

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTÁMENES Y SENTENCIAS:

2126-19-EP/24 En el Caso No. 2126-19-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 2126-19-EP.....	2
1379-20-EP/24 En el Caso No. 1379-20-EP Acéptese parcialmente la acción extraordinaria de protección No. 1379-20-EP	60
1651-20-EP/24 En el Caso No. 1651-20-EP Rechácese por improcedente la acción extraordinaria de protección No. 1651-20-EP	77
1451-20-EP/24 En el Caso No. 1451-20-EP Acéptese parcialmente la acción extraordinaria de protección No. 1451-20-EP	90
398-21-EP/24 En el Caso No. 398-21-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 398-21-EP.	99



Sentencia 2126-19-EP/24
*(Protección laboral reforzada de trabajadores
 sustitutos con nombramiento provisional)*
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M., 25 de abril de 2024

CASO 2126-19-EP

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

SENTENCIA 2126-19-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas dentro de un juicio de acción de protección. Se concluye que se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, pues la judicatura accionada no cumplió con el estándar mínimo de suficiencia. Asimismo, luego de constatar la acreditación de los requisitos para que proceda el análisis de mérito, la Corte acepta parcialmente la demanda de acción de protección al verificar la vulneración del derecho a la protección laboral reforzada de la accionante que tiene a su cuidado a otra persona con síndrome de Down y una discapacidad intelectual del 78%.

Índice

1.	Antecedentes procesales.....
2.	Competencia.....
3.	Argumentos de los sujetos procesales
3.1.	De la accionante
3.2.	Sala de la Corte Provincial
4.	Planteamiento de los problemas jurídicos
5.	Resolución de los problemas jurídicos.....
5.1.	¿La Sala de la Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en la sentencia impugnada, porque habría expedido su decisión en función de elementos inatinentes para rechazar la acción de protección?
5.2.	¿La Sala de la Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque su decisión incurriría en el vicio de insuficiencia motivacional?
5.3.	¿Es procedente el examen de mérito en el presente caso?
6.	Examen de mérito.....
6.1.	Debate procesal
6.1.1.	<i>Fundamentos de la accionante</i>
6.1.2.	<i>Fundamentos de la entidad accionada</i>

- 6.2. Hechos probados
- 7. Formulación del problema jurídico de mérito
- 8. Resolución del problema jurídico de mérito
- 8.1. ¿Vulneró la entidad accionada el derecho a la protección laboral reforzada de la accionante porque la habría desvinculado sin considerar que tiene a su cargo una persona con discapacidad?
- 8.1.1. *Sobre el derecho a la protección laboral reforzada que gozan los trabajadores que tienen a su cargo una persona con discapacidad*
- 8.1.2. *Sobre el caso en análisis*
- 9. Reparación integral.....
- 10. Decisión.....

1. Antecedentes procesales

1. El 18 de octubre de 2018, Sellenne Virginia del Consuelo Barba Salcedo (“**actora**”) presentó una acción de protección en contra de la Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública (“**entidad accionada**”, “**entidad empleadora**”) y de la Procuraduría General del Estado. En su demanda, impugnó el acto administrativo que dio por terminado su nombramiento provisional, sin considerar que tenía a su cargo la manutención y cuidado de su hermana con síndrome de Down y una discapacidad intelectual grave del 78%.¹
2. El 14 de diciembre de 2018, la Unidad Judicial Norte 2 de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Guayaquil, provincia de Guayas (“**Unidad Judicial**”), aceptó la acción, dejó sin efecto el acto administrativo impugnado y dispuso que la actora sea reintegrada a sus funciones en calidad de trabajadora sustituta.² La entidad accionada interpuso recursos de aclaración y ampliación.

¹ Proceso 09201-2018-04054. La actora laboró para la entidad accionada desde 2015 hasta 2018 a través de diferentes modalidades contractuales y de nombramientos. En 2015 y 2018, la actora puso en conocimiento de la entidad accionada que su hermana tiene una discapacidad severa y solicitó ser calificada como trabajadora sustituta. Asimismo, informó a la entidad accionada que su acreditación como trabajadora sustituta se encontraba en trámite. Un día después de la terminación de su nombramiento provisional, el MIES remitió su acreditación como trabajadora sustituta. En su demanda, alegó la vulneración de sus derechos a la alimentación, a la salud, al trabajo, a la seguridad social, a los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria, a la familia, al debido proceso, a la seguridad humana, a la garantía de equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad y su integración social y –en general– a las garantías de protección laboral reforzada establecidas en la LOD.

² La Unidad Judicial señaló que “[l]a institución accionada de manera tácita reconoció a la [actora] como trabajadora sustituta para posteriormente quitarle dicho status con el evidente propósito de desvincularla”.

3. El 25 de enero de 2019, la Unidad Judicial negó los recursos de aclaración y ampliación. La entidad accionada interpuso recurso de apelación.
4. El 30 de abril de 2019, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Sala de la Corte Provincial**”) aceptó el recurso de apelación, revocó la sentencia subida en grado y declaró sin lugar a la demanda.³ La entidad accionada interpuso recurso de aclaración.
5. El 10 de junio de 2019, la Sala de la Corte Provincial aceptó el recurso y aclaró que la demanda se rechaza “por no subsumirse a los presupuestos establecidos en el numeral 4to. del artículo 42 de la [LOGJCC]”.
6. El 5 de julio de 2019, Sellenne Virginia del Consuelo Barba Salcedo (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 30 de abril de 2019.
7. El 26 de septiembre de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.
8. El 17 de febrero de 2022, la causa fue sorteada y la sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento de la causa el 27 de abril de 2023, y solicitó un informe de descargo a la Sala de la Corte Provincial.
9. El 4 de mayo de 2023, la Sala de la Corte Provincial presentó su informe de descargo.
10. El 20 de febrero de 2024, el juez constitucional convocó a audiencia para el día 14 de marzo de 2024, a las 09h30. El 8 de marzo de 2024, el juez constitucional difirió la audiencia para el día 15 de marzo de 2024, a las 09h30, por razones institucionales.
11. El 15 de marzo de 2024, se realizó la audiencia, en la que comparecieron: Sellenne Virginia del Consuelo Barba Salcedo junto con su abogado patrocinador Oliver Aníbal Barba Yndarte; Andrea Jessenia Panchana Sabando, en representación de la

³ En lo principal, señaló que “la acción de personal [...] consta debidamente motivada ya que se ha citado los artículos de la ley orgánica del servicio público, y debe ser impugnada por ser un acto administrativo ante los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo”.

Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública; y, Alfonso Eduardo Ordeñana Romero y María Gabriela Mayorga Contreras, jueces de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

2. Competencia

12. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución y 191, número 2 letra d, de la LOGJCC.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. De la accionante

13. La accionante alegó que la decisión impugnada vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la **motivación** (art. 76.7.1 CRE). En particular, señaló:

13.1. Los jueces de la Sala de la Corte Provincial expidieron una sentencia con “absoluto distraimiento de las partes procesales”, porque en el encabezado de la sentencia **identificaron erróneamente a las partes procesales** y a la decisión impugnada. Los jueces provinciales señalaron equivocadamente que el recurso de apelación fue planteado por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador en contra de una sentencia de la Unidad Judicial Norte 2 de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en cantón Guayas de 13 de junio de 2018 dentro de un proceso seguido por la compañía Inmocori S.A.⁴ Además, en la audiencia pública ante este Organismo, el abogado de la accionante dio lectura al encabezado de la sentencia e insistió en que la decisión impugnada atendió una controversia ajena a la propuesta.⁵

13.2. La sentencia impugnada se encuentra inmotivada y “atenta contra los principios de legalidad, debido proceso, imparcialidad, causando una nulidad de lo actuado, [pues la judicatura accionada realizó] una mala interpretación de los recaudos procesales, pruebas y más diligencias actuadas dentro del desarrollo normal del

⁴ Demanda de acción extraordinaria de protección, p. 10 vuelta.

⁵ Audiencia pública del caso 2126-19-EP, minuto 16.

https://www.youtube.com/watch?v=7_ZPeB3dAZM&t=1437s

proceso”. Sobre la falta de motivación de la sentencia, en audiencia pública ante este Organismo, la accionante precisó que la Sala de la Corte Provincial no explicó de manera suficiente los motivos por los cuáles no existió una vulneración de derechos constitucionales en el caso de origen. Así, afirmó que “la sentencia solo se basa en que el nombramiento provisional no me otorgaba estabilidad, también se basa en el hecho de yo no era trabajadora sustituta al momento de mi desvinculación [...]”.⁶

14. Finalmente, la accionante solicitó que “se declare la nulidad e inconstitucionalidad de la sentencia en cuestión”, se disponga el reintegro a su puesto de trabajo y el pago de los haberes laborales que dejó de percibir desde que fue separada de la institución.

3.2. Sala de la Corte Provincial

15. En su informe de descargo, la Sala de la Corte Provincial señaló que la accionante se limitó a demostrar su inconformidad con la sentencia y refirió que: “efectivamente en la sentencia se ha incurrido en un *lapsus calami* en cuanto a la identificación en su inicio de la parte recurrente, no obstante [...] podrá evidenciar que [...] la decisión se ajusta la verdad procesal de los recaudos que obran en el expediente constitucional, [...]”.⁷

16. En audiencia pública ante este Organismo, Alfonso Eduardo Ordeñana Romero, juez provincial y miembro del tribunal de la Sala de la Corte Provincial que emitió la sentencia impugnada, manifestó:

16.1. La sentencia impugnada sí cumple con los parámetros mínimos de motivación establecidos por la Corte Constitucional. En particular, estima que el fallo ofreció respuestas a los argumentos relevantes de las partes.⁸

16.2. La sentencia impugnada tiene un *lapsus* tipográfico que no afecta el análisis de fondo de la causa.⁹

⁶ Audiencia pública del caso 2126-19-EP, minuto 25.

https://www.youtube.com/watch?v=7_ZPeB3dAZM&t=1437s

⁷ Oficio S/N de 4 de mayo de 2023.

⁸ Audiencia pública del caso 2126-19-EP, minuto 32.

https://www.youtube.com/watch?v=7_ZPeB3dAZM&t=1437s

⁹ *Ibid.*

- 16.3. El razonamiento de la Sala de la Corte Provincial es adecuado, pues rechazó la acción al constatar que la accionante no contaba con el certificado de trabajadora sustituta otorgado por el Ministerio de Inclusión Económica y Social (“MIES”).
17. De esta forma, concluyó que la demanda de acción extraordinaria de protección deviene en improcedente.
18. Además, en audiencia pública, María Gabriela Mayorga Contreras, jueza provincial ponente de la Sala de la Corte Provincial que emitió la sentencia impugnada, agregó:
- 18.1. La sentencia impugnada contiene un *lapsus calami* “que no influye en la decisión del examen de la causa [...]”.¹⁰
- 18.2. La sentencia impugnada cumple con los requisitos establecidos por la Corte Constitucional y no adolece de ningún vicio motivacional. Enfatizó en que, si bien la accionante había comunicado a la institución sobre su situación, no contaba con la documentación respectiva para justificar su calificación por el MIES.
19. La jueza ponente solicitó que la acción extraordinaria de protección sea rechazada.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

20. Esta Corte ha establecido que los problemas jurídicos surgen principalmente de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que se dirigen contra el acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental. Además, la Corte ha señalado que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica.¹¹
21. En relación con el cargo contenido en el párrafo 13.1 *supra*, se observa que la accionante arguyó la vulneración de su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, porque la sentencia de apelación habría equivocado la identificación de las partes

¹⁰ *Ibid.*, minuto 41.

¹¹ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18. Este Organismo señaló que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica).

procesales y la decisión impugnada del caso con otros ajenos al proceso de origen. Dado que el núcleo argumentativo se refiere a la supuesta inatinencia de la decisión, se formula el siguiente problema jurídico: **¿La Sala de la Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en la sentencia impugnada, porque habría expedido su decisión en función de elementos inatinentes para rechazar la acción de protección?**

22. Respecto al cargo sintetizado en el párrafo 13.2 *supra*, esta Corte observa que la accionante alegó, en lo principal, que la decisión judicial impugnada no justifica de manera suficiente la supuesta inexistencia de vulneraciones a sus derechos constitucionales. En consecuencia, esta Magistratura estima conveniente analizar este cargo a la luz de la suficiencia motivacional en garantías jurisdiccionales a través del siguiente problema jurídico: **¿La Sala de la Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, porque su decisión incurriría en el vicio de insuficiencia motivacional?**

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. ¿La Sala de la Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en la sentencia impugnada, porque habría expedido su decisión en función de elementos inatinentes para rechazar la acción de protección?

23. La Constitución, en el artículo 76 numeral 7 literal l, establece que las resoluciones que adoptan los poderes públicos deben estar motivadas y que “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”.
24. La Corte Constitucional ha manifestado que hay inatinencia cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica se esgrimen razones que no “tienen que ver” con el punto controvertido, esto es, que no guardan relación con la conclusión final de la argumentación y, por tanto, con el problema jurídico que se trata.¹²
25. Asimismo, esta Magistratura ha indicado que “la inatinencia implica que una argumentación jurídica es aparente [...] solamente si, dejando de lado las razones

¹² CCE, sentencia 1158-17-EP/21 (Garantía de la motivación), 20 de octubre de 2021, párr. 80.

inatinentes, no quedan otras que logren configurar una argumentación jurídica suficiente”.¹³ En otras palabras, la inatinencia se produce cuando “en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica [de la motivación]” existen “razones inatinentes a la decisión que se busca motivar” porque la autoridad “equivoca el punto de la controversia judicial”.¹⁴

26. En su demanda, la accionante afirmó que la sentencia de apelación hizo referencia a partes procesales diferentes a las identificadas en la controversia de origen y se refirió a una sentencia distinta a la impugnada. En consecuencia, de acuerdo con la accionante, la argumentación de la Sala de la Corte Provincial presentó una fundamentación fáctica que equivocó el punto controvertido e impidió que se resuelva la controversia de origen.

27. Al respecto, en el acápite “vistos” de la decisión impugnada, consta:

VISTOS: Los suscritos doctores [...] avocamos conocimiento del presente juicio [...] para resolver el recurso de apelación interpuesto a fojas 263 por el ingeniero Nelson Eduardo Yépez Franco, en su calidad de director distrital de Guayaquil del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, de la sentencia dictada el día 13 de julio del 2018, a las 12h22 por el juez de la Unidad Judicial Norte 2 de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la provincia del Guayas, que sigue en su contra Pablo Antonio Icaza Delgado, en su calidad de representante legal de Inmocori S.A., [...], siendo el estado de la causa la de resolver, se considera:

28. De lo expuesto y de la revisión del expediente, esta Magistratura constata que:

28.1. Efectivamente se identificó erróneamente a las partes procesales al señalar que se trata de un recurso de apelación propuesto por el ingeniero Nelson Eduardo Yépez Franco, en su calidad de director distrital de Guayaquil del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador en contra de Pablo Antonio Icaza Delgado, en su calidad de representante legal de Inmocori S.A. Contrario a ello, las partes procesales eran realmente Virginia Sellenne del Consuelo Barba Salcedo (actora) y la Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública (entidad accionada) junto con la Procuraduría General del Estado.

28.2. También se identificó erróneamente la decisión impugnada, pues se señaló que el recurso de apelación fue formulado respecto de la sentencia dictada el día **13 de**

¹³ *Ibíd.*, párr. 83.

¹⁴ *Ibíd.*, párr. 79.

julio del 2018 por el juez de la Unidad Judicial Norte 2 de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la provincia del Guayas. En cambio, se constata que la sentencia impugnada por la entidad accionada fue ciertamente la expedida el **14 de diciembre de 2018** por la misma unidad judicial.

29. Ahora bien, a pesar de los errores antes descritos, esta Corte verifica que a lo largo de la sentencia impugnada la Sala de la Corte Provincial identificó correctamente como partes procesales a Sellenne Virginia del Consuelo Barba Salcedo y a la Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública. En particular, se evidencia que:

29.1. La Sala de la Corte Provincial, en su tercer acápite, refirió que la acción de protección fue presentada por Sellenne Virginia del Consuelo Barba Salcedo en contra de la Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública, e identificó los derechos alegados como vulnerados en la demanda de acción de protección. Asimismo, recogió extractos de la audiencia pública de primera instancia y del expediente para reconstruir el relato de hechos presentado por ambas partes procesales.

29.2. La sentencia impugnada, en su cuarto acápite, entre otros, se refiere a las pretensiones del recurso de apelación formulado por la Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública.

29.3. La sentencia impugnada también se refirió expresamente, en su tercer acápite, al contenido de la sentencia de 14 de diciembre de 2018 que fue impugnada por la entidad empleadora.

30. Por lo expuesto, se verifica que el análisis presentado por la Sala de la Corte Provincial sí fue realizado en relación a las partes procesales pertinentes, es decir: Sellenne Virginia del Consuelo Barba Salcedo y la Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública. También versó sobre la respectiva decisión impugnada en el recurso de apelación formulado por la Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública, es decir: la sentencia de 14 de diciembre de 2018 dictada por la Unidad Judicial Norte 2 de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Guayaquil.

