceso o los hechos que dieron origen al proceso, conforme fue establecido en la sentencia 176-14-EP/19.
48. Esta ampliación del ámbito de actuación de esta Corte, para efectos de analizar el mérito del proceso de garantías jurisdiccionales de origen, se realiza de oficio, es de carácter excepcional y requiere de la verificación de los siguientes presupuestos determinados en la mencionada sentencia 176-14-EP/19. Dichos requisitos son: (i) que la autoridad judicial haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio; (ii) que, *prima facie*, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión; y, (iv) que el caso cumpla al menos con uno de los siguientes criterios: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia y trascendencia nacional o inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo.
49. Respecto al primer requisito (i), en la presente decisión esta Corte concluyó que la Sala vulneró la garantía de la motivación como parte del debido proceso al haber

emitido una decisión que no respetó el estándar reforzado de garantías jurisdiccionales para resolver la acción de protección, y por lo tanto, resultó insuficiente. En consecuencia, el primer requisito se encuentra satisfecho.

- 50.** En relación con el segundo requisito **(ii)** *prima facie*, los hechos que dieron lugar al proceso originario podrían constituir una vulneración a derechos que no habrían sido tutelados por las autoridades judiciales accionadas. En el presente caso, la accionante alegó que la resolución que terminó la relación laboral durante su embarazo no observó los estándares de protección laboral reforzada a su favor, cuestión que no fue atendida por parte de la judicatura accionada.
- 51.** Sobre el tercer requisito **(iii)** se ha verificado que la causa no ha sido seleccionada por este Organismo para el proceso de revisión.¹³
- 52.** Sobre el cuarto requisito **(iv)** esta Corte verifica que el caso resulta grave en tanto versa sobre los derechos de una persona que pertenecía, al momento de los hechos, a un grupo de atención prioritaria –mujer embarazada–, el cual según la CRE en su artículo 43 tiene derecho a una “protección prioritaria y cuidado de su salud integral y de su vida durante el embarazo, parto y posparto”, que, en principio, no habría sido tutelado por el sistema de justicia constitucional. Adicionalmente, el caso resulta novedoso porque trata del supuesto de la terminación de un nombramiento provisional de una mujer embarazada, cuestión que no ha sido abordada por este Organismo. En tal sentido, esta Corte considera que la presente causa cumple con dos de los criterios mencionados en este requisito.
- 53.** En resumen, esta Corte advierte que el presente caso cumple con los cuatro requisitos establecidos por la jurisprudencia, por lo que resulta procedente el análisis del mérito del caso.

7. Control de mérito de la acción de protección

7.1. Alegatos de los sujetos procesales

7.1.1. Fundamentos de la accionante Andrea Beatriz Aguilera Tandazo

- 54.** En su demanda, la accionante alega la vulneración de sus derechos al trabajo (artículo 33 de la CRE), a la igualdad y no discriminación (artículo 66 numeral 4 de la CRE),

¹³ Según la información presentada por la Secretaría General de este Organismo, mediante memorando CC-SG-PSGL-2024-12 de 01 de febrero de 2024, firmado por Paulina Saltos Cisneros, prosecretaria, el caso de origen no ha sido seleccionado.

a la atención prioritaria por su condición de embarazo (artículo 35 y 45 de la CRE), a la prohibición del despido y discriminación por la condición de gestación y maternidad (artículo 332 de la CRE) y a la seguridad jurídica (artículo 82 de la CRE). En consecuencia, solicita dejar sin efecto el memorándum por el cual concluyó su nombramiento provisional y que sea ordenada “la inmediata e integral reparación, material e inmaterial”, incluyendo su reintegro al trabajo.

- 55.** La accionante narra en su demanda que el 9 de enero de 2019, la CONAFIPS emitió la acción de personal para ocupar el cargo de oficial de gestión de coactiva. Posteriormente, el 16 de mayo de 2019, notificó el estado de gestación¹⁴ a su jefe director, “quien se encargó de comunicar a la Unidad de talento humano (...)” de la entidad. El 21 de mayo, el 11 y el 18 de junio de 2019, la accionante solicitó permisos médicos relacionados con su embarazo.
- 56.** El 20 de junio de 2019, la CONAFIPS emitió el memorando CONAFIPS-2019-0273-M, el cual le notificó sobre la terminación de su relación laboral. En respuesta a esta notificación, al día siguiente, la accionante emitió un memorando en el que recalca sobre su estado de embarazo y que no procedía la terminación del nombramiento que ella mantenía. Debido a la falta de respuesta de la entidad, laboró hasta el 27 de junio de 2019 cuando le entregaron la constancia del registro de desafiliación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social –aviso de salida–.
- 57.** En el derecho a la seguridad jurídica, la accionante cita algunas sentencias emitidas por este Organismo sobre el contenido de este derecho, para señalar que este derecho dota de certeza al ordenamiento jurídico para las personas en general. Así, alega que “las normas constitucionales que han sido vulneradas son el derecho al trabajo; a la prohibición de despido y discriminación de las mujeres en estado de gravidez; a la garantía de los derechos de las mujeres trabajadoras; a la atención prioritaria en su condición de mujer embarazada, a la vida digna; y a la igualdad.” Cita entonces los artículos 33 y 332 de la CRE.
- 58.** Sobre el derecho a la igualdad y no discriminación, la accionante cita los artículos 11.2 y 66.4 de la CRE, así como extractos de la jurisprudencia de esta Corte respecto del contenido de este derecho y la protección de las mujeres embarazadas. Entre las sentencias citadas se encuentran las siguientes: 306-16-SEP-CC, 048-17-SEP-CC y 072-17-SEP-CC. Manifiesta entonces que el Estado “al reconocer como parte integral de su Sistema Jurídico los Tratados y Convenios Internacionales de Derechos

¹⁴ Este Organismo constata que, dada la divergencia de alegaciones sobre la fecha de notificación del embarazo y los argumentos que han presentado ambas partes, esta cuestión será abordada en la sección 7.2 referente a los “Hechos probados” en la presente sentencia.

Humanos formalizó la prohibición de discriminación en el ámbito laboral de las mujeres en estado de embarazo (...). Añade que esta protección está “ampliamente desarrollada” en tratados internacionales y nombra varios.

59. Adicionalmente, en la audiencia ante este Organismo, la accionante expresó que debido a sus permisos médicos y al festejo que tuvo por el Día de la Madre por parte del director de su área, la CONAFIPS tenía pleno conocimiento de su estado de embarazo. Por ello, siendo un hecho conocido, no eran pertinentes las alegaciones de la Corporación relacionadas a que recién, a través del memorando del 21 de junio de 2019 emitido como contestación a la notificación de su desvinculación, la accionante habría puesto en conocimiento su estado de embarazo, ya que en ese contexto eran irrelevantes.

7.1.2. Fundamentos de la entidad accionada, Corporación de Finanzas Populares y Solidarias

60. La entidad accionada, en la audiencia de la acción de protección ante la Unidad Judicial, sostuvo que existía otro mecanismo para la defensa de los derechos de la accionante, por lo que la acción incurría en la causal de improcedencia prevista en el 42.4 de la LOGJCC. Aclara que el puesto que ocupaba la accionante tenía un “ganador legítimo” y que la acción de personal otorgada contenía la condición y su naturaleza que correspondía a que se trataba de “nombramiento provisional de encargo”. Por tal motivo, esta entidad no habría vulnerado ningún derecho.
61. En la contestación escrita remitida a la Unidad Judicial, explicó la naturaleza jurídica del tipo de nombramiento que ocupaba la accionante. Además, señaló que el puesto de oficial de gestión de coactiva 3 tenía un titular con nombramiento permanente por haber resultado ganador del concurso de méritos y oposición. De esta manera, “el referido puesto solo está considerado una plaza, es decir, solo está previsto una asignación para el pago remunerativo del titular permanente del puesto”. Argumentó que la sentencia 309-16-SEP-CC no resultaba aplicable para el caso de la accionante, puesto que esta trata sobre la situación de servidoras públicas vinculadas con contratos de servicios ocasionales, pero no con nombramientos provisionales como el que ocupó la accionante.
62. En la audiencia ante este Organismo, la y el abogado de la Corporación señalaron que la accionante no había puesto en conocimiento su estado de gravidez y que lo hizo después de la notificación de su desvinculación. Además, reiteró que debido a la naturaleza del nombramiento provisional que ella ocupaba, y que según las normas

establecidas en los artículos 17.b.3 de la LOSEP y 17.b del Reglamento a la LOSEP, estos no generan ningún tipo de estabilidad.

- 63.** Finalmente, alegaron que habían pagado los rubros de los haberes dejados de percibir, y que este dinero debía ser devuelto por parte de la accionante debido a que ella había perdido la acción de protección en la sentencia emitida por la Sala.

7.2. Hechos probados

- 64.** La jurisprudencia de esta Corte, en desarrollo de lo establecido en la LOGJCC, ha prescrito reglas sobre la prueba en procesos de garantías jurisdiccionales. Así, cuando la parte accionada es una entidad pública la carga probatoria se invierte, por lo que corresponde a estas entidades el demostrar que lo alegado por la parte accionante “no ha sucedido, siempre que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria”.¹⁵ En tal sentido, las instituciones públicas demandadas están obligadas a proporcionar la información de la que se crea asistida para desvirtuar las alegaciones vertidas en una demanda de garantías jurisdiccionales y aquella que le sea requerida por las autoridades judiciales.
- 65.** Resulta necesario también mencionar que para esta Corte, en atención a la naturaleza de los procesos de garantías jurisdiccionales, la valoración y actuación de la prueba tiene un carácter de mayor flexibilidad, en comparación a otros procesos ordinarios, por lo que se aceptan “categorías e instituciones probatorias más amplias”.¹⁶ En esta línea, el estándar de prueba aplicable es el de “mayor probabilidad”, el cual conlleva que “[s]i a partir del acervo probatorio se puede concluir que es razonablemente más probable que un hecho haya ocurrido, el estándar se encuentra satisfecho”.¹⁷
- 66.** En función de lo expuesto y los criterios desarrollados por esta Corte,¹⁸ se verifica que los siguientes son hechos probados por haber sido aceptados, o en su defecto, por no haber sido controvertidos por la parte accionada:

¹⁵ CCE, sentencia 2951-17-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 90. Sentencia 116-13-SEP-CC, 11 de diciembre de 2013, caso 0485-12-EP, págs. 13 y 14.

¹⁶ CCE, sentencia 2951-17-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 92.

¹⁷ CCE, sentencia 1095-20-EP/22, 24 de agosto de 2022, párr. 70.3.

¹⁸ CCE, sentencia 2951-17-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párrs. 86 y ss; sentencia 639-19-JP y acumulados/20, 21 de octubre de 2020, párrs. 90 a 92.

- 66.1.** El 10 de abril de 2017, la CONAFIPS emitió la acción de personal del “nombramiento permanente” para el puesto de “oficial de gestión de coactiva 3” a favor de Fernando Rafael Palma Terán.¹⁹
- 66.2.** El 1 de noviembre de 2018, la CONAFIPS emitió la acción de personal del “nombramiento provisional de libre nombramiento y remoción” para el puesto de director de gestión de coactiva a favor de Fernando Rafael Palma Terán.²⁰
- 66.3.** El 9 de enero de 2019, la CONAFIPS emitió la acción de personal de “nombramiento provisional de reemplazo” para el puesto de “oficial de gestión de coactiva 3” a favor de Andrea Aguilera Tandazo.²¹
- 66.4.** El 21 de mayo de 2019, la Fundación Tierra Nueva emitió el resultado de la “ecografía de útero gestante” de Andrea Beatriz Aguilera Tandazo.²²
- 66.5.** El 16 de junio de 2019, el Hospital del IESS de Quito Sur emitió el certificado médico de reposo a favor de Andrea Aguilera Tandazo, en el que consta su estado de embarazo.²³
- 66.6.** El 20 de junio de 2019, la Corporación emitió el memorando con el asunto “Finalización de Actividades” para la notificación del cese del nombramiento provisional de Andrea Aguilera Tandazo.²⁴
- 66.7.** El 21 de junio de 2019, Andrea Aguilera Tandazo remitió los memorandos en respuesta a la notificación de la “Finalización de Actividades”, respecto de su estado de gestación.²⁵

¹⁹ Expediente de primera instancia de la acción de protección 17230-2019-11713, Acción de personal AP-NPT-2017-007, emitida por la CONAFIPS, firmada por Geovanny Cardoso, autoridad nominadora, a favor de Fernando Rafael Palma Terán, foja 49.

²⁰ Expediente de primera instancia de la acción de protección 17230-2019-11713, Acción de personal AP-NPRL-2018-002, emitida por la CONAFIPS, firmada por Freddy Pérez, subdirector general, a favor de Fernando Rafael Palma Terán, foja 52.

²¹ Expediente de primera instancia de la acción de protección 17230-2019-11713, Acción de personal AP-NPR-2019-002 emitida por la CONAFIPS, firmada por Freddy Pérez, subdirector general, a favor de Andrea Beatriz Aguilera Tandazo, foja 35.

²² *Ibid.*, Resultado de la ecografía de útero gestante de la paciente Andrea Beatriz Aguilera Tandazo, firmado por la doctora de Imagenología Yirleydis Desdín Hernández, foja 13.

²³ *Ibid.*, Certificado médico de a favor de Andrea Beatriz Aguilera Tandazo emitido por la ginecóloga obstetra Maite Ramírez de 16 de junio de 2019, foja 10.

²⁴ *Ibid.*, Memorando CONAFIPS-CONAFIPS-2019-0273-MEM emitido el 20 de junio de 2019, firmado por el director general Freddy Pérez Espinosa, foja 1.

²⁵ *Ibid.*, Memorandos CONAFIPS-DGC-2019-0186-MEM y CONAFIPS-DGC-2019-0187-MEM de 21 de junio de 2019, firmados por Andrea Beatriz Aguilera Tandazo para Freddy Pérez Espinoza y Fernando

- 66.8.** El 27 de junio de 2019, fue emitido el correo de notificación del IESS sobre el aviso de salida de la CONAFIPS de Andrea Aguilera Tandazo.²⁶
- 66.9.** En virtud de la sentencia de 29 de julio de 2019, la accionante acudió a la CONAFIPS donde el entonces director de talento humano propinó malos tratos a la accionante y expresó su negativa a querer cumplir con la acción de protección.
- 66.10.** El 5 de septiembre de 2019, la accionante fue reintegrada a su puesto de trabajo en la CONAFIPS, debido al cumplimiento de la sentencia emitida en primera instancia.²⁷
- 66.11.** El 30 de septiembre de 2019, la accionante fue cesada nuevamente de sus funciones puesto que la Corte Provincial negó su acción de protección.
- 66.12.** El 12 de noviembre de 2019, la Fundación Tierra Nueva emitió la factura por el alta, los gastos de hospitalización y de cuidados intensivos al hijo recién nacido de la señora Andrea Aguilar Tandazo.²⁸
- 67.** Ahora bien, existe una controversia respecto a que si la accionante había notificado o no su estado de embarazo a la Corporación. Al respecto, vale señalar que este Organismo ha señalado:
- La protección especial para las mujeres embarazadas comienza el momento mismo del embarazo. Las obligaciones de cuidado comienzan con la notificación del embarazo, para que los obligados ejerzan su rol de cuidado cuando las mujeres lo requieran o sus circunstancias de salud así lo ameriten. El conocimiento del embarazo de las trabajadoras no es requisito para establecer si existe o no protección especial, sino para determinar la obligación de los deberes de cuidado. La falta de conocimiento imposibilita el ejercicio del rol de cuidado al empleador o empleadora.²⁹
- 68.** Adicionalmente, sobre la obligación de notificación, este Organismo ha establecido que la mujer embarazada deberá notificar “tan pronto tenga conocimiento” al jefe

Rafael Palma Terán, director general y director de gestión de coactiva de la CONAFIPS, respectivamente, fs. 6 y 7.

²⁶ *Ibid.*, correo electrónico de 27 de junio de 2019, remitido por el IESS para Andrea Beatriz Aguilera Tandazo, foja 5.

²⁷ Expediente constitucional 2903-19-EP, Acción de personal AP-NPR-2019-002 de 5 de septiembre de 2019, emitida por la CONAFIPS, firmada por José Jácome, subdirector general subrogante, a favor de Andrea Beatriz Aguilar Tandazo.

²⁸ Expediente constitucional 2903-19-EP. Escrito de 24 de octubre de 2024.