31. De esta forma, la Corte constata que los jueces provinciales incurrieron en un *lapsus calami* al presentar un encabezado desprolijo y ajeno a la controversia. No obstante, este error no implicó que el análisis del recurso de apelación se efectúe respecto de otras partes

procesales y de otra decisión judicial. Además, tampoco se advierte que el error haya influido en la fundamentación de la decisión ni haya transgredido los derechos de la accionante. Sobre lo anterior, este Organismo ha señalado en otras ocasiones que “un error inocuo no puede ser equiparado a una vulneración de derechos constitucionales del accionante”.¹⁵

32. Por lo tanto, la Corte verifica que los jueces provinciales no trasgredieron el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación respecto del vicio de inatención, pues no hay equivocación del punto de la controversia, sino solo un notorio error formal en la identificación de las partes procesales en el encabezado de la sentencia.
33. Sin perjuicio de lo anterior, esta Corte estima adecuado realizar un llamado de atención a los jueces Alfonso Ordeñana Romero, Manuel Ulises Torres y María Gabriela Mayorga Contreras, quienes conformaron el tribunal de la Sala de la Corte Provincial que atendió el recurso de apelación, porque tuvieron un cuidado desprolijo en la identificación de las partes procesales y de la decisión impugnada. Los jueces siempre deben mostrar un cuidado meticuloso en la redacción de sus decisiones judiciales, pues está relacionado con el efectivo cumplimiento de los derechos constitucionales y con el principio de comprensibilidad (art. 4.10 LOGJCC).

5.2. ¿La Sala de la Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque su decisión incurriría en el vicio de insuficiencia motivacional?

34. Esta Corte ha establecido que, en el estándar de suficiencia en materia de garantías jurisdiccionales, la motivación de las sentencias es reforzada, por lo que al fundamentar sus decisiones, los jueces tienen las siguientes obligaciones: **i)** enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, **ii)** explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, **iii)** realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos y, en caso de no encontrar vulneraciones, le corresponde determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.¹⁶

¹⁵ CCE, sentencia 1588-15-EP/20, 28 de octubre de 2020, párr. 40.

¹⁶ CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28; sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párrs. 43-48. La Corte Constitucional en la sentencia 1158-17-EP/21 recogió la jurisprudencia dictada en la sentencia 001-16-PJO-CC y determinó que en materia de garantías jurisdiccionales la motivación de las sentencias es reforzada.

35. La accionante alega la vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, ya que considera que la Sala no motivó **suficientemente** su decisión. Por lo que, le corresponde a la Corte analizar si la sentencia impugnada satisface los tres parámetros mínimos para considerarla motivada.
36. Sobre la obligación **i)** de **enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión**, en la sentencia impugnada, la Sala de la Corte Provincial se refirió al derecho a la tutela judicial efectiva contenido en el artículo 75 de la Constitución para acreditar la validez del proceso; evocó los artículos 208 del Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”), 24 de la LOGJCC y 86 de la Constitución para justificar su competencia; y, enunció los artículos 42 número 4 de la LOGJCC y 217 número 10 del COFJ, y las sentencias 92-13-SEP-CC y 041-15-SEP-CC de este Organismo para explicar sus argumentos sobre el fondo de la controversia. Por lo tanto, se evidencia que la Sala de la Corte Provincial cumplió con la obligación **i)**.
37. Sobre la obligación **ii)** de **explicar la pertinencia de la normativa enunciada a la aplicación a los antecedentes de hecho**, la Sala de la Corte Provincial, luego de recoger los antecedentes fácticos de la controversia, sustentó la improcedencia de la acción de protección en la inobservancia del contenido normativo que define su objeto y su naturaleza. Además, utilizó la misma normativa para señalar que la vía judicial ordinaria era, a su criterio, la más adecuada. De ese modo, señaló: “tampoco se debe pretender utilizar a la acción protección constitucional como un mecanismo de impugnación de asuntos que por su naturaleza pertenecen a la justicia ordinaria, [...] conforme lo dispone el artículo 217 numeral 10 del Código Orgánico de la Función Judicial”.¹⁷
38. Finalmente, empleó la normativa infralegal que consideró pertinente, como la LOGJCC, el COFJ y la Ley Orgánica de Discapacidades (“LOD”) (párr. 35 *ut supra*), para justificar que los presupuestos fácticos de la causa en análisis incurrieron en las causales de improcedencia. Por tanto, también se verifica que la Sala cumplió con la obligación **ii)**.
39. Sobre la obligación **iii)** de **realizar un análisis para verificar la existencia o no de la vulneración a los derechos y, de ser el caso, determinar cuál es la vía judicial ordinaria adecuada para la solución del conflicto**, se advierte que la decisión

¹⁷ Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, sentencia 09201-2018-04054, foja 3.

impugnada debía atender las alegaciones propuestas por la accionante respecto de la vulneración de sus derechos a la alimentación, a la salud, al trabajo, a la seguridad social, a los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria, a la familia, al debido proceso, a la seguridad humana, a la garantía de equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad y su integración social y –en general– a las garantías de protección laboral reforzada establecidas en la Ley Orgánica de Discapacidades.

40. De la revisión de la sentencia impugnada, se constata que la Sala de la Corte Provincial enunció solamente los derechos a la defensa, al debido proceso y a la motivación, sin presentar un razonamiento sobre estos derechos, así como tampoco se refirió al resto de derechos constitucionales invocados en la demanda. En su lugar, se limitó a señalar que “no se desprende la existencia de violación de los derechos constitucionales del accionante”¹⁸.
41. En cuanto a los derechos a la defensa y al debido proceso únicamente señaló que no existen elementos para determinar su vulneración¹⁹ y advirtió que la accionante no contaba con el certificado de sustituta expedido por el MIES al momento de su desvinculación y que “el nombramiento provisional no genera estabilidad [...]”.²⁰ De esta forma, concluyó que la demanda se encuentra en el caso de improcedencia contenido en el artículo 42 número 4 de la LOGJCC.²¹
42. Además, con el fin de determinar cuál es la vía judicial ordinaria adecuada para la solución del conflicto, la Sala de la Corte Provincial se refirió al acto administrativo impugnado e indicó que está motivado y goza de legitimidad porque fue emitido por una autoridad competente y que, por tanto, “debe ser impugnad[o] [...] ante los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo”.²²
43. De esta forma, la Corte Constitucional constata, conforme lo expuesto en los párrafos *ut supra*, que la Sala de la Corte Provincial no presentó argumentos suficientes para responder a todas las alegaciones de la accionante sobre la vulneración de sus derechos alegados en su demanda. En su lugar, redujo su razonamiento a identificar otras vías judiciales habilitadas para atender la controversia e impugnar el acto administrativo que

¹⁸ *Ibíd.*, foja 3 reverso.

¹⁹ *Ibíd.*, foja 3.

²⁰ *Ibíd.*, foja 3 reverso.

²¹ *Ibíd.*, foja 3.

²² *Ibíd.*, foja 2 reverso.

dispuso la desvinculación de la accionante; y se limitó a enunciar la no transgresión de algunos de los derechos alegados en la demanda, sin realizar un análisis para verificar la vulneración o no del resto de los derechos alegados a la luz de las particularidades fácticas de este caso. En consecuencia, esta Magistratura verifica que la obligación **iii)** no se encuentra satisfecha.

44. Por tanto, se verifica que la sentencia impugnada contiene una motivación insuficiente y, en consecuencia, **vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación**, pues no circunscribió su análisis en las circunstancias particulares de la accionante y de su hermana con discapacidad, ni revisó la posible trasgresión de los derechos a la alimentación, a la salud, al trabajo, a la seguridad social, a los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria, a la familia, a la seguridad humana, a la garantía de equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad y su integración social y –en general– a las garantías de protección laboral reforzada establecidas en la Ley Orgánica de Discapacidades.
45. Ahora bien, al haberse determinado la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en el marco de una acción de protección –garantía jurisdiccional–, la Corte de oficio estima adecuado verificar si el caso cumple con los presupuestos excepcionales para realizar un examen de mérito, para ello, formula el siguiente problema jurídico:

5.3. ¿Es procedente el examen de mérito en el presente caso?

46. En principio, conforme se establece en los artículos 94 y 437 de la Constitución, las acciones extraordinarias de protección tienen por único objeto establecer si una determinada actuación judicial vulneró directamente algún derecho constitucional. No obstante, solo excepcionalmente y tras la acreditación de determinados supuestos, esta Magistratura podría revisar el fondo de la decisión adoptada en el proceso de origen y reemplazar su razonamiento. Esta facultad extraordinaria ha sido denominada por la jurisprudencia de esta Corte como examen de mérito.
47. De este modo, en la sentencia 176-14-EP/19 (párr. 55 y 56), este Organismo determinó que puede realizar un examen de mérito en los procesos de garantías jurisdiccionales siempre que se verifique la concurrencia de los siguientes supuestos:

1. Que la autoridad judicial haya violado derechos fundamentales.

2. Que, *prima facie*, los hechos que dieron lugar al proceso de origen puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial;
3. Que el caso no haya sido seleccionado para su revisión; y,
4. Que el caso cumpla al menos con uno de estos criterios: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o inobservancia de precedentes de la Corte.

48. A continuación, se constatará si los supuestos antes descritos se configuran en el presente caso:

- 48.1. **Supuesto 1:** Al haberse declarado la vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación en el marco de un proceso de garantías jurisdiccionales (párr. 33-43 *supra*) se cumple con este supuesto.
- 48.2. **Supuesto 2:** Esta Magistratura advierte *prima facie* que los hechos que dieron lugar al proceso de origen podrían constituir una vulneración de derechos, pues se refieren a la situación de una servidora pública que tiene a su cuidado a un familiar con discapacidad y que habría sido desvinculada en inobservancia del derecho a la protección laboral reforzada que asiste a las personas con discapacidad y a las personas que se encuentran a su cargo. Además, se observa que los derechos de la accionante y de su hermana no habrían sido tutelados por las autoridades judiciales inferiores, porque la sentencia de apelación revocó la decisión favorable de primera instancia, dejó sin efecto las medidas de reparación otorgadas y rechazó la demanda de la accionante. En consecuencia, se acredita el segundo supuesto.
- 48.3. **Supuesto 3:** Esta Magistratura constata que el caso no ha sido seleccionado para su revisión, según la certificación realizada por la Secretaria General de la Corte Constitucional de 19 de julio de 2019.²³
- 48.4. **Supuesto 4:** Esta Corte considera que los hechos del caso comportan gravedad. Al respecto, esta Magistratura ha señalado que la gravedad de un caso está dada, entre otros elementos, “por la condición del sujeto, el grado de invasión en la esfera de protección del derecho u otras particularidades que puedan ser advertidas por la Corte”.²⁴ En esta ocasión, la Corte verifica que la presunta víctima –hermana de la

²³ Véase http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/5e0e6e9d-6476-4768-b674-a46ed5626594/certificacion_2126-19-ep.pdf?guest=true.

²⁴ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 57.

accionante— pertenece a un grupo de atención prioritaria; se encuentra en condición de vulnerabilidad al tener síndrome de Down, una discapacidad intelectual del 78% y una afección renal; y, depende totalmente del cuidado y atención de la accionante, quien provee el sustento económico principal al hogar. En consecuencia, la gravedad del caso se configura por la condición de vulnerabilidad de la hermana de la accionante y por la presunta intensidad de los daños que la desvinculación unilateral y repentina de la accionante representó para la calidad del cuidado de la persona con discapacidad a su cargo. Por último, también se advierte una posible inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo en las decisiones 689-19-EP/20 y 1067-17-EP/20 que se refieren a la protección especial y reforzada que tiene una persona que cuida a otra con discapacidad. Por tanto, se acredita el cuarto supuesto.

49. Una vez que se ha determinado que el presente caso cumple con los presupuestos referidos, esta Magistratura procederá a analizar el mérito del mismo.

6. Examen de mérito

6.1. Debate procesal

6.1.1. *Fundamentos de la accionante*

50. En su demanda de acción de protección, la accionante impugnó la acción de personal número 4206-CZONAL8-GITH-22018 de 26 de septiembre de 2018 emitida por la Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública con la cual se dio por finalizado su nombramiento provisional de conformidad con lo establecido el artículo 47 letra e de la Ley Orgánica de Servicio Público (“LOSEP”) en concordancia con el artículo 17 letra b del Reglamento a LOSEP.²⁵
51. La accionante manifestó que la actuación de la Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública habría vulnerado sus derechos a la alimentación (art. 13 CRE), a la salud (art. 32 CRE), al trabajo (art. 33 CRE), a la seguridad social (art. 34 CRE), a los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria (art. 35 CRE), a la familia (art. 67 CRE), al debido proceso (art. 76 CRE), a la seguridad humana (art. 393), a la garantía de equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad y su integración social (art. 47 CRE) y —en general— a las garantías de protección laboral reforzada establecidas

²⁵ Demanda de acción de protección, fojas 53-64.

en la Ley Orgánica de Discapacidades (“**LOD**”). Como fundamento de sus pretensiones esgrimió los siguientes **cargos**:

51.1. La entidad empleadora no consideró que “[tenía] bajo mi tutela y mi responsabilidad a mi hermana Bianka Carola Barba Salcedo, persona con discapacidad” y que “había [realizado] las gestiones para que se me considere dentro del porcentaje que establece la LOD, como trabajadora sustituta: pero que hasta ese momento no había recibido respuesta alguna a mi petitorio”.

51.2. La entidad accionada tampoco “valoró [...] que tengo una hija de año y medio, no consideró que sacrificué mi periodo de lactancia para colaborar con las tareas de la Gestión Interna Administrativa y que se violentaron los derechos de mi hermana Bianka Carola Barba Salcedo, quien tiene síndrome de Down, calificada por el Ministerio de Salud Pública con el 78%, que tiene un solo riñón funcionando, que depende de mí económicamente para que su salud y el bienestar no se vean comprometidos; [...]”.

52. Finalmente, la accionante solicitó que se declare la nulidad e inconstitucionalidad del acto administrativo impugnado, que se declaren vulnerados sus derechos y que se disponga el reintegro a su puesto de trabajo.

53. En la audiencia celebrada ante este Organismo, la accionante señaló, entre otros argumentos, que:

53.1. No pretende que se declare que “el nombramiento provisional [l]e otorga[ba] una estabilidad”.²⁶ Al contrario, solicita que se declare la vulneración de sus derechos, porque la entidad empleadora la desvinculó sin atender oportunamente sus notificaciones sobre la condición de su hermana que tenía síndrome de Down, una discapacidad intelectual del 78% y una enfermedad renal como consecuencia de tener un solo riñón.²⁷

53.2. Existen manifiestas incoherencias en la actuación de la entidad empleadora, pues inicialmente la reconoció como trabajadora sustituta, pero días antes de su

²⁶ Audiencia pública del caso 2126-19-EP, minuto 28.

https://www.youtube.com/watch?v=7_ZPeB3dAZM&t=1437s

²⁷ *Ibíd.*

desvinculación remitió un nuevo memorando separándola de estos listados para justificar su despido.

53.3. Sobre la condición de su hermana afirmó que “mi hermana vive con un solo riñón que en cualquier momento será retirado y tendrá que vivir con diálisis [...] al momento vive conectada con una sonda vesical [...]”. Además, señaló que su hermana se encuentra afiliada al seguro social, pero que incurre en altos gastos para proveer a su hermana de medicina y materiales no cubiertos por el seguro.²⁸

53.4. Asimismo, manifestó que “cuando a mí me desvincularon no tomaron en consideración que yo estaba ya en el trámite para calificar como sustituta, [...] me entregaron el certificado de trabajador sustituto el 1 de octubre de 2018 y a mí me sacan el 27 de septiembre de 2018 [...]”, es decir, solo cuatro días después y, según la afirmación de la accionante solo después de dos días laborables.²⁹

54. Por último, en la audiencia, solicitó el retorno a su puesto de trabajo, el pago de todos los haberes laborales dejados de percibir desde su desvinculación.³⁰ Además, informó a esta Corte que se encuentra trabajando en el Hospital General Universitario de Guayaquil, pero que percibe un salario menor al que recibía antes de su desvinculación.

6.1.2. Fundamentos de la entidad accionada

55. La Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública, en la audiencia celebrada ante la jueza de primera instancia, señaló que el acto administrativo impugnado no vulneró ningún derecho constitucional de la accionante ni de la persona que se encuentra bajo su tutela. En particular, señaló: “[la accionante] nunca fue considerada por el Ministerio de Salud [como trabajadora sustituta] en vista de que no había cumplido con el requisito del otorgamiento del respectivo certificado de trabajador sustituto emitido por el Ministerio de Inclusión Económica y Social”.

56. Además, a criterio de la entidad empleadora, la accionante no agotó la vía judicial correspondiente –contenciosa administrativa– y señaló que su verdadera intención era “tratar de sorprender al juzgador y lograr que ceda a sus ilegítimas e inconstitucionales

²⁸ *Ibíd.*

²⁹ *Ibíd.*, minuto 82.

³⁰ *Ibíd.*, minuto 88.

pretensiones”. En consecuencia, solicitó que se rechace por improcedente la acción de protección y se disponga su archivo.

57. Ante esta Magistratura, durante audiencia pública, la Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública señaló, en lo principal, que:

57.1. No podía “omitir” las disposiciones legales que imponen como requisito para otorgar protección laboral reforzada, la presentación del certificado correspondiente. En consecuencia, la entidad empleadora no podía haber tenido una consideración especial con la accionante.³¹

57.2. La accionante realmente impugnó la falta de contestación a su notificación sobre la condición de su hermana. Por ello, contaba con la vía contencioso administrativa para impugnar el silencio administrativo.