²⁹ CCE, sentencia 3-19-JP/20, 20 de octubre de 2020, párr. 151.

inmediato, lo cual podrá ser realizado de forma escrita o “podrá realizarse por cualquier otro medio disponible”.³⁰ De igual forma, se ha aclarado que la falta de notificación no acarrea ningún tipo de responsabilidad para la mujer embarazada.³¹

69. Por lo anterior, resulta claro que la notificación habilita a la entidad pública a ejercer sus obligaciones de cuidado, mas la falta de dicha notificación no conlleva el desconocimiento del derecho a la protección especial a favor de la mujer embarazada.
70. En el caso bajo análisis, la accionante menciona que la Corporación no solo tuvo conocimiento cuando ella notificó al mes siguiente de que su embarazo había iniciado, sino también por los permisos médicos que tuvo, así como por la celebración del Día de la Madre por parte de su jefe inmediato. Por su parte, la entidad accionada alegó que tuvo conocimiento únicamente con los memorandos que la accionante emitió el 21 de junio de 2019 después de la notificación de la terminación de su nombramiento provisional. Sin embargo, esta sola afirmación de la CONAFIPS no constituye un descargo suficiente para concluir que recién en dicha fecha la entidad tuvo conocimiento de su estado de embarazo.
71. Este Organismo observa que la CONAFIPS no ha aportado otra información o medio de prueba que desvirtúe las afirmaciones de la señora Aguilera. En el escrito ingresado después de la audiencia,³² la Corporación refirió la inclusión económica que ha fomentado con sus programas a favor de mujeres y las prácticas de inclusión laboral con perspectiva de género, para nuevamente reiterar sus argumentos ya expuestos ante las judicaturas de instancia y este Organismo; para ello, adjuntó 644 fojas sin una explicación apropiada sobre su contenido, ni explicación sobre su valor probatorio para la tramitación de este proceso. Además, es posible verificar de los documentos que constan en el expediente que la accionante tuvo permisos médicos relacionados con su estado de embarazo durante los meses de mayo y junio de 2019. Con ello, dado que la carga de la prueba se invierte a favor de la accionante al tratarse de un proceso de garantías jurisdiccionales y al no existir elementos de convicción para demostrar que la notificación del embarazo se hizo únicamente a través de los memorandos de contestación de la accionante a su desvinculación como afirma la Corporación, es posible concluir para esta Corte que dicha entidad sí tuvo conocimiento del embarazo de la señora Aguilera antes de la terminación de su relación laboral y, por ello, debía ejercer sus obligaciones de cuidado.

³⁰ *Ibid.*, párr. 152.

³¹ *Ibid.*, párr. 153.

³² Expediente constitucional 2903-19-EP. Escrito de 24 de octubre de 2024.

72. Para concluir esta sección, este Organismo no puede dejar de notar que en la audiencia fue requerida documentación específica a la CONAFIPS relativa a: i) la desvinculación de la accionante y cualquier pago realizado a su favor; ii) algún manual o protocolo sobre atención a mujeres embarazadas, en licencia de maternidad o en periodo de lactancia. Sin embargo, como fue ya anotado, la Corporación ingresó 644 fojas, las cuales, en su gran mayoría, no tenían relación con la información solicitada. Sobre los pedidos específicos realizados por el juez ponente, la entidad únicamente ingresó un manual titulado “Guía Práctica del Embarazo” — correspondiente a 18 fojas de las 644— dirigido para sus servidoras.³³
73. Por este motivo, este Organismo considera necesario llamar la atención a las y los abogados patrocinadores de la Corporación por la remisión de información innecesaria que no aporta a la resolución del caso, ni aporta para sus intereses o su defensa, en vista de que esta únicamente congestiona la carga procesal de esta Corte y se torna en un gasto innecesario de recursos públicos.

8. Planteamiento y resolución de los problemas jurídicos de la acción de protección

74. La accionante fundamenta su petición en el hecho de que su desvinculación de la Corporación ocurrió mientras estaba embarazada, por lo que dicha entidad había vulnerado sus derechos a la igualdad y no discriminación, a la atención prioritaria, a la prohibición de discriminación por la condición de maternidad y a la seguridad jurídica (párr. 54 *supra*). Para plantear los problemas jurídicos, este Organismo observa que la alegación sobre seguridad jurídica tiene relación con el supuesto irrespeto de los artículos 33 y 332 de la Constitución, por lo que el problema a ser resuelto estará directamente relacionado con esos derechos.
75. Por otra parte, si bien la accionante alega el derecho a la igualdad y no discriminación, esta alegación se centra en su relación con la prohibición de discriminación por la condición de maternidad y el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, derecho reconocido en el artículo 332 de la CRE. Sin embargo, se verifica que esta alegación está enfocada en la protección laboral reforzada y el derecho al cuidado por el embarazo de la accionante, por lo cual esta Corte no plantea un problema jurídico autónomo sobre igualdad y el análisis se centrará en el mismo problema jurídico.
76. Para el planteamiento del problema, esta Corte observa que, cuando se impugnan actos administrativos sobre conflictos laborales entre el Estado y sus servidoras y

³³ Expediente constitucional 2903-19-EP. Guía Práctica del Embarazo de la CONAFIPS, ingresada mediante escrito de 24 de octubre de 2024.

servidores público, corresponde su conocimiento, por regla general, a la jurisdicción de lo contencioso administrativa. Sin embargo, cuando existan casos que atenten gravemente contra la dignidad, como asuntos de discriminación, o como el presente, que trate sobre la protección laboral a mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, la vía que puede ser activada es la constitucional. Así, en el presente caso, se constata que se trata de una mujer embarazada, próxima a dar a luz y que fue terminada su relación laboral, lo cual podía tener incidencia en la vulneración no solo de su derecho al trabajo, sino también de su derecho al cuidado. De tal forma, en atención a los cargos y descargos, y al principio *iura novit curia*, este Organismo encuentra pertinente plantear el siguiente problema jurídico:

8.1. ¿La desvinculación de la accionante durante su embarazo por parte de la CONAFIPS vulneró su derecho a la protección laboral reforzada y su derecho al cuidado?

77. En este acápite, este Organismo, como lo ha analizado en su línea jurisprudencial sobre la protección laboral reforzada de mujeres embarazadas o en periodo de lactancia,³⁴ demostrará que la Corporación vulneró los derechos de la accionante. Esta conclusión se arribará dado que la accionante, **i)** fue desvinculada laboralmente de una entidad pública, mientras **ii)** estaba embarazada y **iii)** tenía un nombramiento provisional de reemplazo porque el titular se encontraba en comisión de servicios – como propiedades relevantes del caso—. Por ello, la accionante estaba protegida por la prohibición de despido y de discriminación asociada a la condición de embarazo, maternidad y lactancia, que tanto la CRE como la jurisprudencia constitucional han garantizado.
78. Es importante iniciar el análisis destacando que el derecho al trabajo se encuentra reconocido en el artículo 33 de la CRE, así como en diversos instrumentos internacionales, tales como en los respectivos artículos 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adicionalmente, la Constitución reconoce determinados principios y garantías específicas para la protección de este derecho a partir del artículo 326 en adelante.

³⁴ CCE, sentencia 48-17-SEP-CC, caso 238-13-EP, 22 de febrero de 2017; sentencia 263-18-SEP-CC, caso 1060-13-EP, 18 de julio de 2018; sentencia 108-14-EP/20, 9 de junio de 2020; sentencia 3-19-JP/20, 5 de agosto de 2020; sentencia 593-15-EP/21, 5 de mayo 2021; sentencia 2286-17-EP/23, 28 de junio de 2023; entre otras.

79. Por otra parte, la CRE reconoce que las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia son un grupo de atención prioritaria, motivo por el cual, el artículo 43 del texto constitucional garantiza derechos específicos. Así, el numeral 1 de dicho artículo reconoce el derecho a que las mujeres no sean discriminadas por su embarazo en distintos ámbitos, incluyendo el ámbito laboral. Del mismo modo, el numeral 3 del referido artículo garantiza la protección prioritaria y cuidado de su salud integral y vida “durante el embarazo, parto y posparto”.³⁵
80. Entre otras garantías del ámbito laboral que reconoce la CRE se encuentra el artículo 332 que garantiza el respeto “a los derechos reproductivos de las personas trabajadoras, lo que incluye la eliminación de riesgos laborales que afecten la salud reproductiva, el acceso y estabilidad en el empleo sin limitaciones por embarazo o número de hijas e hijos, derechos de maternidad, lactancia, y el derecho a licencia por paternidad”. Además, este artículo prohíbe el despido de la mujer “asociado a su condición de gestación y maternidad, así como la discriminación vinculada con los roles reproductivos”.
81. La jurisprudencia de esta Corte también ha profundizado sobre los derechos de las mujeres embarazadas y ha reforzado la protección especial a la que tienen derecho. Al estar protegidas por normas constitucionales expresas, esta Corte ha reconocido que, *prima facie*, cualquier terminación de la “relación laboral de una mujer embarazada, en licencia de maternidad o en periodo de lactancia se debe presumir discriminatoria si la entidad responsable no demuestra lo contrario”.³⁶ En sentido similar, el derecho a la protección especial resulta vulnerado cuando ocurre la terminación de la relación laboral de una mujer embarazada o en periodo de lactancia.³⁷
82. Ahora bien, la línea de protección a las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia estuvo directamente relacionada con la modalidad de vinculación de contratos de servicios ocasionales. Por tal motivo, la sentencia 309-16-SEP-CC interpretó condicionadamente el artículo 58 de la LOSEP, así como el artículo 146 del Reglamento a la LOSEP para hacer puntualizaciones sobre la improcedencia de la

³⁵ Esto se encuentra en el mismo sentido que la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la cual, en el artículo 11 reconoce la garantía de la no discriminación en el ámbito del empleo y señala en su numeral 2 literal a) la obligación de los Estados de prohibir el despido por motivo del embarazo o licencia de maternidad bajo pena de sanciones.