57.3. Conocía que la accionante notificó a la entidad en dos ocasiones sobre la situación de su hermana, en 2015 y 2018, y que, en esta última, puso en su conocimiento que mantenía abierto un trámite ante el MIES para su acreditación como sustituta. No obstante, afirmó que requería de la acreditación oficial del MIES para poder concederle los beneficios correspondientes.

57.4. Si bien expidió un listado de 13 de julio de 2018 dirigido hacia la Dirección Nacional de Talento Humano del Ministerio de Salud en el que hizo constar el nombre de la accionante como trabajadora sustituta, esto se debió a un error que fue corregido a través del memorando de 20 de septiembre de 2018 emitido también por la Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública.

6.2. Hechos probados

58. En procesos de garantías jurisdiccionales la determinación de los hechos probados debe realizarse con base en las disposiciones de la LOGJCC y, en lo que resulte compatible con la naturaleza de cada acción, subsidiariamente en las normas del Código Orgánico General de Procesos (“COGEP”) y del Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”).

³¹ *Ibíd.*, minuto 55.

59. Ante la ausencia de norma expresa en la LOGJCC, la valoración de la prueba debe realizarse de conformidad con las normas generales determinadas en el artículo 164 del COGEP, debiendo probarse los hechos alegados por las partes, salvo aquellos que no lo requieran (arts. 16 de la LOGJCC y 162 del COGEP). Así, de conformidad con el artículo 163 del COGEP, los hechos que no deben ser probados son:

59.1. Los hechos afirmados por una de las partes y admitidos por la parte contraria en la contestación de la demanda o de la reconvencción o los que se determinen en la audiencia preliminar.

59.2. Los hechos imposibles.

59.3. Los hechos notorios o públicamente evidentes.

59.4. Los hechos que la ley presume de derecho.

60. Así también, en materia de garantías jurisdiccionales, las reglas de la prueba varían dependiendo del legitimado pasivo. Por un lado, cuando se trata de acciones presentadas en contra de entidades públicas, se presumen “ciertos los hechos de la demanda cuando la entidad pública accionada no demuestre lo contrario o no suministre la información solicitada y que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria”.³² Por otro lado, cuando se activa una garantía jurisdiccional en contra de particulares se debe aplicar la regla general “la persona accionante deberá demostrar los hechos que alega”³³ con excepción de los hechos relativos a discriminación o violaciones a los derechos del ambiente o de la naturaleza, que “se presumirán ciertos”.³⁴

61. Al respecto, esta Magistratura en su sentencia 1095-20-EP/22 determinó, entre otras cosas, cuáles son los elementos que deben observarse al momento de valorar la prueba en garantías jurisdiccionales. En particular, dispuso:

70.1. En todo proceso de garantías jurisdiccionales debe realizarse la valoración de las pruebas admitidas en el proceso. Solo ante la insuficiencia probatoria, corresponde que la o el juzgador aplique la regla de la carga de la prueba, prevista en el artículo 16 de la LOGJCC. Según esta regla, debe tenerse como ciertos los hechos alegados por el accionante cuando (i)

³² LOGJCC, artículo 16.

³³ *Ibíd.*

³⁴ *Ibíd.*

la entidad pública no demuestre lo contrario o no suministre la información requerida y (ii) de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria.

70.2. Deben probarse los hechos afirmados por las partes, excepto aquellos que no lo requieran. No requieren probarse los hechos afirmados por una de las partes y admitidos por la parte contraria, así como los demás hechos señalados en el artículo 163 del COGEP.

70.3. El estándar de prueba requerido para considerar probado un hecho es el de mayor probabilidad: Si a partir del acervo probatorio se puede concluir que es razonablemente más probable que un hecho haya ocurrido, el estándar se encuentra satisfecho.

70.4. Las y los juzgadores deben valorar las pruebas admitidas al proceso de forma conjunta y bajo las reglas de la sana crítica.

70.5. Las y los juzgadores deben siempre valorar la declaración de la presunta víctima, pero dicha declaración no puede tomarse de forma aislada, sino dentro del conjunto de las pruebas del proceso, tomando en cuenta su contexto y relación con las demás pruebas.³⁵

62. En atención a lo mencionado, los **hechos no controvertidos** por las partes procesales que deben darse por ciertos en este caso son los siguientes:

62.1. Bianka Carola Barba Salcedo, hermana de la accionante, tiene síndrome de Down, una discapacidad intelectual del 78% y una afección renal como consecuencia de tener un solo riñón.³⁶

62.2. El 1 de marzo de 2015, la Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública celebró un **contrato de servicios ocasionales** con la accionante para que desempeñe funciones como analista de gestión interna administrativa con una remuneración de USD 1.212,00.³⁷

62.3. El 4 de noviembre de 2015, la accionante, a través de un **acta de mediación** celebrada en el Centro de Mediación de la Defensoría Pública, recibió la tutela completa y manutención de su hermana Bianka Barba Salcedo.³⁸

62.4. El 18 de diciembre de 2015, la accionante, a través del oficio S/N, **puso en conocimiento de la entidad empleadora que asumió la tutela de su hermana**, quien poseía síndrome de Down y una discapacidad intelectual del 64%.³⁹ Para ello, aparejó el acta de mediación correspondiente y el carnet de discapacidad de su

³⁵ CCE, sentencia 1095-20-EP/22, 24 de agosto de 2022, párr. 70.

³⁶ Expediente constitucional de primera instancia, foja 1.

³⁷ *Ibid.*, fojas 5-6.

³⁸ *Ibid.*, fojas 16-19.

³⁹ *Ibid.*, fojas 21-27.

hermana. Esta Magistratura también verifica que la Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública no remitió respuesta expresa alguna sobre este oficio.

- 62.5. El 1 de junio de 2017, la entidad empleadora le otorgó a la accionante un **nombramiento provisional** como analista zonal de adquisiciones con una remuneración de USD 1.212,00.⁴⁰
- 62.6. El 12 de junio de 2018, la accionante, a través del memorando MSP-CZ8S-GISZ-2018-2450-E y del oficio S/N, puso en conocimiento de la entidad empleadora que su hermana fue reevaluada y que actualmente cuenta con una discapacidad intelectual del 78%. Además, notificó formalmente a la entidad accionada sobre el **trámite ante el MIES** para ser acreditada como trabajadora sustituta de su hermana.⁴¹
- 62.7. El 13 de julio de 2018, la entidad empleadora, a través de memorando MSP-CZ8S-DESPACHO-2018-11697-M, remitió a la Dirección Nacional de Talento Humano del Ministerio de Salud un listado donde consta el nombre de la accionante en calidad de **trabajadora sustituta** de su hermana.⁴²
- 62.8. El 20 de septiembre de 2018, la entidad accionada, a través del memorando MSP-CZ8S-GITH-2018-1365-M que contiene el informe técnico 147-GITH-CZ8S-2018, emitió un nuevo listado en el que ya no hizo constar a la accionante como trabajadora sustituta.⁴³
- 62.9. El 26 de septiembre de 2018, la entidad accionada emitió el memorando MSP-CZ8S-DZAF-2018-4625-M con el cual dio por terminado el nombramiento provisional de la accionante al señalar que requería “optimizar su vacante” para realizar otra contratación para el mismo cargo y así “fortalecer el área de adquisiciones”.⁴⁴
- 62.10. El 26 de septiembre de 2018, la entidad accionada emitió la acción de personal 4206-CZONAL8-GITH-2018 que resolvió dar por finalizado el nombramiento provisional de la accionante “de conformidad con lo establecido en el artículo

⁴⁰ *Ibíd.*, fojas 131.

⁴¹ *Ibíd.*, fojas 20.

⁴² *Ibíd.*, foja 29, 30 y 31.

⁴³ *Ibíd.*, foja 118-120.

⁴⁴ *Ibíd.*, foja 36-38, 125-130.

número 17 literal b) art. 47 literal e) de la Ley Orgánica del Servicio Público, en concordancia con el artículo 17 literal b) del Reglamento del mismo cuerpo legal” y en atención a la disposición emitida en el oficio MSP-CZ8S-DZAF-2018-4625-M.⁴⁵

62.11. El 27 de septiembre de 2018, la entidad accionada, a través del memorando MSP-CPZ8SDESPACHO-2018-3251-O, **recién dio respuesta** al oficio de la accionante de 12 de junio de 2018 y señaló, entre otras cosas, que la accionante solo podría ser considerada como sustituta de su hermana y sería incluida dentro del porcentaje de inclusión laboral cuando “cuente con la certificación otorgada por el Ministerio de Inclusión Económica y Social”.⁴⁶

62.12. El 1 de octubre de 2018, el MIES, cuatro días después de la desvinculación de la accionante, certificó a la accionante como **sustituta para inclusión laboral** por tener bajo su responsabilidad a su hermana con discapacidad.⁴⁷

63. De los hechos antes descritos, esta Magistratura advierte:

63.1. La accionante puso en conocimiento de la entidad empleadora en dos ocasiones (18 de diciembre de 2015 y 12 de junio de 2018) que su hermana se encontraba bajo su tutela y que tenía síndrome de Down, una discapacidad intelectual del 78% y una afección renal; información que acreditó a partir del acta de mediación que le entregaba la tutela total de su hermana, del certificado de discapacidad actualizado de Bianka Carola Barba Salcedo y de los certificados médicos correspondientes.⁴⁸

63.2. La accionante notificó a la entidad empleadora el inicio del trámite ante el MIES para ser acreditada como trabajadora sustituta (12 de junio de 2018), pero que esta acreditación le fue otorgada cuatro días después de ser desvinculada (1 de octubre de 2018).

⁴⁵ *Ibíd.*, foja 35, 124 y 125.

⁴⁶ *Ibíd.*, foja 39-41.

⁴⁷ *Ibíd.*, foja 45.

⁴⁸ CCE, sentencia 689-19-EP/20, 22 de julio de 2020, párr. 45. Esta Magistratura anota, tal como lo ha hecho en otras ocasiones, que “la existencia del certificado, que es simplemente declarativo, constituye un medio de acreditación que obedece únicamente al reconocimiento de los derechos del accionante, mas no es un requisito constitutivo para el otorgamiento y ejercicio de sus derechos como miembro de un grupo de atención prioritaria. Esto sin perjuicio de que su obtención sea necesaria para constancia y acreditación de su condición, lo cual garantiza a su vez el pleno ejercicio de sus derechos”.

- 63.3. La entidad empleadora, antes de desvincular a la accionante, no tomó medidas particulares en torno a la condición de discapacidad de la hermana de la accionante y centró su razonamiento en la optimización de la vacante para fortalecer el área de adquisiciones.
- 63.4. La acción de protección será procedente cuando el caso se refiera, por ejemplo, a situaciones de discriminación, configure afectaciones al derecho a la integridad personal de los servidores públicos, verse sobre la situación de vulnerabilidad de miembros de los grupos de atención prioritaria o por la naturaleza del caso requiera de una respuesta urgente.⁴⁹ Del caso en concreto, esta Magistratura observa que se trata de una servidora pública que tenía bajo su cuidado una persona en situación de vulnerabilidad que padece síndrome de Down y discapacidad intelectual del 78%. Además, esta Corte y la LOD han establecido protección reforzada para personas que tienen a cargo personas con discapacidad. En consecuencia, es evidente que las pretensiones y la situación particular de la accionante permiten la intervención de la justicia constitucional.
64. Ahora bien, esta Corte encuentra que la entidad accionada no controvertió ninguno de los hechos arriba señalados y recogidos en el acervo probatorio analizado. Sin embargo, este Organismo toma nota de que la entidad empleadora enfatizó en su defensa técnica en que la accionante no poseía la calidad de trabajadora sustituta, pues no fue considerada como tal oportunamente por el MIES y que la falta de respuesta a los oficios de la accionante se podía reclamar mediante el silencio administrativo, y no mediante una garantía jurisdiccional.
65. En el siguiente acápite, este Organismo analizará, a luz de las alegaciones propuestas y del expediente constitucional, si la accionante estaba amparada por la protección laboral reforzada para personas con discapacidad y trabajadores sustitutos.

7. Formulación del problema jurídico de mérito

66. Ahora bien, en una sentencia de acción de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de las alegaciones y de la exposición de los hechos que habrían

⁴⁹ CCE, 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024, párrs. 42-44.

configurado las vulneraciones de derechos.⁵⁰ Es oportuno aclarar que, si la exposición de las posibles vulneraciones fuere deficiente o incompleta, los jueces constitucionales deben examinar si, a partir de las alegaciones y hechos narrados, cabe examinar una posible vulneración de un derecho fundamental –invocado de forma explícita o implícita–.

67. De la revisión de la demanda de acción de protección, esta Magistratura observa que los argumentos y derechos invocados por la accionante realmente se concentran en la posible vulneración de su derecho a la protección laboral reforzada, pues, previo a su despido, no se habría considerado que su hermana tiene síndrome de Down, una discapacidad intelectual del 78% y una afección renal. De este modo, a criterio de la accionante, la terminación anticipada y unilateral de su nombramiento provisional habría inobservado las garantías de protección laboral reforzada previstas en el artículo 51 de la LOD y, en consecuencia, también los derechos a la alimentación, salud, seguridad social, familia, y seguridad humana.
68. De esta forma, las alegaciones de la accionante comparten un mismo núcleo argumentativo dirigido a fundamentar principalmente una presunta vulneración del derecho a la protección laboral reforzada que asiste a los trabajadores sustitutos. Por ello, esta Magistratura reconducirá todos los argumentos de la accionante y los analizará a la luz del siguiente problema jurídico: **¿Vulneró la entidad accionada el derecho a la protección laboral reforzada de la accionante porque la habría desvinculado sin considerar que tiene a su cargo una persona con discapacidad?**

8. Resolución del problema jurídico de mérito

8.1. **¿Vulneró la entidad accionada el derecho a la protección laboral reforzada de la accionante porque la habría desvinculado sin considerar que tiene a su cargo una persona con discapacidad?**

69. Esta Magistratura verificará si la decisión de la Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública de desvincular a la accionante transgredió su derecho a la protección laboral reforzada, para lo cual: **i)** recogerá los criterios que esta Corte ha establecido sobre el derecho a la protección laboral reforzada de los trabajadores que tienen a su cargo a una persona con discapacidad; y, **ii)** constatará si la situación de la accionante se encontraba revestida por la protección constitucional antes referida.

⁵⁰ CCE, sentencia 001-16-PJO-CC, 22 marzo de 2016, p. 24.

8.1.1. *Sobre el derecho a la protección laboral reforzada que gozan los trabajadores que tienen a su cargo una persona con discapacidad*

70. El artículo 47 número 5 de la Constitución reconoce el derecho de las personas con discapacidad a “tener un trabajo en condiciones de igualdad de oportunidades, que fomente sus capacidades y potencialidades, a través de políticas que permitan su incorporación en entidades públicas y privadas”. En ese sentido, se garantiza la protección reforzada a las familias que tengan a su cargo a una persona con discapacidad e impone al Estado la obligación de adoptar medidas que aseguren un “incentivo y apoyo para proyectos productivos a favor de los familiares de las personas con discapacidad severa” (art. 48.6 CRE).
71. Para la Corte Constitucional este criterio se refuerza en virtud del principio general de corresponsabilidad (art. 47 CRE) que orienta la actuación de la sociedad, del Estado y de la familia como agentes que “procurarán la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad y su integración social”.⁵¹
72. En atención a la condición de vulnerabilidad de las personas con discapacidad y de quienes se encuentran a su cuidado, la ley y la jurisprudencia –sentencias 689-19-EP/20, 1067-17-EP/20 y 1095-20-EP/22– han reconocido y desarrollado ampliamente el **derecho a la protección laboral reforzada**, el cual implica la permanencia de una persona que tiene discapacidad, de su cuidador o de su sustituto en el lugar de empleo como medida de protección.
73. Por un lado, la LOD incorpora algunos derechos irrenunciables para aquellas personas con discapacidad que no puede trabajar directamente a causa de su severo grado de discapacidad y que podrían ser sustituidas por un tercero, a quien le serán aplicables las garantías de protección reforzada que revisten a la persona que sustituye (arts. 48, 49 y 53). De esta forma, se extiende la protección especial a las personas que se encuentran a cargo del cuidado de una persona que tiene alguna discapacidad para asegurar el pleno disfrute de los derechos de las personas que sustituyen.

⁵¹ CRE, Art. 47.- El Estado garantizará políticas de prevención de las discapacidades y, de manera conjunta con la sociedad y la familia, procurará la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad y su integración social.

74. Además, observamos que la LOD establece algunos mecanismos para garantizar la protección laboral reforzada de los trabajadores sustitutos, por lo que en su artículo 48 expresamente se refiere a la figura del trabajador sustituto y dispone:

Las y los **parientes hasta cuarto grado de consanguinidad** y segundo de afinidad, cónyuge, pareja en unión de hecho, representante legal o las personas que tengan bajo **su responsabilidad y/o cuidado a una persona con discapacidad severa**, podrán formar parte del porcentaje de cumplimiento de inclusión laboral, de conformidad con el reglamento. Este beneficio no podrá trasladarse a más de una (1) persona por persona con discapacidad. Se considerarán como sustitutos a los padres de las niñas, niños o adolescentes con discapacidad o a sus representantes legales. De existir otros casos de solidaridad humana, la autoridad nacional encargada de la inclusión económica y social validará al sustituto, de conformidad al reglamento [...] [énfasis añadido].