³⁶ CCE, sentencia 3-19-JP/20, 5 de agosto de 2020, párr. 72. Al respecto, vale señalar también que dicha sentencia estableció una excepción sobre la protección laboral reforzada y la obligación de compensación referente a cargos de libre nombramiento y remoción, siempre y cuando esta desvinculación ocurra en los treinta primeros días de la posesión de una nueva máxima autoridad (párrs. 182 a 185).

³⁷ *Ibid.*, párr. 81.

terminación de este tipo de contratos durante el estado de gestación o en periodo de lactancia.

- 83.** Con la emisión de la sentencia 3-19-JP/20, sin pronunciarse sobre un caso concreto, esta Corte clarificó que la protección especial a favor de las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia está extendida también para los nombramientos provisionales. Al respecto, señaló:

La Corte considera que los nombramientos provisionales, en atención al derecho al cuidado, deberán renovarse hasta la terminación de la protección especial (periodo de lactancia), por lo que la respectiva Unidad de Talento Humano tomará en consideración dentro de su planificación a las mujeres que se encuentren en estado de gestación, en licencia de maternidad o en periodo de lactancia bajo esta modalidad.³⁸

- 84.** Asimismo, la sentencia 3-19-JP/20 emitió estándares relacionados sobre el derecho al cuidado. De tal forma, señaló que “[l]as mujeres embarazadas y en periodo de lactancia tienen derecho al cuidado en el ámbito laboral”.³⁹ Este derecho “refiere a las actividades que una persona requiere para ejercer derechos y reproducir la vida, mediante la construcción y el fortalecimiento de vínculos y condiciones para realizar el *sumak kawsay*”.⁴⁰ El derecho al cuidado conlleva que las instituciones permitan ejercer las actividades de cuidado durante el embarazo para el bienestar de la madre y de quien está por nacer, y que también tengan posibilidad de goce del resto de sus derechos para el cuidado adecuado durante y después del parto. Esto también conlleva generar condiciones de un adecuado trato y bienestar para la madre en el ambiente laboral, y va de la mano con la garantía de la protección laboral reforzada que permite el ejercicio del derecho al cuidado.

- 85.** Debido a que el derecho al cuidado implica mantener o generar las condiciones que posibiliten el goce del resto de derechos, por la interrelación de derechos, en determinadas ocasiones, la vulneración de un derecho provoca también la violación de otro. Para las mujeres embarazadas, esto tiene especial relevancia, porque la privación del empleo representa dificultades en el acceso a una nueva plaza, así como dificultades para obtener medios de sustento para ella y para su hijo o hija, o para la cobertura de la seguridad social, lo que puede conllevar problemas para garantizar la salud. Así, al verificarse la privación de cualquiera de las condiciones que imposibiliten el cuidado adecuado de la madre o su bebé durante su embarazo o en su lactancia, es posible entender que el derecho al cuidado ha sido vulnerado.

³⁸ *Ibid.*, párr. 180.

³⁹ *Ibid.*, párr. 132.

⁴⁰ *Ibid.*, párr. 121.

- 86.** Para el caso bajo análisis, frente a los estándares de protección que han sido desarrollados por esta Corte, no es posible aceptar la posición de la CONAFIPS. Este Organismo estima que, la protección especial a la que tienen derecho las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia en el sector público no puede verse condicionada únicamente cuando estén vinculadas laboralmente con un contrato de servicios ocasionales, pese a que ello no implica que esta protección se extienda a situaciones como las de las servidoras de libre nombramiento y remoción.⁴¹ Aceptar esta posición vaciaría de contenido este derecho, así como desconocería la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra este grupo de atención prioritaria. Asimismo, la Corporación alegó que, por la naturaleza del nombramiento provisional de la accionante, existía otro titular que, tras la comisión de servicios en la que se encontraba, retomaba su puesto. Para esta Corte, la vulneración de los derechos de la accionante vence la justificación dada por la CONAFIPS. Aquello se evidencia en los párrafos 74 y siguientes de esta decisión.
- 87.** Por ello, no resultaba viable que la CONAFIPS, al tratarse de un nombramiento provisional –sin ser un puesto de libre nombramiento y remoción–, termine la relación laboral de la accionante durante su embarazo, puesto que esto agravaba la situación de vulnerabilidad de la madre, como lo ha considerado en anteriores casos esta Corte.⁴² No resulta válido justificar técnicamente la desvinculación atendiendo únicamente normas infraconstitucionales relativas a la temporalidad de los nombramientos provisionales que constan en la LOSEP y su Reglamento, e ignorando la situación de embarazo que hace que la accionante sea parte de un grupo de atención prioritaria, así como obviando la prohibición expresa constitucional que consta en el artículo 332 de la CRE. Por ello, la Corte reconoce la situación real y sensible que implica el proceso de embarazo, incluyendo la maternidad y lactancia, y busca proteger los fines constitucionales que, en su conjunto, configuran una interseccionalidad de derechos que justifican el goce de los derechos al trabajo, a la seguridad social y a la salud. Estos son objetivos constitucionales que, al ser preservados a favor de la mujer embarazada, le permiten recibir a su hijo sin ser fastidiada por otra condición.

⁴¹ CCE, sentencia 3-19-JP/20, 5 de agosto de 2020, párrs. 183 y 184: “Los cargos de libre remoción terminan cuando la autoridad nominadora considera que ha perdido la confianza. // Si la mujer venía trabajando en el cargo de libre remoción y la supuesta ‘pérdida de confianza’ coincide con la noticia del embarazo o con su periodo de cuidado o lactancia, se presumirá que la terminación de la relación laboral se basa en un hecho discriminatorio, por lo que el empleador deberá demostrar que la terminación no se produjo por razón de embarazo o lactancia, sino por incumplimiento comprobado del desempeño de su trabajo. Si no existe esa demostración, la trabajadora tendrá derecho a la compensación para el derecho al cuidado hasta el fin de su periodo de lactancia.”

⁴² CCE, sentencia 309-16-SEP-CC, caso 1927-11-EP, 21 de septiembre de 2016, pp. 23; sentencia 072-17-SEP-CC, caso 1587-15-EP, 15 de marzo de 2017, pp. 34.

88. Lo anterior es evidente en el caso analizado, puesto que la accionante señala que dejó de estar cubierta por la seguridad social y habría entrado en gastos no previstos para preservar su embarazo, atender el parto y consecuentemente la salud de su hijo, después de haber sido desvinculada laboralmente. Aunque estos hechos ocurrieron después de la presentación de la acción de protección, es innegable la relación que guardan con la privación de la protección laboral de la accionante como mujer embarazada, por lo que deben considerarse en este fallo. A criterio de este Organismo, ello vulneró el derecho al cuidado de la accionante y de su hijo recién nacido, lo cual también se confirmó cuando en la audiencia ante este Organismo, la accionante mencionó que, para atender los gastos de su hijo recién nacido prematuro, se vio obligada a pedir un préstamo y acudir a servicios médicos privados.
89. Adicionalmente, la accionante, en la audiencia ante esta Corte, también relató el maltrato que recibió por parte del director de talento humano cuando intentó que la sentencia de primera instancia sea ejecutada por la CONAFIPS. Al respecto, la accionante afirmó que el entonces director de dicha unidad de la Corporación le había increpado que, en otras instituciones todas las mujeres embarazadas que él había despedido, “ninguna le ha ganado ninguna acción de protección”. A juicio de este Organismo, estas expresiones vertidas con el ánimo de amedrentar y refutar la obligación de cumplir una orden judicial en perjuicio de una mujer embarazada también implican una vulneración al derecho al cuidado. Este tipo de expresiones generan un ambiente de hostilidad y maltrato que no se condicen con el cuidado que las instituciones deben propender y garantizar a favor de una mujer embarazada.
90. Por lo establecido en los artículos 43.1 y 332 de la CRE y su respectivo desarrollo en la sentencia 3-19-JP/20, la accionante, al estar en estado de gestación, tenía derecho a la protección especial, la cual fue vulnerada al haber sido desvinculada haciendo caso omiso a su protección laboral reforzada. La Corporación, en consecuencia, no podía cesar su nombramiento provisional sin observar las reglas para una compensación por su estado.
91. En conclusión, este Organismo determina que la CONAFIPS, al haber cesado el nombramiento provisional cuando la accionante se encontraba embarazada, vulneró el derecho a la protección laboral reforzada a la que tenía derecho por su condición, así como su derecho al cuidado.