75. Por otro lado, la Corte ha enfatizado en que “la persona con discapacidad y **la persona que tiene a su cargo a una** tienen derecho a la garantía de protección reforzada en el ámbito laboral”⁵² y ha dejado claro que “esta garantía prevista por el legislador y la jurisprudencia constitucional **es independiente de la modalidad de contrato** [énfasis añadido]”, como puede ser un nombramiento provisional.⁵³

76. La Corte ha enfatizado en que es indispensable que la entidad empleadora **conozca de manera previa** la situación de la persona sustituta. No obstante, esto no impone la obligación de que la persona que tiene a cargo a otra con discapacidad deba acreditar su situación obligatoriamente a partir de un certificado de discapacidad o de una acreditación de su condición de sustituto. **El certificado no constituye un requisito para obtener la protección reforzada** o los derechos derivados de la condición de discapacidad o de sustituto.⁵⁴

77. Asimismo, esta Magistratura determina que si bien no existe una prohibición absoluta para que una entidad pública dé por terminada una relación laboral con una persona que tiene a su cargo a otra con discapacidad, sí requiere de una carga argumentativa sustancialmente mayor y debe optar por esta opción de *ultima ratio*. Además, impone a la entidad empleadora la obligación de buscar alternativas adecuadas para reubicar al trabajador sustituto en la misma entidad en otro puesto similar o de equivalente rango o función y que solo frente a la imposibilidad de su reubicación se procederá con su desvinculación y,

⁵² CCE, sentencia 1067-17-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 30.

⁵³ *Ibid.*, párr. 31.

⁵⁴ CCE, sentencia 689-19-EP/20, 22 de julio de 2020, párr. 45.

en ese caso, se deberá pagar la indemnización económica legal correspondiente (art. 51 LOD).⁵⁵

78. Una vez recogidos los estándares principales sobre el derecho a la protección laboral reforzada para los trabajadores sustitutos, corresponde verificar si existen precedentes previos de este Organismo que provean una regla aplicable al caso.

79. En la sentencia 1067-17-EP/20, la Corte Constitucional también analizó el caso de una persona que tenía a su cargo a otra con discapacidad, que se encontraba laborando en una institución pública a través de un nombramiento provisional y que fue desvinculada unilateral y anticipadamente. Al respecto, la Corte señaló lo siguiente:

32. La Corte considera que la desvinculación de una persona sustituta o de una persona con discapacidad constituye la última alternativa. Incluso ante necesidades institucionales legítimas, previo a la desvinculación, se debe buscar, de ser posible, la reubicación en la misma entidad, en otro puesto similar o de equivalente rango y función, acorde con la circunstancia especial de la persona con discapacidad. Solo frente a la imposibilidad de una reubicación, se puede efectuar una desvinculación y se debe realizar el pago de la indemnización legal correspondiente.

33. El accionante es padre del niño N.N., quien poseía discapacidad intelectual de 48% y el cuidador sustituto era su padre. Trabajó en el Hospital Básico de Ancón, con un nombramiento provisional en el cargo de “cirujano pediátrico”, con una remuneración de USD 3.082,00 desde el 1 de enero de 2013 hasta el 25 de mayo de 2016, cuando le notificaron con la terminación del nombramiento provisional.

34. De la revisión integral del expediente, se evidencia que el Hospital de Ancón desde el año 2012 conocía de la discapacidad del niño N.N., finalizó la relación laboral con base a informes sobre la subutilización del accionante en su área de trabajo, sin considerar que es cuidador sustituto de un niño con discapacidad, sin que se haya procurado su reubicación y sin que, una vez desvinculado, se lo haya indemnizado conforme al artículo 51 de la LOD.

35. Por lo tanto, el Hospital de Ancón vulneró el derecho a la estabilidad laboral reforzada del accionante en el ejercicio de su derecho al trabajo por su condición de sustituto de un niño con discapacidad.

80. Del párrafo precedente, esta Magistratura estima que se ha configurado un precedente en sentido estricto⁵⁶ que se puede reconstruir en la siguiente regla:

⁵⁵ *Ibid.*, párrs. 48-49. Véase también la sentencia 1067-17-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 32 y la sentencia 1095-20-EP/22, 24 de agosto de 2022.

⁵⁶ CCE, 109-11-IS/20, 26 de agosto de 2020, párrs. 23 y 24.

Si, (i) una persona que ostenta un nombramiento provisional en una institución pública y que tiene bajo su cuidado y manutención a otra persona con discapacidad; (ii) puso en conocimiento oportunamente a la entidad empleadora de su condición de sustituta;⁵⁷ pero, (iii) es desvinculada de su puesto de trabajo sin que la entidad empleadora haya considerado a esta opción como última alternativa incluso ante necesidades institucionales legítimas. Es decir, sin que haya procurado su reubicación en la misma entidad, en un puesto similar o de equivalente rango y función, acorde con la circunstancia especial de la persona con discapacidad y sin que, una vez desvinculada ante la imposibilidad de su reubicación, se le haya indemnizado conforme al artículo 51 de la LOD [**supuesto de hecho**], entonces, se vulnera su derecho a la protección laboral reforzada [**consecuencia jurídica**].

81. Si bien la regla descrita arriba supone la existencia de una **obligación reforzada** para las entidades públicas ante la configuración de los supuestos de hecho descritos, esto no implica de ninguna forma que el otorgamiento de un nombramiento provisional genere de manera automática **estabilidad laboral** para los servidores públicos. Al contrario, este tipo de contrataciones son por naturaleza temporales, pues constituyen medidas emergentes que cubren necesidades específicas de la administración pública. En consecuencia, es importante recordar que, por regla general, el servidor que ostente este tipo de nombramientos no tiene la misma estabilidad laboral ni los mismos derechos que un funcionario de carrera, a menos que, como en el caso en concreto, la persona a quien se le otorgue el nombramiento provisional sea un servidor sustituto de otra persona que padece discapacidad.

82. A continuación, corresponde realizar un análisis acotado al caso de Sellenne Virginia del Consuelo Barba Salcedo a la luz del precedente antes identificado.

8.1.2. *Sobre el caso en análisis*

83. En primer lugar, como se afirmó anteriormente, este es un caso en el que **procede claramente la acción de protección** en atención a las condiciones particulares de la accionante y de la persona que se encuentra a su cargo. Al respecto, siguiendo su línea jurisprudencial,⁵⁸ esta Corte, en su sentencia 2006-18-EP/24, señaló que la acción de protección procede en conflictos de naturaleza laboral entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos en varios y amplios supuestos, específicamente, cuando se comprometa notoria o gravemente la dignidad o autonomía de los servidores públicos, en

⁵⁷ Véase párr. 76.

⁵⁸ Véase la sentencia 1679-12-EP/20 de y la sentencia 224-23-JP/24.

situaciones de evidente discriminación, o cuando las circunstancias del caso requieran de una respuesta urgente.⁵⁹

84. En este sentido, esta Corte anota que a través de su jurisprudencia ha identificado varios escenarios específicos y no taxativos en los que la acción de protección procede respecto de conflictos laborales de servidoras y servidores públicos contra el Estado. Por ejemplo, en la sentencia 080-13-SEP-CC se examinó la situación de un servidor público que fue desvinculado de su puesto de trabajo por un supuesto desempeño laboral deficiente como consecuencia de padecer VIH; en la sentencia 689-19-EP/20 se estudió el caso de una persona sustituta de otra con discapacidad que fue removida de su puesto de trabajo; en la sentencia 3-19-JP/20 se examinó la situación de veinte mujeres embarazadas o en período de lactancia que fueron desvinculadas de sus cargos; en la sentencia 1095-20-EP/22 se analizó la situación de un servidor público con una enfermedad catastrófica y discapacidad que fue separada de su puesto de trabajo; en la sentencia 878-20-JP/24 que revisó el caso de una servidora pública en período de maternidad a la que se le suspendió su licencia por maternidad tras el fallecimiento de su hijo; entre otras decisiones.⁶⁰ Es decir, existen una gran variedad de escenarios fácticos en que la acción de protección es procedente.
85. En segundo lugar, esta Magistratura analizará la alegación propuesta por la entidad empleadora sobre la supuesta imposibilidad de otorgar a Sellenne Virginia del Consuelo Barba Salcedo protección laboral reforzada por no contar oportunamente con el certificado del MIES como documento habilitante.
86. Al respecto, la Corte, como en casos anteriores, verifica que “la existencia del certificado [de sustituto], que es simplemente declarativo, [...] no es un requisito constitutivo para el otorgamiento y ejercicio de derechos”.⁶¹ Así, en este caso, pese a la insistencia de la entidad empleadora, se constata que la obtención del certificado de trabajadora sustituta no constituía un requisito indispensable para que la accionante gozara de la protección reforzada o los derechos derivados de su condición de sustituta.
87. Sin perjuicio de lo anterior, de la revisión del expediente de instancia, esta Magistratura también evidencia que la accionante ya había iniciado el trámite correspondiente ante el MIES para calificarse como trabajadora sustituta y que puso esta situación en

⁵⁹ Por ejemplo, véase las sentencias 1679-12-EP/20 y 224-23-JP/24 respecto de los conflictos laborales en el sector privado.

⁶⁰ Véase también las sentencias 1754-13-EP/19, 1342-16-EP/21, 2286-17-EP/23, 2997-19-EP/23, entre otros.

⁶¹ *Ibid.*, párr. 45.

conocimiento de la entidad empleadora a través del memorando MSP-CZ8S-GISZ-2018-2450-E y del oficio S/N de 12 de junio de 2018. Sin embargo, la entidad empleadora, a pesar de que reconoció que la accionante si le notificó sobre la discapacidad de su hermana y sobre el inicio del trámite ante el MIES, estimó que la accionante requería la certificación oficial como trabajadora sustituta para garantizar su protección laboral reforzada. Esta Corte anota que la accionante fue notificada con el certificado de trabajadora sustituta cuatro días después de su despido.

88. En tercer lugar, corresponde aplicar al caso el precedente en sentido estricto extraído de la sentencia 1067-17-EP/20 expedida por este Organismo reconstruida en el párrafo 79. De este modo, se tiene:

88.1. Supuesto de hecho 1: La accionante prestó sus servicios en la Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública desde el 1 de marzo de 2015 hasta el 31 de mayo de 2017 a través de un contrato de servicios ocasionales y de esa fecha al 26 de septiembre de 2018 a través de un nombramiento provisional. Asimismo, se verifica que la accionante, a través de un acta de mediación de 4 de noviembre de 2015, recibió la tutela –cuidado y manutención– completa de su hermana, quien tiene síndrome de Down, una discapacidad intelectual de 78% y una afección renal.

88.2. Supuesto de hecho 2: Este Organismo constata que la Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública conocía desde el 2015 de la discapacidad de la hermana de la accionante, pues la accionante **informó** de su situación de manera previa a su desvinculación en **dos ocasiones**. La primera vez, la accionante, a través del oficio S/N de 18 de diciembre de 2015, puso en conocimiento de la entidad empleadora que asumió la tutela de su hermana, quien, a la fecha, poseía síndrome de Down y una discapacidad intelectual del 64%. La segunda vez, la accionante, a través del memorando MSP-CZ8S-GISZ-2018-2450-E y del oficio S/N de 12 de junio de 2017, puso en conocimiento de la entidad empleadora que su hermana fue reevaluada y que actualmente cuenta con una discapacidad intelectual del 78%. Además, la accionante notificó a la entidad sobre el inicio del proceso administrativo ante el MIES para ser acreditada como trabajadora sustituta de su hermana.

88.3. Supuesto de hecho 3: La accionante fue separada de su cargo el 26 de septiembre de 2018 a través del memorando MSP-CZ8S-DZAF-2018-4625-M en el que se señaló que la entidad empleadora requería “optimizar su vacante” para realizar otra contratación para el mismo cargo y así “fortalecer el área de adquisiciones”. En

consecuencia, se resolvió dar por finalizado su nombramiento provisional de manera anticipada y unilateral a la luz del artículo 47 letra e de la LOSEP. En esta ocasión, esta Corte no evidencia que la Coordinación Zonal 8 del Ministerio Salud Pública haya procurado la reubicación de la accionante ni que, una vez desvinculada, se le haya indemnizado de conformidad con lo establecido por el artículo 51 de la LOD. En su lugar, se observa que la entidad accionada se limitó a motivar su decisión en su facultad para remover libremente a las y los servidores públicos.

88.4. Consecuencia jurídica: Tras verificar la configuración de los **tres supuestos de hecho** de la regla antes enunciada, se concluye que la Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública, a pesar de que conocía la situación particular de la recurrente, al haber terminado unilateralmente el nombramiento provisional que mantenía con la accionante, sin procurar su reubicación en otro puesto de trabajo ni otorgarle la indemnización legal dispuesta, transgredió la protección laboral reforzada de la accionante como sustituta de una persona con discapacidad.

89. En resumen, se determina que la entidad empleadora vulneró el derecho a la protección especial en el ejercicio del derecho al trabajo de la que goza la accionante por ser una trabajadora sustituta.

9. Reparación integral

90. Tras haber determinado la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por parte de los jueces provinciales que expidieron la sentencia impugnada a través de la acción extraordinaria de protección, y al derecho a la protección reforzada de la accionante en el análisis de mérito, corresponde determinar las medidas de reparación adecuadas.

91. En cuanto a la violación del debido proceso en la garantía de la motivación, corresponde dejar sin efecto la sentencia impugnada, y, en su reemplazo, los sujetos procesales deberán estar a lo resuelto en esta sentencia de mérito. En consecuencia, la judicatura de instancia no deberá dictar una sentencia en sustitución a la dejada sin efecto.

92. No obstante, esta Corte estima adecuado realizar un llamado de atención a los jueces Alfonso Ordeñana Romero, Manuel Ulises Torres y María Gabriela Mayorga Contreras por su falta de prolijidad en la redacción de la sentencia de apelación. Ya que, los jueces siempre deben mostrar un cuidado meticuloso en la redacción de sus decisiones judiciales

sobre garantías jurisdiccionales, pues estas están relacionadas con el efectivo cumplimiento de los derechos constitucionales y con el principio de comprensibilidad (art. 4.10 LOGJCC).

- 93.** Ante la vulneración al derecho a la protección laboral reforzada de la accionante, esta Corte anota que la accionante solicitó expresamente ser restituida a su puesto de trabajo. Sin embargo, este Organismo considera que por las particularidades del caso en concreto, en atención al tiempo transcurrido y al constatar que la accionante cuenta con un nuevo trabajo en otra institución pública,⁶² ya no es posible restituir a la accionante a su cargo. En consecuencia, para su caso particular, esta Corte estima adecuado disponer como medida de reparación que la Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública pague una compensación económica a la accionante por su desvinculación unilateral y anticipada a la luz de las exigencias previstas en la LOD.⁶³ Esto es, de conformidad con lo prescrito en el artículo 51 de la LOD, el otorgamiento de un valor correspondiente a 18 salarios básicos unificados de la mejor remuneración devengada hasta la fecha de la desvinculación.
- 94.** Además de lo referido, esta Corte encuentra pertinente ordenar que la Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública capacite a su personal de talento humano sobre el derecho a la protección laboral reforzada de las personas sustitutas.
- 95.** Por último, esta Magistratura dispone que la Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública y el Consejo de la Judicatura difundan esta sentencia en sus portales web institucionales con un hipervínculo que dirija al documento completo.

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 2126-19-EP.

⁶² Audiencia pública del caso 2126-19-EP, minuto 26 y 29.

https://www.youtube.com/watch?v=7_ZPeB3dAZM&t=1437s

⁶³ LOD, art. 51 “las personas con discapacidad, deficiencia o condición discapacitante gozarán de estabilidad especial en el trabajo. En el caso de despido injustificado de una persona con discapacidad o de quien tuviere a su cargo la manutención de la persona con discapacidad, deberá ser indemnizada con un valor equivalente a dieciocho (18) meses de la mejor remuneración, adicionalmente de la indemnización legal correspondiente [...]”.

2. **Declarar** la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por parte de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas en la sentencia dictada el 30 de abril de 2019, al no haber examinado exhaustivamente la existencia de una vulneración a los derechos constitucionales alegados.
3. **Dejar** sin efecto la sentencia de 30 de abril de 2019 emitida por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.
4. **Llamar** la atención a los jueces Alfonso Ordeñana Romero, Manuel Ulises Torres y María Gabriela Mayorga Contreras, quienes conformaron el tribunal de la Sala de la Corte Provincial que resolvió el recurso de apelación, por la falta de prolijidad en la redacción de la decisión impugnada.
5. **Aceptar la acción de protección** presentada el 18 de octubre de 2018 por Sellenne Virginia del Consuelo Barba Salcedo.
6. **Declarar** la vulneración del derecho a la protección laboral reforzada de Sellenne Virginia del Consuelo Barba Salcedo por tener bajo su cuidado a una persona que tiene una discapacidad. En consecuencia, ordena las siguientes **medidas de reparación**:
 - a. **Declarar** que esta sentencia constituye, en sí misma, una medida de satisfacción para Sellenne Virginia del Consuelo Barba Salcedo y su hermana Bianka Carola Barba Salcedo.
 - b. **Ordenar** que la Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública pague a Sellenne Virginia del Consuelo Barba Salcedo, en un **plazo no mayor a dos meses** contados desde la notificación de esta sentencia, una indemnización equivalente a **18 meses de la mejor remuneración** devengada por la accionante mientras trabajó en la Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud hasta el año 2018, de conformidad con lo prescrito en el artículo 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades. Tras fenecer el plazo indicado, la Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud informará en el término de **30 días** a la jueza de primera instancia sobre el cumplimiento integral de la medida indicada.