9. Reparaciones

92. El artículo 86 de la Constitución prescribe que un juez o jueza, al constatar una violación de derechos constitucionales debe declararla, ordenar la reparación integral

que corresponda, sea esta, material o inmaterial, y especificar e individualizar las obligaciones, positivas y negativas, que debe cumplir el destinatario o la destinataria de la decisión judicial y las circunstancias en que deban cumplirse.

93. Adicionalmente, el artículo 18 de la LOGJCC habla sobre diversas medidas que deben adoptarse con el objetivo de alcanzar esta reparación y de que esta sea integral. Asimismo, la reparación deberá ser realizada “en función del tipo de violación, las circunstancias del caso, las consecuencias de los hechos y la afectación al proyecto de vida (...)”. Este artículo también recalca en la necesidad de que la persona afectada haya sido escuchada para que la reparación pueda ser determinada.
94. Según el artículo ibídem, la reparación material “comprenderá la compensación por la pérdida o detrimento de los ingresos de las personas afectadas, los gastos efectuados con motivo de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario (...)”. Al respecto, la jurisprudencia de este Organismo ha señalado que esta tiene como objetivo “compensar las consecuencias de carácter pecuniario generada” por la vulneración de derechos.⁴³
95. Por su parte, la reparación inmaterial, según el mismo artículo 18 de la LOGJCC, es otorgada “por los sufrimientos y las aflicciones causadas a la persona afectada directa y a sus allegados, el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia del afectado o su familia”; además, pese a su carácter no pecuniario, esta se traduce en una forma de compensación económica “mediante el pago de una cantidad de dinero o la entrega de bienes o servicios apreciables en dinero”. Además, la jurisprudencia constitucional ha señalado que este tipo de reparación no siempre resulta necesaria, puesto que depende de los daños específicos sufridos por la víctima y su pertinencia debe ser evaluada en cada caso.⁴⁴
96. La reparación integral que se ordene, por lo tanto, debe “considerar el nexo existente entre la acción u omisión acusada, los daños causados en la víctima y los derechos determinados como vulnerados”.⁴⁵ Por ello, resulta necesario determinar la reparación para este caso en específico. La señora Aguilera indicó que la vulneración de derechos consistió principalmente en la terminación de su nombramiento provisional cuando se encontraba embarazada. Además, manifestó que, pese a haber sido vinculada nuevamente a la Corporación después de haber ganado la acción de protección en

⁴³ CCE, sentencia 2936-18-EP/21, 28 de julio de 2021, párr. 118.

⁴⁴ CCE, sentencia 39-18-IS, 30 de junio de 2021, párr. 71; sentencia 145-17-EP/23, 8 de marzo de 2023, párr. 78; sentencia 673-17-EP/23, 24 de mayo de 2023, párr. 89.2; sentencia 878-20-JP/24, 11 de enero de 2024, párr. 63.1.

⁴⁵ CCE, sentencia 8-19-IS/22, 13 de octubre de 2022, párr. 40.

primera instancia, para el cumplimiento de la sentencia tuvo que esperar por “dos horas” al entonces jefe de talento humano, quien le había afirmado que “ninguna [mujer embarazada] le ha ganado ninguna acción de protección”. Indica así que, pese a que la sentencia fue cumplida, esto se hizo con demora, puesto que la decisión de la Unidad Judicial fue emitida el 29 de julio de 2019 pero su restitución ocurrió en septiembre, y debido a esta situación con el entonces jefe de talento humano de la Corporación, ella se sintió humillada y maltratada.

97. La accionante también señaló que, debido a la falta de cobertura en la seguridad social, no pudo cubrir los gastos médicos para el nacimiento de su hijo. Por ello, se vio obligada a acudir a servicios médicos privados, cuyos gastos⁴⁶ ascendieron a USD 3371,50.⁴⁷ Además, esta Corte observa que, debido a la configuración de la seguridad social en el país, esta se ve condicionada a la existencia de una relación laboral, por lo que en el caso de que la accionante efectivamente haya estado desempleada, habría perdido la cobertura.
98. Debido a que fue vulnerado el derecho al cuidado, según la jurisprudencia de esta Corte, la reparación sobre este derecho tiene una directa relación en la “corresponsabilidad social y pública” para el cuidado de la madre y el niño o niña lactante. Así, esta reparación no “puede considerarse como un gasto público innecesario” y refuerza el carácter de la protección laboral reforzada a la que las mujeres tienen derecho, así como recalca la protección del derecho al cuidado.⁴⁸
99. Al respecto, a criterio de esta Corte, corresponde el pago de los valores que la accionante dejó de percibir desde su desvinculación hasta la conclusión de su periodo de lactancia. La sentencia 3-19-JP/20 y acumulados señaló que:

La compensación para el derecho al cuidado comprenderá la suma de los siguientes componentes:

- a. La misma remuneración que venía percibiendo la persona por el resto de meses de embarazo.
- b. La misma remuneración que venía percibiendo por 14 semanas de cuidado (licencia de maternidad).
- c. La misma remuneración que venía percibiendo por el tiempo que reste para cumplir el periodo de lactancia establecido en la ley.⁴⁹

⁴⁶ Para señalar estos gastos, se han considerado únicamente los que han estado respaldados adecuadamente mediante una factura.

⁴⁷ Expediente constitucional 2903-19-EP. Factura 013-001-000813717 emitida por la Fundación Tierra Nueva a favor del paciente “Aguilera Tandazo RN” de 18 de noviembre de 2019.

⁴⁸ CCE, sentencia 1234-16-EP/21, 19 de mayo de 2021, párr. 95.

⁴⁹ CCE, sentencia 3-19-JP/20 y acumulados, 05 de agosto de 2020, párr. 194.

- 100.** En vista de que la accionante estuvo vinculada a la CONAFIPS mediante un nombramiento provisional, este tipo de vinculación no genera ningún tipo de estabilidad laboral de acuerdo con la LOSEP. En consecuencia, corresponde que el Tribunal Contencioso Administrativo competente decida sobre la reparación económica a la que tiene derecho la accionante, conforme los parámetros antes señalados, para lo cual deberá considerar la fecha de separación efectiva de la accionante que sucedió el 20 de junio de 2019, así como la restitución que ocurrió el 5 de septiembre del mismo año, y su posterior desvinculación que ocurrió el mismo mes. También deberá descontar cualquier otro valor que la accionante haya recibido cuando fue vinculada nuevamente o si durante el periodo que concluyó su tiempo de lactancia haya estado vinculada al sector público.
- 101.** Asimismo, debido a las complicaciones médicas respecto del nacimiento de su hijo, esta Corte también estima pertinente que el TDCA ordene el pago de los gastos médicos en los que la accionante incurrió siempre y cuando se compruebe que ella no haya estado vinculada a la seguridad social por su situación de desempleo. En este rubro deberá estar incluido cualquier gasto que la accionante pueda demostrar mediante cualquier medio válido. Este valor también deberá ser imputado a la Corporación por haber causado la vulneración de derechos motivo de esta decisión.
- 102.** Adicionalmente, la jurisprudencia de este Organismo ha señalado que la vulneración a la protección laboral reforzada de mujeres embarazadas o en periodo de lactancia contradice disposiciones constitucionales expresas, por lo que resulta pertinente otro tipo de medidas de reparación, tales como la adecuación de normativa interna o la investigación y sanción de responsables por las vulneraciones causadas.⁵⁰ Por este motivo, resulta necesario que a nivel interno, la CONAFIPS deberá brindar disculpas públicas a la accionante por los hechos ocurridos relacionados con su desvinculación que atentó contra su derecho a la protección laboral reforzada y por el maltrato recibido y verse obligada a acudir al sistema de salud privado, lo que atentó contra su derecho al cuidado. Así, estas disculpas se constituyen como una medida de satisfacción, y deberán ser expuestas de conformidad con las condiciones abajo anotadas.
- 103.** Adicionalmente, esta Corte considera que la situación de desprotección en la que se encontró la señora Aguilera fue generada debido a que la Corporación no contaba con un plan de contingencia que establezca directrices en relación con la gestión institucional sobre la protección laboral reforzada de mujeres embarazadas ante distintas formas de vinculación laboral. Por este motivo, como medida de no

⁵⁰ *Ibid.*, párr. 219; Sentencia 1234-16-EP/21 de 19 de mayo de 2021, párr. 99.

repetición, este Organismo ordena que la CONAFIPS emita un plan de contingencia para estos supuestos y que contenga como mínimo los parámetros desarrollados en esta sentencia, y así evitar la vulneración de la protección laboral reforzada de estas mujeres. Por otra parte, debido a que la Corte observa que la Corporación cuenta ya con un manual titulado “Guía Práctica del Embarazo” dirigido para sus servidoras,⁵¹ no considera necesario ordenar otra medida de reparación simbólica para esta institución. Sin embargo, resulta necesario que la presente decisión pueda ser difundida a las unidades de talento humano de todas las instituciones públicas para que las medidas acá señaladas puedan ser implementadas, en la medida de posible, para lo cual se requiere la colaboración del Ministerio del Trabajo.