- c. **Disponer** que la Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública capacite a su personal de talento humano sobre el derecho a la protección laboral reforzada de las personas que tienen a su cargo personas con discapacidad. Las capacitaciones deberán realizarse en el **plazo de seis meses** desde la notificación de esta sentencia. Tras fenecer el plazo establecido, la Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública informará en el término de **30 días** a la jueza de primera instancia sobre el cumplimiento integral de la medida indicada.
- d. **Disponer** que la Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública y el Consejo de la Judicatura publiquen la sentencia en sus portales web institucionales con un hipervínculo que dirija al documento completo, por el **plazo de tres meses consecutivos**. Tras fenecer el plazo indicado para la publicación de la sentencia, las referidas instituciones deberán informar en el término de **30 días** a la jueza de primera instancia sobre el cumplimiento integral de la medida indicada.
7. **Disponer** la devolución de los expedientes a la jueza de primera instancia para que proceda con su ejecución e informe sobre su cumplimiento integral en el término de **60 días** después de fenecidos todos los plazos en las medidas ordenadas.
8. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo (voto concurrente), Alejandra Cárdenas Reyes (voto concurrente), Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín (voto concurrente), en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 25 de abril de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente
Jueza: Daniela Salazar Marín

SENTENCIA 2126-19-EP/24

VOTO CONCURRENTE

Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con respeto hacia los argumentos presentados por el juez ponente y por los demás jueces y juezas que votaron a favor de la sentencia 2126-19-EP/24, formulo este voto concurrente respecto de aquella decisión, emitida por la Corte Constitucional en sesión del Pleno de 25 de abril de 2024, por las razones que expongo a continuación.

Sobre la sentencia 2126-19-EP

2. El caso indicado proviene de una acción de protección relacionada con un conflicto laboral entre una persona natural con una institución estatal. Así, en el caso en cuestión, la persona reclamaba al Ministerio de Salud Pública por su desvinculación de la institución a pesar de que tenía a su cargo la manutención y el cuidado de su hermana, quien padecía síndrome de Down y una discapacidad grave del 78%.
3. En la sentencia 2126-19-EP/24, la Corte determina que ha existido la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación debido a que la sentencia de segunda instancia incurrió en el tipo de deficiencia motivacional de insuficiencia. Posteriormente, la Corte realizó un examen de mérito del caso y determinó que la entidad accionada vulneró el derecho a la protección laboral reforzada de la accionante ya que la desvinculó sin considerar que tenía su cargo el cuidado de una persona con discapacidad.
4. Estoy de acuerdo con el razonamiento de la sentencia 2126-19-EP/24 así como con la decisión de aceptar la acción extraordinaria de protección por la vulneración de la garantía de motivación y de aceptar la acción de protección por la vulneración del derecho a la protección laboral reforzada. En particular, concuerdo con el siguiente análisis que consta en la sentencia 2126-19-EP/24:

[...] este es un caso en el que procede claramente la acción de protección en atención a las condiciones particulares de la accionante y de la persona que se encuentra a su cargo. Al respecto, esta Corte, en la sentencia 2006-19-EP/24, señaló que la acción de protección procede en conflictos de naturaleza laboral, entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos, cuando los hechos evidencien asuntos que comprometan notoria o gravemente la

dignidad o autonomía de los servidores públicos, configuren escenarios de evidente discriminación, o cuando las circunstancias excepcionales del caso requieran de una respuesta urgente. Lo anterior, sin olvidar que, por regla general, el conocimiento de los conflictos laborales entre el Estado y sus servidores públicos corresponde a la jurisdicción contenciosa administrativa. Esto no implica que este tipo de controversias sean excluidas totalmente de la justicia constitucional.

No obstante, esta Corte recuerda que todas las juezas y jueces constitucionales al conocer una acción de protección están obligados a examinar la posible vulneración de derechos constitucionales alegados por la parte accionante. En consecuencia, esta Corte reitera que la mera afirmación de la improcedencia de una acción de protección no será suficiente para desestimar la demanda y, así como en todos los casos, en las demandas de servidores públicos frente a la administración pública será imprescindible que se tomen en cuenta las condiciones particulares que revisten a la controversia y que requieran de la intervención de la justicia constitucional.

5. Ahora bien, dado que se ha hecho referencia a la sentencia 2006-18-EP/24, emitida el 13 de marzo de 2024, estimo pertinente realizar un análisis más profundo sobre las reales implicaciones de esta sentencia en vista de que he identificado que, tanto en la opinión pública como por parte de juzgadores de instancia e instituciones del Estado, se han realizado interpretaciones erróneas que podrían poner en riesgo el acceso de los servidores públicos a las garantías jurisdiccionales. Y es que una lectura errónea de la sentencia 2006-18-EP/24 podría llevar a que las autoridades jurisdiccionales que conozcan casos relacionados con conflictos laborales entre servidores públicos y el Estado, asuman que la acción de protección nunca sería procedente o que no tienen la obligación de motivar su decisión. Si esto fuera así, la Corte no habría identificado una vulneración de la garantía de motivación en la sentencia 2126-19-EP/24 y mucho menos habría aceptado la acción de protección en el examen de mérito.
6. En función de ello, este voto concurrente no implica que me distancie del razonamiento de la sentencia 2006-18-EP/24 con el cual estoy de acuerdo, sino que encuentro necesario profundizar en su comprensión con el fin de que no se malentienda el rol de los jueces y juezas constitucionales cuando conocen este tipo de causas.

La sentencia 2006-18-EP/24 no contiene un precedente en sentido estricto respecto de todos los conflictos laborales con el Estado en los que se impugnen actos administrativos relativos a la terminación de contratos ocasionales, la homologación salarial, la supresión de partidas, o la liquidación

7. De acuerdo a la sentencia 109-11-IS/20, un precedente en sentido estricto es el núcleo (es decir, la regla en la que el decisor subsume los hechos del caso concreto para,

inmediatamente, extraer la decisión, que está compuesto por un supuesto de hecho y una consecuencia jurídica) de la *ratio decidendi* (el conjunto de razones que son esenciales para la justificación de lo decidido) de una decisión jurisdiccional que ha sido elaborado interpretativamente por el decisor y no meramente tomado del Derecho preexistente.

8. Entonces, para identificar un precedente en sentido estricto en cualquier sentencia, es indispensable acudir a los hechos del caso concreto. La sentencia 2006-18-EP/24 versa sobre la vulneración del derecho a la protección laboral reforzada como mujer embarazada por la terminación de un nombramiento provisional. Toda vez que los hechos de la sentencia 2006-18-EP/24, se relacionan con la extensión¹ de la protección laboral reforzada para mujeres embarazadas o en periodo de lactancia frente a la terminación de nombramientos provisionales, es claro que sobre estos hechos se generó un precedente. A saber, la Corte extendió el estándar de los contratos ocasionales de tal manera que, tratándose de un nombramiento provisional, las instituciones públicas no pueden desvincular a las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia y deben garantizar su derecho al trabajo hasta que concluya dicho periodo.
9. Ahora bien, una misma sentencia tiene la potencialidad de generar distintos precedentes respecto de cada uno de los problemas jurídicos que resuelve, por lo que cabe preguntarse si en la sentencia 2006-18-EP/24 se generó o no un precedente en sentido estricto respecto del conocimiento de los conflictos laborales con el Estado. Al respecto, uno de los problemas jurídicos que resuelve la sentencia 2006-18-EP/24 se refiere a la procedencia de la acción de protección. En el marco de ese análisis, y a partir de los hechos del caso, la Corte formuló una **regla general** así como **criterios de excepción** respecto de la procedencia de la acción de protección en conflictos laborales contra el Estado. A saber, la Corte señaló que, por **regla general**, el conocimiento de los conflictos laborales² entre el Estado y sus servidores públicos corresponde a la jurisdicción de lo contencioso-administrativo; la Corte también estableció **criterios de excepción** a esta regla general,

¹ En sentencia 309-16-SEP-CC, la Corte determinó que la decisión de no renovar el contrato de servicios ocasionales a una mujer embarazada o en periodo de lactancia efectivamente agrava la vulnerabilidad en la que se encuentra, ya que su sustento depende del trabajo que realice. Por lo tanto, la Corte señaló que no es dable que se imponga la necesidad administrativa de cumplir con determinada norma de personal, por encima de las necesidades vitales de la trabajadora. Así, se indicó que dicha decisión constituye fuente de vulneración al derecho a la igualdad en contra de la servidora pública y que no implica el desconocimiento de una norma constitucional, como es el artículo 228, de acuerdo con el cual el acceso al servicio público y la estabilidad que lo protege dependen enteramente de los méritos del aspirante, demostrados a través de un concurso público.

² De acuerdo con la sentencia 2006-18-EP/24, entre los ejemplos de conflictos laborales entre el Estado y servidores públicos que por regla general corresponderían a la vía contencioso-administrativa están: la terminación de contratos de servicios ocasionales, finalización de nombramientos provisionales, homologación salarial, supresión de partidas, liquidación, entre otros.

que operan cuando el caso se refiera a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor. A manera ejemplificativa, la Corte mencionó que tales excepciones podrían ocurrir en casos de evidente discriminación, o en los excepcionálísimos que requieran una respuesta urgente por las circunstancias que los rodeen.

10. Esa regla general, junto a sus criterios de excepción, formulada al momento de determinar la procedencia de la acción de protección de origen, constituye una regla de precedente igualmente obligatoria, pues la Corte subsume los hechos del caso en los criterios de excepción formulados a la regla general. Así, a juicio de la Corte, los hechos del caso requerían una respuesta urgente (**criterio de excepción a la regla general**) debido a la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres embarazadas frente a las decisiones de la autoridad administrativa, y la protección reforzada que la Constitución les garantiza.
11. Ahora bien, al momento de formular la regla general, la sentencia 2006-18-EP/24 también menciona ejemplificativamente la impugnación de actos administrativos relativos a la terminación de contratos de servicios ocasionales, finalización de nombramientos provisionales, homologación salarial, supresión de partidas, o liquidación, por lo que nuevamente cabe preguntarse si en la sentencia 2006-18-EP/24 se generó o no un precedente en sentido estricto respecto de estas cuestiones. Como vimos, para identificar un precedente en sentido estricto es necesario partir de los hechos del caso y determinar si esos hechos se subsumen o no en las reglas que se crean. Por ello, en la sentencia 2006-18-EP/24 existe un precedente que extiende a los nombramientos provisionales la protección laboral reforzada de la que gozan las mujeres respecto de los contratos ocasionales; así también, existe un precedente según el cual, por regla general, el conocimiento de los conflictos laborales entre el Estado y sus servidores públicos corresponde a la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, excepto cuando el caso se refiera a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor.
12. Sin embargo, no sería preciso identificar un precedente en sentido estricto respecto de toda impugnación de actos administrativos relativos a la terminación de contratos de servicios ocasionales, finalización de nombramientos provisionales, homologación salarial, supresión de partidas, o liquidación. Respecto de uno de esos supuestos (terminación de un nombramiento provisional), la Corte aplica la excepción a la regla general de que la acción de protección no es la vía; mientras que los otros supuestos

mencionados son ajenos a la decisión adoptada en la sentencia 2006-18-EP/24. Además, esta mención no constituye la razón de la decisión del caso 2006-18-EP.

13. Recordemos que, para identificar un precedente en sentido estricto hay que acudir necesariamente a las razones de las cuales no se puede prescindir para llegar a la decisión, es decir, resulta imprescindible distinguir la *ratio decidendi* del *obiter dicta*. La *ratio decidendi* son las razones de la decisión, mientras que el *obiter dicta* son dichos de paso o consideraciones adicionales que formula la Corte para explicar o guiar su razonamiento, pero no son razones que se apliquen al momento de resolver los problemas jurídicos planteados y por ende no son vinculantes para casos futuros.
14. Esta Corte Constitucional ya ha aclarado que las consideraciones adicionales que no forman parte de la *ratio decidendi* del caso en cuestión no pueden establecer un precedente judicial en sentido estricto en los términos de la sentencia 109-11-IS/20.³ De ahí que no identifique un precedente en sentido estricto respecto de supuestos ajenos a la decisión adoptada en la sentencia 2006-18-EP/24 tales como la terminación de contratos ocasionales, la homologación salarial, la supresión de partidas, o la liquidación, a través de los cuales la Corte procuró guiar su razonamiento.
15. Menos aún, existe un precedente en sentido estricto que implique que, en todo conflicto laboral con el Estado, automáticamente correspondía rechazar, inadmitir o negar la acción de protección, como explicaré a continuación.

La sentencia 2006-18-EP/24 no implicó ningún cambio de la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional del Ecuador

16. No encuentro que en la sentencia 2006-18-EP/24 haya existido un cambio de línea ni de precedente jurisprudencial. La Corte, en la sentencia 2006-18-EP/24, no estableció excepciones para la presentación de la acción de protección. Por ello, no puede entenderse que un conflicto laboral con el Estado implica que, de plano, no procede la acción de protección.
17. Tan es así que en el caso bajo análisis en la sentencia 2006-18-EP/24, se alegó expresamente que se trataba de un tema de legalidad impugnante ante los tribunales de lo contencioso-administrativo y que se pretendía la declaratoria de un derecho. A pesar de ello, la Corte estimó que, de hecho, la acción de protección sí era la vía. En esa línea,

³ CCE, Sentencia 121-20-EP/24, 31 de enero de 2024, párr. 33.

la Corte declaró procedente la acción por referirse a una servidora con nombramiento provisional quien fue desvinculada de la institución cuando se encontraba embarazada. La Corte reconoció que estos hechos pueden ser conocidos mediante una acción de protección e incluso realizó un análisis sobre el mérito de la causa, analizando las vulneraciones de derechos alegadas por la accionante.

18. La sentencia 2006-18-EP/24 indicó:

cuando se impugnan actos administrativos sobre conflictos laborales entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos, como por ejemplo, la terminación de contratos de servicios ocasionales, finalización de nombramientos provisionales, homologación salarial, supresión de partidas, liquidación, entre otras, el conocimiento del caso corresponde por regla general a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esto implica un trato igualitario hacia los servidores públicos respecto de los empleados sujetos al Código del Trabajo o a la Ley Orgánica de Empresas Públicas, pues previamente, la Corte ha determinado que, por regla general, los conflictos laborales entre empleados y empleadores (sean estos de empresas públicas o privadas) corresponden a la jurisdicción ordinaria (no se reproducen notas al pie del original).⁴

19. De lo anterior no se advierte que la Corte haya señalado que la acción de protección nunca será la vía solo porque se alegan temas laborales. La Corte sigue manteniendo, como lo ha hecho desde la sentencia 1679-12-EP/20,⁵ que, por regla general, los conflictos laborales corresponden a las vías ordinarias establecidas para el efecto y que existen excepciones a aquella regla. Por regla general, para un conflicto entre privados, existe la vía laboral; para un conflicto entre servidores públicos con el Estado, existe la vía contencioso-administrativa.

20. La sentencia 2006-18-EP/24 no es un cambio de línea al respecto, sino que ha vuelto a recordar que el análisis depende de un ejercicio que debe realizarse en cada caso concreto. La Corte ha reiterado en sendas ocasiones que no hay materias excluidas de la acción de protección.⁶ Esa línea no ha cambiado.

21. Por ello, la sentencia 2006-18-EP/24 no puede ser utilizada por las y los jueces constitucionales como otra excusa para inadmitir, negar, rechazar o desestimar este tipo de acciones de manera automática. La sentencia 2006-18-EP/24 no debe ser leída en el

⁴ CCE, sentencia 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024, párr. 42.

⁵ CCE, sentencia 1679-12-EP/20, 15 de enero de 2020, párrs. 64 y 66.