- 104.** Finalmente, este Organismo considera que, para la reparación en casos similares que cumplan con supuestos a los señalados en el párrafo 77 *supra*, si no es posible mantener a dos personas ocupando una misma partida presupuestaria, se debe a que la institución no contó con un plan de contingencia para el tratamiento de mujeres en estado de embarazo o periodo de lactancia. Esto trae como consecuencia la disputa del cargo de quien es titular y retornó de una comisión de servicios con la mujer en dicho estado, lo cual evidencia un claro problema de choque de derechos entre la mujer embarazada o en su periodo de lactancia con los derechos de terceros. Al respecto, esta Corte nota que la restitución al cargo no habría sido posible, por lo que la compensación especificada en este fallo —que incluye el tiempo restante del embarazo y todo su periodo de lactancia— se configura como la forma adecuada de reparación a la que deben acceder las mujeres embarazadas.

10. 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 **2903-19-EP**.
- 2. Declarar** la vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en perjuicio de la accionante Andrea Beatriz Aguilera Tandazo.
- 3. Dejar sin efecto** la sentencia emitida por la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha el 29 de julio de 2019 dentro de la acción de protección 17230-2019-11713.

⁵¹ Expediente constitucional 2903-19-EP. Guía Práctica del Embarazo de la CONAFIPS, ingresada mediante escrito de 24 de octubre de 2024.

4. **Aceptar** la acción de protección presentada por Andrea Beatriz Aguilera Tandazo en contra de la Corporación de Finanzas Populares y Solidarias.
5. **Declarar** la vulneración del derecho al trabajo en el componente de la protección laboral reforzada de las mujeres en periodo de maternidad, y del derecho al cuidado en perjuicio de la accionante Andrea Beatriz Aguilera Tandazo.
6. **Ordenar** a la Corporación de Finanzas Populares y Solidarias que:

6.1. En el tiempo máximo de diez (10) días contados a partir de la notificación de esta decisión, publique en su página web y en las cuentas oficiales de sus redes sociales las disculpas públicas a favor de Andrea Beatriz Aguilera Tandazo y su hijo, junto con el hipervínculo de la presente sentencia. Las disculpas públicas deberán contener el siguiente mensaje:

“La CONAFIPS reconoce que el maltrato y la separación laboral de Andrea Beatriz Aguilera Tandazo constituyó un acto que atentó en contra de la protección laboral reforzada a la que tenía derecho por ser una mujer embarazada, así como de su derecho al cuidado.

La CONAFIPS le ofrece sus disculpas públicas a ella y a su hijo por la vulneración ocasionada, y se compromete en respetar los derechos de las mujeres embarazadas y en período de lactancia”.

La publicación deberá permanecer durante el plazo de tres (3) meses consecutivos. Concluido este plazo, la Corporación deberá remitir a esta Corte: (i) la constancia de la publicación en el banner principal del sitio web y redes sociales de la institución; y (ii) un informe en el que se detalle el registro de actividades (historial log) respecto de las publicaciones en redes sociales y de la publicación del banner, del que se advierta que efectivamente publicó y difundió las disculpas públicas conforme lo ordenado.

6.2. Pague a la accionante los haberes dejados de percibir desde el día que ocurrió la terminación de su nombramiento provisional, hasta

la culminación del periodo de lactancia, como compensación para el derecho al cuidado, a favor de Andrea Beatriz Aguilera Tandazo, según lo determine el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Metropolitano de Quito, conforme los parámetros fijados en esta decisión.

- 6.3. Pague a la accionante Andrea Beatriz Aguilera Tandazo los gastos médicos incurridos por el parto y la atención de su hijo recién nacido en noviembre de 2019, según lo determine el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Metropolitano de Quito, conforme las puntualizaciones realizadas en esta decisión en el acápite “Reparaciones”.
- 6.4. Realice un plan de contingencia institucional para la protección laboral reforzada de las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia según lo señalado en los párrafos 103 y 104 de la presente decisión.
- 6.5. En el plazo máximo de ocho (8) meses, contados desde la notificación de esta sentencia, informe a este Organismo sobre el cumplimiento de todas las medidas ordenadas.
7. **Ordenar** al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo del Distrito Metropolitano de Quito que, en el plazo de seis (6) meses, realice el cálculo del pago de lo determinado en los puntos 6.2 y 6.3 de la parte resolutive de la presente decisión, a favor de la accionante Andrea Beatriz Aguilera Tandazo, según los parámetros establecidos en esta sentencia en el acápite “Reparaciones”.
8. **Disponer** al Ministerio del Trabajo que, en el plazo de tres (3) meses, difunda la presente sentencia a las unidades de talento humano de todas las instituciones públicas.
9. **Exhortar** a las instituciones públicas que implementen un plan de contingencia institucional relacionada con la protección laboral de las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia —según el párrafo de esta decisión—, al igual que propendan a garantizar un buen trato y un ambiente libre de violencia en el ámbito laboral a favor de sus servidoras.

- 10. Realizar** un llamado de atención a la abogada Alejandra Molina y al abogado Bryan Aguirre, patrocinadores de la CONAFIPS, por lo expuesto en los párrafos 72 y 73 de la presente decisión, para lo cual se ordena **notificar** al Consejo de la Judicatura para que ejerza su potestad disciplinaria en el caso de considerarlo necesario.
- 11.** Notifíquese y ejecútese.

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 siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 13 de marzo de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

Voto salvado
Juez: Enrique Herrería Bonnet

SENTENCIA 2903-19-EP/24

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. El 14 de marzo de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional aceptó la acción extraordinaria de protección del caso 2903-19-EP, declaró la vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, dejó sin efecto la sentencia de segunda instancia, aceptó la acción de protección, declaró la vulneración del derecho al trabajo y del derecho al cuidado, y ordenó varias medidas de reparación. Disiento del análisis efectuado en la sentencia de mayoría porque no existía un cargo para formular el problema jurídico que se analizó y cuando se presume responder el inexistente cargo, lo que se realiza es un análisis de corrección de la motivación, en lugar de suficiencia. Considero que la sentencia de 11 de septiembre de 2019 emitida por la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“Sala”) sí se encuentra motivada. A continuación, explicaré las razones por las que, a mí criterio, se debió desestimar la acción extraordinaria de protección y la acción de protección.

1. Corrección del análisis de la sentencia de segunda instancia

2. En la sentencia de mayoría se declara la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque la Sala no habría realizado un análisis de las vulneraciones de derechos en la sentencia de segunda instancia. En particular, la sentencia de mayoría afirma que existió una violación porque la Sala no dio “respuesta a los cargos específicos sobre la protección laboral reforzada de la mujer embarazada”.
3. Discrepo de esta decisión ya que en la sentencia de segunda instancia sí existió un análisis de derechos y un pronunciamiento sobre la estabilidad de la mujer embarazada cuando tiene un nombramiento provisional. En la quinta sección de la decisión impugnada, la Sala desarrolla el siguiente análisis:

la Norma Fundamental ha previsto el deber de atención prioritaria que se debe dispensar, acorde a lo previsto en el Art. 35, señalando como grupo de atención prioritaria a las mujeres embarazadas, quienes deben recibirla en los ámbitos público y privado, señalando además el Art. 332 inciso segundo que: "Se prohíbe el despido de la mujer trabajadora asociada a su condición de gestación y maternidad, así como la discriminación vinculada con los roles reproductivos"; debiendo observarse por tanto dos hechos diferentes, de un lado la prohibición de despido a la mujer trabajadora en estado de gestación y de otro, la discriminación por embarazo, advertido que al efecto debe darse una interpretación integradora conciliando sus contenidos, considerando que los dos operan sobre una misma realidad y finalidad, esto es la efectividad del derecho de la mujer en estado de gestación o maternidad. **Del antecedente referido y de las constancias procesales, el Tribunal determina que en el caso en análisis, no existe vulneración al**

derecho de estabilidad laboral de la mujer embarazada o asociada a su condición de gestación o maternidad, ello por cuanto su desvinculación se produjo por razones técnicas y organizacionales de la entidad demandada, mismas que se encuentran debidamente justificadas [...]. (énfasis añadido)

4. De esta forma, la Sala analiza la modalidad por medio de la cual se contrató a la accionante. Afirma que, en virtud de que ella tenía un nombramiento provisional, los servicios prestados debían operar hasta que se concluya con las razones de necesidad, que en el caso concreto tenía relación:

con el retorno del titular del puesto, perdiendo de esta forma el objeto del contrato que mantuvo la actora con la entidad demandada, encontrándose en esta virtud, la desvinculación de los nombramientos provisionales, sujeta a la naturaleza de temporalidad, careciendo de estabilidad así como de la posibilidad de emisión de nombramiento permanente, puesto que no se ha ingresado en la carrera del servicio público.

5. Como se desprende de las citas, es evidente que la Sala sí realizó un análisis de las vulneraciones de derechos alegadas en relación con la situación específica de los derechos de las mujeres embarazadas como grupo de atención prioritaria. En el mismo análisis, tomó en cuenta la naturaleza del nombramiento provisional. Posterior a la valoración de las pruebas, concluyó que no existió un trato discriminatorio y que la desvinculación correspondía a la propia naturaleza de la contratación.
6. Pese a ello, en la sentencia de mayoría la Corte Constitucional realiza un análisis de corrección e indica lo que la Sala debió decidir y cómo debió motivar la decisión impugnada para que sea adecuada. A saber, señala que los jueces de la Sala:

debían evaluar minuciosamente las razones presentadas por la entidad pública demandada, así como los argumentos constitucionales referentes a la protección laboral reforzada. [...] Solo después de contrastar cuidadosamente ambas posiciones y brindar argumentos para decantarse por determinada posición, podían resolver la acción, atendiendo al estándar de suficiencia que exige la garantía de la motivación para garantías jurisdiccionales. [...] Por lo tanto, la Corte ha determinado que esta falta de análisis integral sobre la protección laboral de mujeres embarazadas o en periodo de lactancia provocó una incongruencia frente al Derecho, y en consecuencia, una vulneración a la garantía de la motivación, particularmente al tercer elemento relativo a la suficiencia motivacional en garantías jurisdiccionales, esto es, el análisis de la existencia de vulneraciones. [La Sala] no explica por qué un derecho constitucionalmente previsto sobre la prohibición del despido de una mujer embarazada —expresamente establecido en el artículo 332 de la CRE— no resultaba aplicable, cuando el caso tratado por dicho fallo versaba sobre una mujer embarazada que fue desvinculada laboralmente de una institución pública.

7. Considero que el análisis expuesto se centra en verificar la corrección de la sentencia de segunda instancia. Una motivación puede adolecer de imperfecciones, pero la labor

de la Corte tiene un límite que consiste en verificar el cumplimiento o no de los elementos de la garantía de la motivación. Es decir que, es ajeno a la labor de la Corte realizar una apreciación sobre lo erróneo de una decisión judicial, pues su análisis se debe circunscribir a determinar la existencia o no de una suficiencia motivacional a la luz de la CRE. En la presente sentencia de la Corte Constitucional se traspasa el límite referido en vista de que se realizan apreciaciones sobre la forma en la que la Sala debió motivar su decisión y qué es lo que debía resolver para que dicha decisión sea, a criterio de la mayoría, pertinente en lo jurídico. En conclusión, no existió una vulneración al derecho a la garantía de la motivación por cuanto la sentencia de segunda instancia sí tiene los elementos mínimos de la garantía referida. Para declarar la vulneración de derechos, la mayoría de la Corte Constitucional realiza un análisis de corrección.

8. Finalmente, del análisis que se realiza en la sentencia de mayoría, se advierte que la Corte Constitucional considera que los derechos de las mujeres embarazadas y en período de lactancia son absolutos y no podrían ser derrotados bajo ninguna circunstancia. Discrepo de esta perspectiva, pues ningún derecho es absoluto. Suponer que los derechos de las mujeres embarazadas y en período de lactancia prevalecen en cualquier escenario, por ejemplo, en la cesación de un nombramiento provisional, vacía de contenido una figura jurídica que nació con un determinado fin.¹ Por ello, estas violaciones de derechos deben ser evaluadas caso por caso, sin que primen de forma incondicional los derechos de un grupo de atención prioritaria.

2. Improcedencia del análisis de mérito

9. En la sentencia 176-14-EP/19 se estableció que para realizar el examen de mérito en los procesos de garantías jurisdiccionales deben concurrir los siguientes requisitos: (i) que la autoridad judicial haya violado derechos fundamentales; (ii) que, *prima facie*, los hechos que dieron lugar al proceso de origen puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial o se observe una notoria desnaturalización de las garantías jurisdiccionales; (iii) que el caso no haya sido seleccionado para su revisión; y, (iv) que el caso cumpla al menos con uno de estos criterios: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes de la Corte. A continuación, se verificará si dichos presupuestos se cumplen en el presente caso.

Cuadro 1: Análisis de presupuestos para realizar el mérito del caso.

PRESUPUESTO DEL CONTROL DE MÉRITO	CUMPLIMIENTO O NO DEL PRESUPUESTO.
--	---

¹ Los derechos tienen límites extrínsecos e intrínsecos según los autores José Luis Cea, Jaime Guzmán y Luis Prieto Sanchís. En el caso concreto, incluso por su nombre —nombramiento provisional— es claro que el objetivo de la figura no genera ningún tipo de expectativa respecto a la permanencia.

La autoridad judicial haya violado derechos fundamentales.	En efecto, se evidencia que no existe una violación de derechos. No se cumple el presupuesto.
Los hechos que dieron lugar al proceso de origen puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial o se observe una notoria desnaturalización de las garantías jurisdiccionales.	No se desprende que los hechos que dieron lugar al proceso podrían constituir una vulneración de derecho que no fueron tutelados por la autoridad judicial porque no existió una violación por parte de la sentencia de segunda instancia. Tampoco se evidencia que el caso podría relacionarse a una desnaturalización de las garantías jurisdiccionales. No se cumple el presupuesto.
El caso no haya sido seleccionado para su revisión.	El caso no ha sido seleccionado. Sí se cumple el presupuesto.
El caso cumple al menos con uno de estos criterios: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes de la Corte.	Se evidencia que el caso no cumple con ninguno de estos criterios. Enunciar que el caso es grave porque se relaciona a una presunta violación de derechos de una persona que pertenece a un grupo de atención prioritaria, no es suficiente para calificar la gravedad de un asunto. Por ejemplo, véase la sentencia 1499-18-EP/23 donde el accionante es una persona con discapacidad, no obstante, no se realizó un examen de mérito dentro del caso. El caso tampoco es novedoso, pues ya existe jurisprudencia de la Corte Constitucional respecto a nombramientos provisionales de mujeres embarazadas que incluso han sido citados en la sentencia de mayoría. No se cumple el presupuesto.

10. De lo referido, se desprende que no se cumple con tres de los presupuestos para realizar el control de mérito. En consecuencia, es improcedente realizar este examen ya que no concurren los requisitos desarrollados en la sentencia 176-14-EP/19. Sin perjuicio de ello, me pronunciaré sobre el análisis de mérito realizado y expondré porqué discrepo con este.

3. ¿La desvinculación de una servidora pública cuyos servicios se prestaron bajo la modalidad de nombramiento provisional, que se encuentra en estado de embarazo, en período de maternidad o en lactancia, vulnera la protección laboral reforzada y el derecho al cuidado?

11. Respecto al análisis de mérito, en el voto salvado que formulé junto a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, dentro del caso 3-19-JP, estipulamos que no existe una violación a la protección laboral reforzada en el derecho al trabajo cuando

se desvincula a una servidora pública cuyos servicios se prestaron bajo la modalidad de nombramiento provisional.