⁶ Ver, por ejemplo, CCE, sentencia 108-20-EP/24, 11 de abril de 2024, párr. 21; sentencia 461-19-JP/23 y acumulados, 19 de abril de 2023, párr. 30; sentencia 1580-18-EP/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 25; sentencia 212-20-EP/24, 25 de abril de 2024, nota al pie 20; sentencia 1245-19-EP/24, 24 de enero de 2024, párr. 17; o, sentencia 3119-19-EP/24, 21 de febrero de 2024, párr. 17.

sentido de que la acción de protección debe ser declarada inadmisibile de plano. Por el contrario, sigue en vigencia el siguiente criterio respecto de la diferencia entre la inadmisibilidad e improcedencia de la acción:

La verificación de las causales de improcedencia de las acciones de protección (artículo 42 numerales del 1 al 5) requiere de una fuerte carga argumentativa que no puede satisfacerse en el primer acto procesal de admisión, pues supone que la jueza o juez constitucional, sin que haya mediado el trámite constitucional establecido para la sustanciación de garantías jurisdiccionales (audiencia, pruebas, documentos e informes), ha formado debidamente su criterio para inadmitir a trámite una acción de protección, basándose en una de las cinco primeras causales del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.⁷

- 22.** La determinación de que un caso, sobre un conflicto laboral entre el Estado y servidores públicos, corresponde a la vía constitucional o a la vía ordinaria, no se trata de un tema de inadmisibilidad, sino que corresponde realizar un análisis de fondo sobre su procedencia o improcedencia. Al respecto, si bien la Corte ha reconocido ciertas excepciones a esta regla, no se ha apartado del precedente establecido en la sentencia 1-16-PJO-CC respecto del deber de motivar, según el cual:

Las juezas y jueces constitucionales que conozcan de una acción de protección 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. Las juezas o jueces constitucionales únicamente, cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales y lo señalen motivadamente en su sentencia, sobre la base de los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido.⁸

- 23.** Sin apartarse de ese precedente, en la sentencia 2006-18-EP/24 la Corte sigue la misma línea desde la sentencia 1178-19-JP/21 respecto del derecho a la propiedad. Esta última que determinó que “pueden existir otros supuestos de manifiesta improcedencia de la acción de protección, en los cuales el umbral de análisis de la garantía de motivación deba ser menor, como ocurre en el caso en concreto [...]”.⁹
- 24.** Así, al igual que ya lo hizo desde la sentencia 1178-19-JP/21, en la sentencia 2006-18-EP/24 la Corte únicamente recuerda que, dependiendo de cada caso concreto, si la pretensión de una demanda de acción de protección tiene una especificidad tal que puede

⁷ CCE, sentencia 102-13-SEP-CC, 4 de diciembre de 2013, pág. 23.

⁸ CCE, sentencia 1-16-PJO-CC, 22 de marzo de 2016, págs. 24 y 25, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 19, entre otras

⁹ CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 95.

resolverse por la vía ordinaria laboral o contencioso-administrativa que corresponda, o que el caso no se refiera a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor, como por ejemplo en casos de evidente discriminación, o en los excepcionales que requieran una respuesta urgente por las circunstancias que lo rodeen, entonces las juezas y jueces constitucionales tienen un umbral menor en relación con la obligación de motivar sobre la existencia o no de vulneraciones a derechos constitucionales. Para ello, deberán cumplir con el estándar constitucional mínimo de la garantía de motivación que, entre otros, determina que se deben enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión y explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, justificando además por qué la vía ordinaria es la que corresponde.

25. El umbral menor en relación con la obligación de motivar sobre la existencia, o no, de vulneraciones a derechos constitucionales en los casos en que un juez o una jueza constitucional deriva el caso a la justicia ordinaria, se explica en la medida en que, si se realizara un análisis profundo sobre el fondo del caso de forma previa a las consideraciones en cuanto a la vía adecuada para la sustanciación del caso concreto, existiría una suerte de prejuzgamiento por parte de la justicia constitucional que dejaría sin margen de acción a la justicia ordinaria o bien podría generar criterios contrapuestos sobre un mismo punto de derecho.
26. En definitiva, la determinación de que un caso sobre conflicto laboral entre el Estado y servidores públicos corresponde a la vía constitucional o a la vía ordinaria debe realizarse caso por caso sin que sea posible establecer excepciones taxativas en abstracto.

El deber de motivación que tienen los jueces y las juezas que conocen acciones de protección sobre conflictos laborales con el Estado, a la luz de la sentencia 2006-18-EP/24

27. Como ha quedado establecido, la sentencia 2006-18-EP/24 no habilita a las autoridades judiciales a rechazar de plano una acción de protección solamente porque versa sobre un conflicto laboral con el Estado ni las exime de su deber de motivar sus decisiones. El estándar, como regla general para estos casos, implica reducir o relajar la carga argumentativa, pero no significa que las autoridades judiciales puedan rechazar una acción de protección únicamente con fundamento en la temática sobre la cual versa el conflicto.

- 28.** Lo que ha establecido la sentencia 2006-18-EP/24 es que, toda vez que -por regla general- los conflictos laborales con el Estado tienen habilitada la vía contencioso-administrativa, existe una menor carga argumentativa para las autoridades jurisdiccionales que conocen estas acciones en la justicia constitucional. A mi criterio, en observancia de ese estándar de motivación, las judicaturas deben considerar, al menos, lo siguiente:
- 28.1.** Las y los jueces constitucionales deben explicar por qué la vía contencioso administrativa sería adecuada y eficaz para resolver el caso concreto a la luz de las circunstancias específicas que lo rodean. Para ello, no basta afirmar de forma general que la vía contencioso-administrativa está prevista en la ley para los conflictos laborales “de mera legalidad” con el Estado.
- 28.2.** Lo que deben examinar las y los jueces es si el caso se enmarca en uno de los supuestos previstos en la sentencia 2006-18-EP/24 para que proceda la acción de protección en un conflicto laboral con el Estado. Es decir, las y los jueces deben razonar si el caso se refiere o no a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor o servidora, como por ejemplo en casos de evidente discriminación, o casos excepcionales que por las circunstancias que los rodeen requieran una respuesta urgente.
- 28.3.** Si encuentran que el caso se enmarca en un supuesto de excepción, entonces las y los jueces deben concluir que la AP es la vía adecuada y eficaz y deben pronunciarse sobre la existencia de las violaciones de derechos alegadas. Si luego de este análisis no encuentran que el caso concreto requiera la intervención de la justicia constitucional, deben concluir que la vía adecuada es la contencioso administrativa.
- 29.** Cabe señalar que la propia sentencia 2006-18-EP/24 determina que no es obligación de los accionantes justificar la excepción, pero sí de las autoridades judiciales motivar. En otras palabras, la carga argumentativa sigue recayendo en las y los jueces.
- 30.** Resulta necesario recordar que la vía contencioso-administrativa está diseñada para abordar los conflictos laborales entre servidores públicos y el Estado. Tan es así que cuando un servidor o servidora acude a la justicia constitucional con un conflicto laboral, se arriesga a la posibilidad de que le respondan que esa no es la vía idónea; mientras que, si el mismo servidor o servidora acude a la justicia contencioso-administrativa, eventualmente recibirá una respuesta a su planteamiento. Ahora bien, esto no significa que la vía contencioso-administrativa sea adecuada y eficaz para todos los casos. De ahí

que, a efectos del estándar motivacional señalado, las y los jueces constitucionales deben tomar en cuenta no sólo las particulares vulnerabilidades de las y los servidores públicos, sino también las particularidades de la vía contencioso-administrativa.

31. Entre otros factores, en su razonamiento las y los jueces deberán considerar que la justicia contencioso-administrativa no es necesariamente una vía rápida o sencilla, sino que se caracteriza por la excesiva carga procesal y mantiene un importante retraso procesal. A esto se suman los breves tiempos de caducidad de la acción y el hecho de que no existen dos instancias, sino una única instancia seguida de un recurso eminentemente técnico como es la casación. Las y los jueces constitucionales no pueden obviar que, si bien en la justicia contencioso-administrativa existe la posibilidad de suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos impugnados hasta que se resuelva la materia del caso, no es frecuente que esto ocurra, como tampoco es común que se proteja a la parte débil de la relación con el Estado.¹⁰ La constitucionalización de la justicia ordinaria es un ideal de la Constitución que depende de un proceso que todavía no se ha consolidado, y que enfrenta resistencias tanto culturales como institucionales.

La línea divisoria no siempre es clara y la sentencia 2006-18-EP/24 no pretende trazarla

32. La superposición entre la justicia constitucional y la contencioso-administrativa no es un problema nuevo. Las tensiones entre estas dos jurisdicciones han existido y existirán siempre. La LOGJCC aborda este tema cuando en su artículo 42.4 señala que la acción de protección de derechos no procede “[c]uando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz.” Este artículo no resuelve el problema, pues no es fácil definir una frontera clara entre las cuestiones de “mera legalidad” y las cuestiones constitucionales. La jurisprudencia constitucional ha gestionado esta superposición de distintas maneras, pero siempre enfatizando en que las soluciones no pueden venir de razonamientos en abstracto, sino que deben surgir en función de casos concretos.
33. De hecho, la superposición entre las vías ordinaria y constitucional no se reduce al choque entre la jurisdicción de lo contencioso administrativo y la jurisdicción constitucional. Por

¹⁰ En esto, debo reconocer, resulta desacertada la afirmación de la sentencia 2006-18-EP/24 en el sentido de que al establecer que sea la regla general que la jurisdicción de lo contencioso administrativo conozca estos casos “implica un trato igualitario hacia los servidores públicos respecto de los empleados sujetos al Código del Trabajo o a la Ley Orgánica de Empresas Públicas” (párrafo 42), pues la justicia laboral tiene marcadas diferencias con la justicia contencioso-administrativa.

ejemplo, si bien la propiedad es un derecho constitucional, hay cuestiones relacionadas con el derecho a la propiedad que deben canalizarse por la justicia civil ordinaria (como la declaración de la prescripción adquisitiva de dominio) y cuestiones que podrían tutelarse a través de las garantías (como los casos de confiscación, en que se priva de la propiedad a una persona sin un procedimiento expropiatorio). Lo mismo ocurre con el derecho al trabajo. En cada caso, es necesario analizar la pretensión y circunstancias específicas, para determinar si debe abordarse desde la vía ordinaria o desde la vía constitucional.

34. Para la mayoría de conflictos existen las vías idóneas y eficaces dentro de la jurisdicción ordinaria, y no todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente tienen cabida en la esfera constitucional. Acudir a las garantías jurisdiccionales cuando existen vías ordinarias no es cuidar a la justicia constitucional, por el contrario, las aleja de su misión fundamental y las vuelve cada vez más ineficaces para tutelar aquellos casos que requieren una respuesta célere. La demora en la tramitación de los procesos en la vía contencioso-administrativa no puede ser un criterio aislado para escoger la vía constitucional como un camino preferente. En otras palabras, lo que determina si la vía idónea y eficaz es la vía constitucional o la vía administrativa, no puede ser exclusivamente la demora judicial. La idoneidad y eficacia depende de cada caso concreto y de muchas circunstancias, entre ellas, de cómo el transcurso del tiempo afecta o impacta a cada persona en específico.
35. La intención del constituyente al consagrar la acción de protección fue establecer una vía capaz de garantizar eficazmente y de manera oportuna y rápida la reparación integral frente a las vulneraciones de los derechos. Para proteger a la justicia constitucional, es fundamental no acudir a ella cuando existen vías ordinarias capaces de tutelar los derechos constitucionales. Si se acude a las garantías jurisdiccionales sólo en consideración de que, en comparación con las vías ordinarias, es más rápida, se corre el riesgo de congestionar a esta vía con cuestiones ordinarias, al punto que los casos verdaderamente urgentes no podrán ser tutelados.
36. La acción de protección procede cuando se verifique una real vulneración de derechos constitucionales y le corresponde a cada juez y jueza constitucional verificar y argumentar, caso a caso, si a la luz de los hechos, las pretensiones, y las especiales vulnerabilidades de la presunta víctima, se trata de una cuestión de justicia constitucional o si, por el contrario, le corresponde a la justicia ordinaria. No es posible dilucidar la división entre la justicia constitucional y la justicia ordinaria de manera abstracta, sino siempre a la luz de cada caso concreto. Por eso, ni la sentencia 2006-18-EP/24 ni ninguna

otra puede trazar una línea fronteriza para todas las materias en abstracto de manera tajante, sino a lo mucho establecer posibles ejemplos o reglas generales que siempre estarán sujetas a excepciones. La decisión final la debe tomar el juez o jueza que conoce cada causa concreta, y es a ese juez o jueza al que le corresponde la carga argumentativa.

37. Así como los jueces y juezas constitucionales no pueden desnaturalizar la justicia constitucional para resolver cuestiones que inobservan el objeto de la acción; tampoco pueden desestimar todas las demandas aduciendo que existe una vía judicial para impugnar el acto sin verificar adecuadamente si se trata de casos que ameritan la atención de la justicia constitucional. Por el contrario, los jueces y las juezas no deberían dudar en declarar procedente una acción de protección en casos de conflictos laborales con el Estado si evidencian cuestiones que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor o servidora o casos excepcionales que por las circunstancias que los rodeen requieran una respuesta urgente que amerite la tutela de los derechos en la vía constitucional.
38. Dado que la línea divisoria no siempre es clara, no toda improcedencia de una acción de protección acarrea su desnaturalización. La desnaturalización de una garantía jurisdiccional es una actuación arbitraria y grave que ocurre cuando se dicta una sentencia manifiestamente contraria al objeto de la garantía. El que los conflictos laborales con el Estado tengan una vía ordinaria no implica que resolverlos en la vía constitucional equivalga a su desnaturalización, toda vez que no se trata de una cuestión ajena al objeto de la garantía y existen casos en los cuales las pretensiones no se reducen a reclamos laborales.
39. De la misma forma, el que existan vías ordinarias capaces de resolver este tipo de conflictos no implica que se deba entender a la acción de protección como subsidiaria o residual. Nuestra Constitución consagró a la acción de protección como un amparo directo, de tal manera que no es necesario agotar recursos previos (subsidiariedad) o que solo sea posible acudir a la acción de protección cuando se compruebe que no existe ninguna otra vía (residualidad). Independientemente de las confusiones que se han generado sobre el término “subsidiariedad”,¹¹ lo que me interesa resaltar es que la acción

¹¹ Se ha generalizado la idea de que la acción de protección es “subsidiaria” en el sentido de que no procede cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en vía judicial, como establece el artículo 42.4 de la LOGJCC. Sin embargo, a mi juicio existe una confusión conceptual. El principio de subsidiariedad implica que determinado organismo tiene la responsabilidad primaria de realizar algo y sólo cuando no lo hace o lo hace de manera defectuosa, otro organismo, de manera subsidiaria, puede intervenir. Así, por ejemplo, cuando el Estado falla en su obligación de garantizar derechos, tras agotar los recursos internos, las personas pueden acudir, subsidiariamente, a los sistemas internacionales de protección de derechos humanos. Así también, cuando los

de protección no constituye un último “recurso” por agotar, como lo ha señalado ya la Corte Constitucional.¹²

40. El artículo 42.4 de la LOGJCC no debe interpretarse como si requiriera a los accionantes que en primera instancia agoten las vías administrativas y/o judiciales para que, posteriormente, sea procedente la presentación de la garantía jurisdiccional. La acción de protección no es un mecanismo de impugnación de las decisiones de la justicia ordinaria o la vía administrativa. Si fuera necesario agotar las vías ordinarias antes de presentar una acción de protección, no tendría sentido esta acción, puesto que lo que correspondería sería la acción extraordinaria de protección.
41. Por ello, insisto en que la evaluación debe realizarse siempre a la luz de que cada caso concreto y sus particularidades. Es en cada caso concreto, y no en un estándar en abstracto, donde puede definirse si la acción de protección es o no la vía. Para ello, las judicaturas que conocen acciones de protección sobre conflictos laborales con el Estado deben motivar sus decisiones, conforme lo expuse en la sección previa.
42. Con base en los argumentos expuestos, formulo este voto concurrente pues me preocupan algunas lecturas que se han realizado de la sentencia 2006-18-EP/24 por parte de determinados actores, entidades accionadas y ciertos jueces y juezas. En este voto, no me estoy distanciando de los criterios de la sentencia 2006-18-EP/24, a lo mucho, he procurado explicarlos con el fin de evitar que una lectura imprecisa de dicha sentencia tenga un efecto perjudicial en causas futuras. En ese sentido, valoraré la necesidad de reproducir este voto en otras sentencias.

DANIELA
SALAZAR
MARIN

Digitally signed
by DANIELA
SALAZAR MARIN

Daniela Salazar Marín

JUEZA CONSTITUCIONAL

jueces ejecutores fallan en su obligación de hacer cumplir las sentencias de la justicia constitucional, tras agotar los requisitos ante tales jueces, las personas pueden acudir, subsidiariamente, a la Corte Constitucional a través de la acción de incumplimiento. En este sentido de las palabras, la acción de incumplimiento es subsidiaria, mientras que la acción de protección, no.

¹² CCE, sentencia 446-19-EP/24, 31 de enero de 2024, párr. 55.

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 2126-19-EP fue presentado en Secretaría General el 08 de mayo de 2024, mediante correo electrónico a las 15:08; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto concurrente**Jueza:** Alejandra Cárdenas Reyes**SENTENCIA 2126-19-EP/24****VOTO CONCURRENTE****Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes**

1. Con el debido respeto por las decisiones mayoritarias de la Corte, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), respetuosamente presento mi voto concurrente.
2. La Corte Constitucional aprobó la sentencia 2126-19-EP/24, en la que aceptó la acción extraordinaria de protección presentada por Selenne Virginia del Consuelo Barba Salcedo (“**accionante**”) en contra de la sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas. Esto ocurrió en el marco de una acción de protección planteada frente a un acto administrativo, mediante el cual se dio por terminado el nombramiento provisional de la accionante, sin considerar que tenía a su cargo la manutención y cuidado de su hermana con síndrome de Down y una discapacidad intelectual grave del 78%. Sus pretensiones fueron aceptadas en primera instancia, pero la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas revocó la sentencia.
3. Si bien estoy de acuerdo con la decisión de mayoría de que existió vulneración a derechos constitucionales, quiero abordar dos puntos en este voto: 1) realizar ciertas puntualizaciones sobre el análisis de la sentencia 2006-18-EP/24, planteado en los párrafos 83 y 84 del voto de mayoría y 2) presentar mi disidencia con la indemnización como medida de reparación.

Sobre la sentencia 2006-18-EP/24:

4. En los párrafos 83 y 84, el voto de mayoría señala:

83. En primer lugar, como se afirmó anteriormente, este es un caso en el que procede claramente la acción de protección en atención a las condiciones particulares de la accionante y de la persona que se encuentra a su cargo. Al respecto, siguiendo su línea jurisprudencial, esta Corte, en su sentencia 2006-18-EP/24, señaló que la acción de protección procede en conflictos de naturaleza laboral entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos en varios y amplios supuestos, específicamente, cuando se comprometa notoria o gravemente la dignidad o autonomía de los servidores públicos, en situaciones de evidente discriminación, o cuando las circunstancias del caso requieran de una respuesta urgente.

84. En este sentido, esta Corte anota que a través de su jurisprudencia ha identificado varios escenarios específicos y no taxativos en los que la acción de protección procede respecto de conflictos laborales de servidoras y servidores públicos contra el Estado. Por ejemplo, en la sentencia 080-13-SEP-CC se examinó la situación de un servidor público que fue desvinculado de su puesto de trabajo por un supuesto desempeño laboral deficiente como consecuencia de padecer VIH; en la sentencia 689-19-EP/20 se estudió el caso de una persona sustituta de otra con discapacidad que fue removida de su puesto de trabajo; en la sentencia 3-19-JP/20 se examinó la situación de veinte mujeres embarazadas o en período de lactancia que fueron desvinculadas de sus cargos; en la sentencia 1095-20-EP/22 se analizó la situación de un servidor público con una enfermedad catastrófica y discapacidad que fue separada de su puesto de trabajo; en la sentencia 878-20-JP/24 que revisó el caso de una servidora pública en período de maternidad a la que se le suspendió su licencia por maternidad tras el fallecimiento de su hijo; entre otras decisiones. Es decir, que existen una gran variedad de escenarios fácticos en que la acción de protección es procedente.

5. La Corte ya ha señalado que la acción de protección es la garantía idónea y eficaz que procede cuando el juez efectivamente verifica una real vulneración a derechos constitucionales. Sin embargo, no todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente tienen cabida para el debate en la esfera constitucional pues para conflictos en materia de legalidad, existen las vías idóneas y eficaces dentro de la jurisdicción ordinaria.¹ Pero separar de manera diáfana lo que pertenece a la esfera de legalidad y constitucionalidad no es una tarea sencilla, y tal vez, tampoco deseable, especialmente en el constitucionalismo ecuatoriano tan densamente cargado de múltiples valores, principios y derechos constitucionales.
6. Por eso, tanto i) la procedencia de la acción de la protección; y, ii) la obligación de analizar la real vulneración a derechos constitucionales (tercer elemento de la motivación) depende, necesariamente, de las circunstancias de cada caso.

i) Procedencia

7. La Corte Constitucional, en relación con la procedencia ha indicado que la acción de protección no tiene, estrictamente, una fase de admisión, sino que, si existen vacíos formales, el juez o jueza debe devolver la demanda para que se completen. Excepcionalmente, en los casos previstos en los numerales 6 y 7 del artículo 42 de la LOGJCC, se puede declarar la improcedencia de la acción en el **auto** de calificación de la demanda. En el resto de casos, los jueces y juezas deben declarar en **sentencia**, tras un análisis motivado, que la acción es improcedente.²

¹ CCE, sentencia 016-13-SEP-CC de 16 de mayo de 2013.

² CCE, sentencia 102-13-SEP-CC, de 27 de diciembre de 2013.

8. Ahora bien, la Corte ha establecido, caso por caso, en qué escenarios fácticos específicos una acción de protección es improcedente; y escenarios fácticos específicos en donde el estándar de motivación no se agota en el tercer elemento de la motivación.
9. Así, la Corte ha delimitado ciertos escenarios fácticos muy específicos en los que la acción de protección no es una garantía procedente. De esta manera, la Corte ha ido señalando qué casos tienen componentes constitucionales y cuáles pertenecen a la esfera de la legalidad. Para tomar esa decisión debe atender a los elementos específicos y característicos del caso.
10. Entre los escenarios específicos en los que la Corte ha establecido la improcedencia de la acción se encuentran: 1) cuando se impugnan **vistos buenos**, cuyo conocimiento corresponde la jurisdicción laboral;³ 2) cuando se impugnan informes que constituyen actos preparatorios dentro de un proceso de control político y remoción de autoridades;⁴ al no generar efectos directos o vinculantes, no tiene la potencialidad de vulnerar, por sí mismos derecho constitucionales; 3) cuando se impugna un auto de avoco conocimiento del pliego de peticiones, emitido por el Inspector de Trabajo, porque se trata de una providencia que habilita la tramitación de los conflictos colectivos de trabajo ante el tribunal de conciliación y arbitraje;⁵ 5) cuando se pretende la declaración de un derecho como cuando se busca la extinción de una obligación originada en un contrato;⁶ o como la declaratoria de propiedad de un bien inmueble.⁷

ii) Motivación

11. Respecto de la ii) motivación, la Corte ha señalado reiteradamente la obligación de los jueces de garantías jurisdiccionales de analizar la real vulneración a derechos constitucionales (tercer elemento de la motivación). Este Organismo ha indicado que el

³ En este supuesto, la Corte ha dispuesto que una acción de protección procede en cuando hay situaciones especialmente graves como discriminación, trabajo forzado o afectaciones al derecho a la integridad personal de los trabajadores; o bien, si los hechos indican la urgencia o necesidad de atender una situación particular en grado tal que la vía judicial ordinaria deviene en ineficaz. Ver: Corte Constitucional. Sentencia 1329-12-EP/22, 7 de septiembre de 2022, párr. 28; Corte Constitucional. Sentencia 1679-12-EP/20, 15 de enero de 2020, párr. 65-68.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia 1679-12-EP/20, 15 de enero de 2020, párr. 65-68; Sentencia 3664-22-JP/24, párr. 51; 122-22-JC/23, 25 de octubre de 2023.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia 304-13-EP/20, 18 de noviembre de 2020, párr. 44.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 104-106.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia 948-17-EP/23, 20 de diciembre de 2023.

derecho a la motivación en garantías jurisdiccionales exige, por regla general, un estándar alto de suficiencia motivacional.⁸

12. Ahora bien, también ha identificado casos en donde el estándar de motivación alto que exigen las garantías se reconduce a otro tipo de motivación. El primero, se refiere a los casos de improcedencia. Aquí, si el caso que se presenta ante las y los jueces de garantías jurisdiccionales reúne alguno de los escenarios fácticos, ejemplificados algunos de ellos en párrafos anteriores, en donde la Corte ya ha señalado que la acción de protección no es procedente, entonces los jueces en su motivación pueden declarar la improcedencia de la acción señalando cómo el caso en cuestión es de aquellos en donde la Corte ha establecido su improcedencia.
13. El segundo, es el caso de jueces o servidores judiciales destituidos que han planteado previa o paralelamente una acción contenciosa administrativa.⁹ En estos casos, la jurisprudencia de la Corte ha establecido que los jueces y las juezas constitucionales deben analizar y verificar, como estándar de motivación, si el caso presentado antes ellos tiene los mismos hechos, cargos y pretensiones que la acción contenciosa.
14. La determinación de la procedencia de la acción de protección, o de exceptuar la necesidad de realizar análisis exhaustivos de vulneración de derechos, en consecuencia se ha construido caso a caso en la jurisprudencia de la Corte. Esto no puede ser de otra manera. Ante un argumento de vulneración de derechos constitucionales, no hay un criterio único, ni una regla general que establezca de manera clara, definida e indudable cuáles sí son casos constitucionales y cuáles son de legalidad. Por eso, la construcción de las dimensiones constitucionales de los derechos subjetivos e identificación de su dimensión legal, debe ser una construcción jurisprudencial, caso a caso. Esto es consecuencia de la naturaleza de nuestro constitucionalismo.
15. De ahí que, ante un argumento que señale la vulneración de derechos constitucionales en una acción de protección, como regla general, los jueces constitucionales mantienen la obligación de analizar de manera profunda la existencia o no de la vulneración de los derechos alegados (tercer elemento de la motivación). Solo si se trata de escenarios **específicos** delineados por la Corte los jueces pueden o bien: declarar la improcedencia de la acción, por la existencia de otra vía idónea y eficaz; o, aplicar otro estándar de motivación.

⁸ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021. Más recientemente sentencia 1263-20-EP/24, de 16 de febrero de 2024, 1531-20-EP/24, de 21 de febrero de 2024.

⁹ CCE, sentencia 2901-19-EP, 27 de septiembre de 2023.

16. En definitiva, sostengo que la fijación de reglas absolutas de improcedencia, que no identifiquen escenarios específicos (vistos buenos, actos preparatorios, declaración de derechos de propiedad, etc) podría tornar a la acción de protección en *residual*, lo cual ha sido rechazado expresamente por la jurisprudencia de esta Corte, y podría limitar la garantía de la motivación. Una posición de este estilo no se compadece con nuestro modelo constitucional.
17. En este marco, reconozco la importancia y me sumo a las aclaraciones realizadas en los párrafos 83 y 84 citados anteriormente, en el sentido de que la acción de protección procede en conflictos de naturaleza laboral entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos en un sinnúmero de supuestos. Incluso, entre los posibles escenarios en los que la acción de protección procede en estos casos, añadiría el propio escenario del caso resuelto en la sentencia 2006-18-EP/24, relativo a la terminación del nombramiento provisional de una funcionaria pública embarazada.
18. Es así que los casos relacionados a conflictos laborales públicos no son automáticamente improcedentes, ni constituyen una excepción absoluta a la motivación en garantías jurisdiccionales. Al contrario, los jueces constitucionales deben, necesariamente, entrar a analizar las alegaciones sobre vulneraciones a derechos presentadas por los proponentes, con el fin de determinar si están relacionadas a la dimensión constitucional de dichos derechos -como ocurre en los diversos escenarios mencionados en el párrafo 84 del voto de mayoría. De verificarse aquello, las acciones de protección serán procedentes y el juez deberá entrar a analizar el fondo del asunto, es decir, determinar si existió una real vulneración a derechos constitucionales.

Sobre la indemnización como medida de reparación:

19. Como medida de reparación principal, el párrafo 93 del voto de mayoría ordenó:

93. Ante la vulneración al derecho a la protección laboral reforzada de la accionante, esta Corte anota que la accionante solicitó expresamente ser restituida a su puesto de trabajo. Sin embargo, este Organismo considera que por las particularidades del caso en concreto, en atención al tiempo transcurrido y al constatar que la accionante cuenta con un nuevo trabajo en otra institución pública, ya no es posible restituir a la accionante a su cargo. En consecuencia, para su caso particular, esta Corte estima adecuado disponer como medida de reparación que la Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública pague una compensación económica a la accionante por su desvinculación unilateral y anticipada a la luz de las exigencias previstas en la LOD. Esto es, de conformidad con lo prescrito en el artículo 51 de la LOD, el otorgamiento de un valor correspondiente a 18 salarios básicos unificados de la mejor remuneración devengada hasta la fecha de la desvinculación.

20. Ahora bien, de la revisión del presente caso se desprende que la accionante pretendía, como medida de reparación, ser reintegrada a su cargo en el Ministerio de Salud Pública, del que fue removida de forma ilegal. Dicha pretensión puede constatarse del propio texto de la demanda, en el que la accionante señala:

Por todo lo anteriormente expuesto, tengo a bien acudir ante Vuestras Señorías a solicitar mediante la presente demanda de Acción Extraordinaria de Protección, a fin de que se sirvan declarar la NULIDAD e inconstitucionalidad de la SENTENCIA EN CUESTION toda vez que se han lesionado mis derechos [...], y se afecta a una persona que tiene vulnerabilidad por su estado de salud; **consecuentemente se sirva disponer mi reintegro a mi trabajo y funciones** [...] [énfasis añadido]

21. Asimismo, en la audiencia de la causa, que tuvo lugar el 15 de marzo de 2024, el juez ponente preguntó a la accionante cómo esperaría que sus derechos fueran reparados, en caso de que la Corte analice el mérito del caso. Frente a esto, la accionante respondió: “retornándome mi puesto y haciéndome la cancelación de todo el tiempo que me han tenido fuera desde el año 2018, que fue cuando me agradecieron los servicios... y mi puesto... yo lo que necesito es trabajar”. Incluso, al consultarle sobre el trabajo que tiene actualmente, la accionante aclaró que “es un puesto mucho menor... tengo un nombramiento provisional con una escala remunerativa mucho menor a la que yo tenía” y, por tanto, ratificó su pretensión de ser reintegrada a su trabajo previo.
22. Este Organismo ha señalado que la reparación integral, en el marco constitucional y convencional, constituye una institución jurídica de doble naturaleza, siendo derecho y deber al mismo tiempo. La reparación integral es un derecho que tiene toda persona para que se eliminen los efectos de las violaciones que se hayan cometido en su perjuicio o el de su familia; y es un deber que tiene toda autoridad judicial de restituir, a través de todos los medios que están a su alcance, el estado en el que estaba la víctima antes de la ocurrencia del daño, o en caso de imposibilidad, activar canales de compensación y satisfacción.¹⁰ En el mismo sentido, el artículo 18 de la LOGJCC señala que “[l]a reparación integral procurará que la persona o personas titulares del derecho violado gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación.”
23. Adicionalmente, el referido artículo 18 señala que “[l]a persona titular o titulares del derecho violado deberán ser necesariamente escuchadas para determinar la reparación, de ser posible en la misma audiencia.” En otras palabras, la norma reconoce la

¹⁰ CCE, sentencia 983-18-JP/21, de 25 de agosto de 2021, párr. 311.

importancia de escuchar a la víctima, con el fin de que las medidas de reparación ordenadas se adapten y satisfagan sus necesidades, y procuren su bienestar.

24. En el presente caso, la medida que más se adecuaba al propósito de **restituir el estado en el que estaba la víctima antes de la ocurrencia del daño** era justamente el reintegro de la accionante al cargo que tenía en el Ministerio de Salud, previo a la terminación de su nombramiento provisional; y, la orden de pago de los salarios que dejó de percibir. En mi criterio, esta medida era posible y, por tanto, debía ser la adoptada por el voto de mayoría. No estoy de acuerdo en que el mero paso del tiempo o el hecho de que la accionante tenga un nuevo trabajo, constituyan -en forma alguna- obstáculos para que ella pueda ser reintegrada. Esto es aún más relevante al observar que la propia accionante manifestó a la Corte, en dos ocasiones, que su pretensión era ser reintegrada a su cargo previo.
25. En virtud de los argumentos presentados, considero que la Corte estaba llamada a acoger las pretensiones manifestadas por la accionante respecto a la forma en que aspiraba ser reparada y a disponer su reintegro y el pago de salarios dejados de percibir, en lugar de la indemnización.

XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS
REYES

Firmado digitalmente
por XIMENA
ALEJANDRA
CARDENAS REYES
Fecha: 2024.05.14
10:37:38 -05'00'

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 2126-19-EP fue presentado en Secretaría General el 10 de mayo de 2024, mediante correo electrónico a las 09:54; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Razón: Siento por tal, que en la sentencia 2126-19-EP, no consta el voto concurrente de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo, por haberse presentado el supuesto establecido en el inciso cuarto del artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

212619EP-6b829

**Caso Nro. 2126-19-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y los votos concurrentes que antecede fue suscrito el día martes catorce 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 1379-20-EP/24
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 16 de mayo de 2024

CASO 1379-20-EP

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

SENTENCIA 1379-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil y Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua emitida dentro de una acción de protección. Se concluye que la judicatura accionada no vulneró el derecho los accionantes al debido proceso en la garantía de motivación, pues, al contener un análisis sobre las vulneraciones de derechos alegadas, la motivación de su decisión fue suficiente. Sin embargo, se verifica que tanto la jueza de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Ambato como la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil y Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua violaron el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes.

1. Antecedentes procesales

1.1 El proceso originario

1. El 9 de junio de 2020, los señores Verónica del Rocío Abril Portero y Mario Raphael Espín Escobar presentaron una acción de protección¹ conjuntamente con medidas cautelares² en contra del Consejo de la Judicatura, de la Fiscalía General del Estado (“FGE”) y de la Procuraduría General de Estado.³ La causa fue signada con el número

¹ La acción de protección fue propuesta al considerar que se vulneraron sus derechos a la estabilidad laboral, seguridad jurídica e igualdad y no discriminación. Lo anterior, en virtud de que se les habría renovado sus nombramientos provisionales, varias veces, y no se les habría otorgado un nombramiento definitivo, pese a haber accedido al puesto de Asistente Fiscal por estar en el banco de elegibles tras un concurso de méritos y oposición. Indicaron que las irregularidades cometidas por la Fiscalía General del Estado y el Consejo de la Judicatura generaron una intervención de la Contraloría General del Estado, la cual emitió el Informe General signado con el número DAAC-0070-2016, mismo en el que se indicó la existencia de anomalías en los procesos de designación de servidores, por lo que se recomendó regularizarlos.