12. El artículo 17 de la Ley Orgánica de Servicio Público (“LOSEP”) establece que existen los nombramientos permanentes, provisionales, de libre nombramiento y remoción y de período fijo. En el caso de los nombramientos provisionales, estos se expiden para ocupar:

b.1) El puesto de un servidor que ha sido suspendido en sus funciones o destituido, hasta que se produzca el fallo de la Sala de lo Contencioso Administrativo u otra instancia competente para este efecto;

b.2) El puesto de una servidora o servidor que se hallare en goce de licencia sin remuneración. Este nombramiento no podrá exceder el tiempo determinado para la señalada licencia;

b.3) Para ocupar el puesto de la servidora o servidor que se encuentre en comisión de servicios sin remuneración o vacante. Este nombramiento no podrá exceder el tiempo determinado para la señalada comisión;

b.4) Quienes ocupen puestos comprendidos dentro de la escala del nivel jerárquico superior; y,

b.5) De prueba, otorgado a la servidora o servidor que ingresa a la administración pública o a quien fuere ascendido durante el periodo de prueba. El servidor o servidora pública se encuentra sujeto a evaluación durante un periodo de tres meses, superado el cual, o, en caso de no haberse practicado, se otorgará el nombramiento definitivo; si no superare la prueba respectiva, cesará en el puesto. De igual manera se otorgará nombramiento provisional a quienes fueron ascendidos, los mismos que serán evaluados dentro de un periodo máximo de seis meses, mediante una evaluación técnica y objetiva de sus servicios y si se determinare luego de ésta que no califica para el desempeño del puesto se procederá al reintegro al puesto anterior con su remuneración anterior; [...] (énfasis añadido).

13. En el caso en concreto, el nombramiento se expidió por el escenario b.3. Es decir que existía un servidor que se hallaba en comisión de servicios, por lo que se expidió un nombramiento provisional a la accionante. La propia norma determina expresamente que este nombramiento no podía exceder el tiempo determinado para la comisión.
14. A pesar de ello, en la sentencia de mayoría se formula el siguiente problema jurídico: “¿La desvinculación de la accionante durante su embarazo por parte de la CONAFIPS vulneró su derecho a la protección laboral reforzada y su derecho al cuidado?”
15. Sin realizar una ponderación o un análisis sobre las implicaciones del caso, el alcance del derecho al cuidado, la estabilidad laboral y la naturaleza del contrato, el voto de mayoría concluye que la entidad accionada, en la acción de protección, vulneró el derecho a la protección laboral reforzada y al cuidado porque la accionante fue cesada de sus funciones mientras estaba embarazada.

16. Ahora bien, como indiqué anteriormente, ningún derecho es absoluto. Existen límites, como lo son las características propias de una figura contractual. La LOSEP y su reglamento determinan las formas en las que se puede desvincular a un servidor público. El nombramiento provisional, por su naturaleza, no genera estabilidad laboral reforzada, inclusive para una persona que pertenezca a un grupo de atención prioritaria, como lo es la mujer embarazada. Por lo tanto, pretender mantener a una servidora con un nombramiento provisional por una condición, pese a que existen causas explícitas de separación, es contrario a la seguridad jurídica, a la previsibilidad, a la certeza y a la confianza legítima y un fraude al artículo 228 de la CRE.²
17. Sobre ello, no existe una respuesta en la sentencia de mayoría respecto a qué ocurrirá cuando un servidor de carrera –que ya ganó un concurso de méritos y oposición y cuenta con un nombramiento permanente, así como sí goza de estabilidad conforme la LOSEP³–, que se encontraba en comisión de servicios o gozando de una licencia sin remuneración, retome sus funciones. Tampoco se establecen qué acciones deberán adoptar las entidades públicas para que la servidora que está embarazada mantenga exactamente las mismas funciones y la misma remuneración. Dos personas no pueden ocupar el mismo puesto, como se admite en el párrafo 96 de la sentencia de mayoría, generando una contradicción. No basta con afirmar que debe existir un plan de contingencia, pues existirán problemas y choques entre derechos laborales de personas con nombramientos permanentes y mujeres embarazadas con nombramientos provisionales. Ordenar que se cree un plan de contingencia, sin lineamientos, es una muestra del desconocimiento de los efectos que tendrá esta sentencia.
18. Por otro lado, el artículo 115 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas determina que: “[n]inguna entidad u organismo público podrán contraer compromisos, **celebrar contratos**, ni autorizar o contraer obligaciones, sin la emisión de la respectiva **certificación presupuestaria**” (énfasis añadido). En el escenario mencionado en el párrafo previo, deben existir egresos de recursos públicos, por lo que debe existir una certificación presupuestaria. La sentencia de mayoría no toma en cuenta este artículo y obliga a una nueva contratación que, en muchas ocasiones, inobservará este requisito. Cabe señalar que “contraer compromisos, **celebrar contratos** o autorizar obligaciones, sin **certificación presupuestaria**” (énfasis añadido) supone una infracción, según el artículo 179 de la norma *ibidem*.
19. En conclusión, la sentencia de la Corte Constitucional vacía de contenido la figura de nombramiento provisional y genera incompatibilidades en su aplicación.

² “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”.

³ Véase, artículos 23 literal a), 81, 82 y 89 literal a) de la LOSEP.

4. Medidas de reparación integral

20. Finalmente, discrepo respecto de las medidas de reparación integral ordenadas en la sentencia. Primero, porque no existió una vulneración de derechos. Segundo, porque no corresponden a la naturaleza de una garantía jurisdiccional. La Corte Constitucional, nuevamente, irrespetando el principio de frenos y contrapesos, incide en las competencias de otra función del Estado, exhortando a que se implementen planes de contingencia en todas las instituciones públicas, lo cual excede su ámbito de competencia.

5. Conclusiones

21. En mérito de lo desarrollado en este voto salvado, considero que se debió desestimar la acción extraordinaria de protección y en consecuencia la acción de protección originaria.

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET



Firmado
digitalmente por
PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 2903-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 26 de marzo de 2024, mediante correo electrónico a las 13:18; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

Voto salvado**Jueza:** Carmen Corral Ponce**SENTENCIA 2903-19-EP/24****VOTO SALVADO****Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce**

1. Acorde al artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, consigno el presente voto salvado a la sentencia 2903-19-EP/24.

Antecedentes

2. Andrea Beatriz Aguilera Tandazo presentó una acción de protección por la terminación por parte de la Corporación Nacional de Finanzas Populares (CONAFIPS) de su nombramiento provisional en el cargo de oficial de gestión de coactiva, alegando la protección laboral reforzada de las mujeres embarazadas. La demanda fue aceptada en primera instancia y negada en segundo nivel, considerándose por un lado que la salida de la accionante no respondió a ningún acto discriminatorio, sino por el retorno del titular del puesto. La actora presentó acción extraordinaria de protección.
3. Conforme al voto de mayoría, el fallo de segunda instancia vulneró el derecho a la motivación, ya que se desconoció la indicada protección reforzada, por lo que se aceptó la presente garantía jurisdiccional.
4. Desarrollando el control de mérito, en la sentencia de mayoría se aceptó la acción de protección, considerándose que la accionante fue desvinculada cuando la entidad empleadora conocía su estado de gravidez de manera previa a su separación, esto es que se lo habría notificado el 16 de mayo de 2019, siendo separada el 20 de junio de 2019.
5. El voto mayoritario concluyó que se no podía cesar a la actora de su nombramiento provisional sin observar las reglas para una compensación por su estado, por lo que declaró la violación de sus derechos; determinándose que no corresponde reintegrar a la accionante en vista de la no generación de estabilidad por este tipo de vinculación.
6. La sentencia de mayoría estableció que el Tribunal Distrital Contencioso Administrativo debe proceder a otorgar la reparación a la actora conforme la compensación para el derecho al cuidado según la sentencia 3-19-JP/20, descontándose lo ya percibido por la ejecución de la sentencia de primera instancia.
7. Por lo que el voto de mayoría reconoció los siguientes rubros: pago de haberes dejados de percibir desde la terminación de su nombramiento provisional, hasta la culminación

del periodo de lactancia; pago de gastos médicos incurridos por el parto y la atención de su hijo recién nacido en noviembre de 2019; así como dispuso la publicación de las disculpas públicas y el llamado de atención a los abogados patrocinadores de la entidad demandada.

Disidencia

8. Al respecto, considero que la actora como perteneciente a un grupo de atención prioritaria merece la protección jurídica pertinente, no obstante, discrepo con la reparación ordenada, esto es, la compensación por el derecho de cuidado.
9. Como consta en el voto salvado que consigné a la sentencia 3-19-JP/20, referida en el voto de mayoría, por una parte la regulación para este tipo de reconocimientos económicos debe constar expresamente en la normativa legal; y, por otra la acción de “despido ineficaz” es la vía más adecuada para este tipo de reclamos.¹

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE



Firmado
digitalmente por
CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE

Carmen Corral Ponce

JUEZA CONSTITUCIONAL

¹ Voto salvado de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce a la sentencia 2997-19-EP/23 de 25 de octubre de 20/3, párr. 6 y 7.

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 2903-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 27 de marzo de 2024, mediante correo electrónico a las 17:17; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por:
**CYNTHIA PAULINA
SALTOS CISNEROS**

290319EP-69212

**Caso Nro. 2903-19-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes uno de abril de dos mil veinticuatro; y el día viernes cinco de abril de dos mil veinticuatro los votos salvados de los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet, 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/PC

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.