² Los actores solicitaron como medidas cautelares que se disponga a la Fiscalía General del Estado y al Consejo de la Judicatura que se abstengan de emitir acciones de personal u otros actos que “produzcan nuestra separación laboral de los cargos de asistentes fiscales que actualmente ocupamos, hasta que la presente acción sea resuelta en sentencia”.

³ La solicitud de medidas cautelares fue negada en auto de 10 de junio de 2020.

18334-2020-01231, y su conocimiento correspondió a la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Ambato (“**Unidad Judicial**”).

2. Mediante sentencia de 26 de junio de 2020, la jueza de la Unidad Judicial resolvió rechazar la acción de protección al verificar que incurría en las causales de improcedencia establecidas en los numerales 1 y 3 del artículo 42 de la LOGJCC. En contra de esta decisión, los señores Verónica del Rocío Abril Portero y Mario Raphael Espín Escobar interpusieron recurso de apelación.
3. El 12 de agosto de 2020, la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil y Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua (“**Sala**”) resolvió rechazar el recurso interpuesto y confirmar la sentencia subida en grado.⁴
4. El 17 de agosto de 2020, los señores Verónica del Rocío Abril Portero y Mario Raphael Espín Escobar interpusieron un recurso de ampliación y aclaración de la sentencia referida *ut supra*. El 28 de agosto del 2020, la Sala negó dicha solicitud.

1.2 Trámite ante la Corte Constitucional

5. El 17 de septiembre de 2020, los señores Verónica del Rocío Abril Portero y Mario Raphael Espín Escobar (“**accionantes**”) presentaron la acción extraordinaria de protección que nos ocupa en contra de las sentencias de 26 de junio de 2020 y de 12 de agosto de 2020.⁵ La causa se signó con el número 1379-20-EP y fue admitida en auto de 5 de febrero de 2021. En el auto se dispuso que la Sala remita un informe de descargo respecto de la demanda.⁶
6. El 2 de marzo de 2021, los accionantes ingresaron un escrito mediante el cual señalaron sus casilleros electrónicos.
7. El 7 de marzo de 2024, el juez ponente avocó conocimiento de la causa y dispuso a la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Ambato que remita su informe de descargo.

⁴ En segunda instancia el proceso fue signado con el número 18111-2020-00026.

⁵ Si bien en la demanda de acción extraordinaria de protección los accionantes señalan como decisión impugnada exclusivamente a la sentencia de primera instancia, de la lectura de la misma también se encontraron cargos en contra de la sentencia de 20 de agosto de 2020. Por lo tanto, se tomará a la sentencia de segunda instancia como decisión impugnada. Ver CCE, sentencias 2048-15-EP/20, 28 de octubre de 2020, párr. 16; 2758-18-EP/23, 15 de noviembre de 2023, párr. 15.

⁶ La Sala de Admisión estuvo conformada por los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet, Karla Andrade Quevedo y el entonces juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.

2. Competencia

8. De conformidad con el artículo 94 de la Constitución, 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. Argumentos de los sujetos procesales

3.1 Argumentos de la parte accionante

9. Los accionantes sostienen que “[...] tanto la jueza a quo, como los miembros de la [Sala] que conocieron [...] el recurso de apelación [...] en ningún momento cuestionaron la existencia de nuestros derechos adquiridos (nombramiento), el cual se constituyó por el acceso a los puestos conforme a las reglas de concurso público de méritos y oposición [...]”.
10. Por otra parte, los accionantes señalan que “la jueza de primer nivel en su momento, así como el tribunal que posteriormente conoció el recurso de apelación no realizaron un examen real respecto de la vulneración de los derechos, limitándose a afirmar que el caso corresponde a un asunto de mera legalidad”.

11. Asimismo, consideran lo siguiente:

[...] la jueza a quo, no realizó un real examen respecto de nuestras alegaciones a (sic) vulneración de derechos, limitándose a crear una regla *contrario sensu* incluso a la propia jurisprudencia constitucional afirmando que cualquier cumplimiento o ‘incumplimiento’ que hubieran cometido los accionados debe ser tratado por los jueces ordinarios [...].

12. De igual forma, los accionantes alegan que la Sala al conocer el recurso de apelación “no examinó los antecedentes propuestos a fin de determinar objetivamente la existencia o no de una vulneración a derechos”.
13. Los accionantes consideran que se vulneró su derecho a la seguridad jurídica porque existió una inaplicación del inciso final del artículo 16 de la LOGJCC en virtud de que, en su demanda solicitaron que la Fiscalía General del Estado y el Consejo de la Judicatura presenten: (i) los documentos a través de los cuales identifiquen a los antecesores de nuestros cargos y el proceso íntegro del concurso 01-2012 y (ii) el informe técnico

DNTH-5207-2014 por medio del cual se sugirió el nombramiento de 431 elegibles de los concursos 01-2012 y 02-2012. A su criterio, estos documentos les permitía probar la aplicación de un trato diferenciado al no incorporarles en la expedición de elegibles de la carrera fiscal administrativa conforme dispuso la resolución emitida por el Consejo de la Judicatura. Finalmente, indican que, a pesar de haber explicado la importancia de su pedido ni la jueza de la Unidad Judicial, ni la Sala exigieron la presentación de la información “que permitiría dilucidar la real existencia o no de vulneraciones a derechos constitucionales”. A su juicio, las autoridades judiciales debían presumir como ciertos los hechos señalados en la demanda.

14. En consecuencia, los accionantes pretenden lo siguiente: (i) que se acepte la acción extraordinaria de protección, (ii) que se declare que la sentencia de 12 de agosto de 2020 vulneró sus derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de la motivación y (iii) solicitó varias medidas de reparación integral.⁷

3.2 Argumentos de las judicaturas accionadas

15. Tanto la Unidad Judicial Civil de Ambato como la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil y Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, pese a haber sido debidamente notificados, no presentaron los informes de descargo requeridos.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

16. Los problemas jurídicos que se plantean y se resuelven en una acción extraordinaria de protección surgen, principalmente, de los cargos formulados por los accionantes en la demanda, es decir, de las acusaciones dirigidas en contra de las decisiones impugnadas dentro de la acción, por considerarlas lesivas de un derecho fundamental.⁸
17. En el caso bajo análisis, los accionantes identifican como decisiones impugnadas a las sentencias de primera y segunda instancia.

⁷ Entre estas: Dejar sin efecto los actos administrativos impugnados y, en consecuencia, que se ordene a la Fiscalía General del Estado y al Consejo de la Judicatura que emitan acciones de personal en la que se establezca los correspondientes nombramientos definitivos a Verónica del Rocío Abril Portero y Mario Raphael Espín Escobar; 2. Ordenar a la Fiscalía General del Estado y al Consejo de la Judicatura que por el transcurso de un año se limiten a realizar acciones conducentes a anular nuestra garantía de estabilidad laboral; 3. Disponer a la Fiscalía General del Estado se nos conceda atentos oficios de disculpas por el daño ocasionado a nuestros derechos constitucionales; y 4. Remitir el presente proceso a la Contraloría General del Estado con la finalidad de que continúe con la supervisión de las recomendaciones dispuestas en el Examen Especial DAAC-0070-2016.

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

18. La sentencia 1967-14-EP/20 ha señalado que la carga argumentativa de una demanda de acción extraordinaria de protección, debe reunir, al menos, tres elementos: **(1)** la afirmación de que se ha vulnerado un derecho; **(2)** la indicación de la acción u omisión de la autoridad jurisdiccional que generó dicha vulneración; y, **(3)** la explicación del nexo de causalidad entre los elementos (1) y (2), es decir, la explicación de cómo la acción u omisión de la autoridad jurisdiccional habría generado la vulneración de derechos alegada. Empero, ya en la sustanciación de los casos, un cargo no puede ser rechazado, sin que previo a ello se haya realizado un esfuerzo razonable que permita establecer la violación de un derecho fundamental.
19. En lo referente al cargo expuesto en el párrafo 9 *supra* este Organismo descarta su análisis por falta de argumento mínimamente completo. Esto, en virtud de que dicha alegación no cuenta con una carga argumentativa suficiente para ser analizada por la Corte pese a realizar un esfuerzo razonable pues no fundamentan cómo la acción u omisión esgrimida habría generado la vulneración de su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. Además, la presente alegación se encamina hacia el mérito del caso, por lo que la misma podría tratarse, excepcionalmente, si se cumplen los requisitos respectivos.
20. Por otra parte, se evidencia que los cargos contenidos en los párrafos 10, 11 y 12 *supra*, se refieren a un supuesto vicio motivacional, el cual habría ocurrido por la supuesta inexistencia de un análisis sobre la alegada vulneración de derechos constitucionales. Los accionantes sostienen que tanto la jueza de primera instancia como la Sala “no realizaron un examen real respecto de la vulneración de los derechos, limitándose a afirmar que el caso corresponde a un asunto de mera legalidad”.
21. Por ende, al verificar que los accionantes formulan los mismos cargos respecto de las sentencias de primera y segunda instancia esta Corte señala que iniciará su análisis con la sentencia de segunda instancia que, al resolver el recurso de apelación, revisó y confirmó la sentencia de primera instancia. Por tanto, se formula el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia de 12 de agosto de 2020, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de los accionantes al no haber realizado un análisis sobre la alegada violación de derechos constitucionales?**

22. Solo en caso de encontrar una vulneración de derechos en la sentencia de apelación, la Corte se pronunciará sobre la sentencia dictada por la jueza de la Unidad Judicial, a través de la resolución del mismo problema formulado en el párrafo precedente.⁹
23. Respecto a la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica, los accionantes manifiestan que las autoridades judiciales de primera y segunda instancia de conformidad con el último inciso el artículo 16 de la LOGJCC debían presumir como ciertos los hechos señalados en la demanda puesto que aun cuando en su demanda de acción de protección solicitaron que la FGE y el Consejo de la Judicatura suministren información relevante para probar la alegada violación de derechos, no lo hicieron. Alegan que la inaplicación de la norma referida los dejó en indefensión, pues de haberla considerado se podría identificar la violación de derechos. Este Organismo, identifica un argumento claro y en aplicación del principio *iura novit curia* se plantea el siguiente problema jurídico: **¿La jueza de la Unidad Judicial y la Sala vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de los accionantes por no aplicar lo establecido en el inciso final del artículo 16 de la LOGCC?**

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1 Primer problema jurídico: ¿La sentencia de 12 de agosto de 2020, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de los accionantes al no haber realizado un análisis sobre la alegada violación de derechos constitucionales?

24. La CRE reconoce el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en el artículo 76, número 7, letra l). Por su parte la jurisprudencia, ha establecido que dicha garantía requiere una argumentación jurídica suficiente -criterio rector- lo cual se configura cuando una sentencia cuenta con los siguientes elementos: “(i) una fundamentación normativa suficiente, sea o no correcta conforme al Derecho; y, (ii) una fundamentación fáctica suficiente, sea o no correcta conforme a los hechos”.¹⁰

⁹ En casos en los que se formula el mismo cargo de vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación por parte de las sentencias de primera y segunda instancia, la Corte ha señalado que “[t]oda vez que la presunta falta de motivación de la sentencia de primera instancia no impidió que se recurra y que se emita una decisión respecto de ese recurso, la presunta falta de motivación de la sentencia de primera instancia no puede vulnerar de por sí la garantía de motivación como parte del derecho a la defensa y, a su vez, como parte del debido proceso. En esa línea, solo en caso de que se encuentre que la sentencia de segunda instancia vulnera la garantía de motivación, se pasará a analizar si la sentencia de primera instancia también vulnera la referida garantía”. CCE, sentencia 2453-22-EP/23, 15 de marzo de 2023, párr. 18.

¹⁰ En otras palabras: “la fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación

25. En este contexto, se aclara que la vulneración de la garantía de la motivación surge por la inobservancia del criterio rector “es decir cuando una argumentación jurídica no consigue tener una estructura mínimamente completa, integrada por una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente. Cuando se incumple aquel criterio rector, la argumentación jurídica adolece de deficiencia motivacional”.¹¹

26. En el contexto de la acción de protección, esta Corte ha dicho que:

Los jueces deben 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.¹²

27. En virtud de lo anterior, el criterio rector del análisis de una motivación suficiente en materia de garantías jurisdiccionales además implica la verificación de un análisis sobre la vulneración de derechos constitucionales.

28. En el caso *in examine*, los accionantes acusaron a la sentencia de segunda instancia se inmotivada por la falta de análisis de la alegada violación de derechos constitucionales. Por consiguiente, este Organismo se limitará a verificar si dicha decisión efectúa un análisis sobre el tercer elementos en la acción de protección.¹³

29. Este Organismo constata que los accionantes alegaron en su demanda de acción de protección la violación de sus derechos al trabajo “en su garantía de estabilidad laboral”, a la seguridad jurídica, y; a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación. Adicional a ello, en su recurso de apelación aluden que la sentencia de primera instancia carece de motivación.

30. De la revisión de la sentencia de segunda instancia, se desprende que en su punto 4.5 y sus subsecciones la Sala procede a analizar los mencionados derechos.

31. En primer lugar, analiza el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. Esto con base a lo señalado por los accionantes en su recurso de apelación.

a los hechos del caso”; mientras que, la fundamentación fáctica “debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso”. CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.

¹¹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 65 y 66.

¹² CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

¹³ CCE, sentencia 916-20-EP/24, 21 de marzo de 2024, párr.28.

Consecuentemente, en el punto 4.5.1.2 de la sentencia de segunda instancia verifica que en la misma “se enuncian normas y principios jurídicos en que se funda, según se observa de los considerandos [quinto, séptimo, octavo, noveno y décimo] y, se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”. Por ende, concluye que:

[...] la señora Jueza a quo, en el fallo impugnado, ha motivado su decisión, en acatamiento de su deber jurisdiccional y en protección del derecho de los justiciables al debido proceso; además, no ha dejado en indefensión a ningún sujeto procesal, y en consecuencia no se vulnera este derecho constitucional, pues se ha respetado la norma constitucional establecida en el Art. 76, numeral 7, literal l) de la CRE, por lo que en esta parte se desestima la apelación.

32. En segundo lugar, la Sala, en el punto 4.5.2 y subsiguientes, analiza el derecho a la seguridad jurídica. En virtud de esto, señala que “para el ejercicio efectivo de este derecho constitucional es (sic) el acatamiento y aplicación, en toda actuación y procedimiento judicial o administrativo que se lleve adelante de la normativa constitucional y legal previamente establecida”.
33. Por consiguiente, sintetiza lo analizado por la jueza de la Unidad Judicial respecto a este derecho y en los puntos 4.5.2.2 al 4.5.2.4 expone los argumentos que los accionantes sostuvieron en su demanda de acción de protección para alegar la vulneración de este derecho. Esto es que “[l]a Fiscalía y el Consejo de la Judicatura no cumplieron con las reglas del ordenamiento jurídico que ordenan se nos expida el nombramiento definitivo-[a]rtículo 17 de la Ley Orgánica del Servicio Público, y artículos 17 y 187 del reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público”. Por consiguiente, cita los hechos del proceso de origen y concluye que “los argumentos presentados por los accionantes son “asuntos de mera legalidad en razón de que se hablan de una aplicación indebida de normas << no corresponde a la órbita constitucional sino a la órbita de la legalidad >>” y que “se haya observado o no se haya observado las mentadas normas secundarias, no corresponde a la órbita constitucional al que erradamente pretenden los actores que la controversia se resuelva.”
34. En tercer lugar, la Sala procede con el análisis del derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación. Cita los artículos 11.2 y 66.4 de la Constitución, así como el artículo 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y lo que esta Corte ha dicho respecto a la diferencia entre la igualdad formal y la igualdad material y precisa que:

La igualdad formal implica un trato idéntico a sujetos, individuales o colectivos que se hallan en la misma situación en la que las normas jurídicas deben ser aplicadas a todas las personas,

sin distinción de ninguna clase. En cuanto a la igualdad material, sostiene que supone que los sujetos que se hallen en condiciones diferentes ... requieran un trato distinto, que permita equiparar el estatus de garantía en el goce y ejercicio de sus derechos. [...] En cuanto al derecho de igualdad en referencia a la aplicación de la ley, se ha de entender que la norma debe ser aplicada por igual a todos aquellos que se encuentren en la misma situación, empero, cuando se da un trato discriminatorio, se vulnera los derechos a la igualdad y a la seguridad jurídica.

- 35.** Por otro lado, la Sala responde a los cargos de los accionantes referentes a la presunta violación del derecho a la igualdad y no discriminación por la falta de otorgamiento de nombramientos definitivos debido a la inaplicación de una resolución del Consejo de la Judicatura en los siguientes términos:

Los actores hablan de que son titulares de derechos adquiridos, lo que supone que tiene facultades ya reconocidas por el sistema y que, por ello, para tales demandantes resulta contradictorio que se hable de discriminación, cuando ya señalan que tienen derechos. Para hablar del derecho a la igualdad, se debe identificar claramente el parámetro discriminatorio que genera la alegada desigualdad, es decir, si hay discriminación por etnia, por edad, por sexo, por identidad de género, etcétera, de los actores, más de las actuaciones procesales, no se puede inferir algún parámetro discriminatorio que determine la falta de reconocimiento, la falta de goce o la falta de ejercicio de los derechos fundamentales de los actores.

- 36.** En cuarto lugar, la Sala analiza el derecho al trabajo y a la estabilidad laboral. Respecto a esto, la Sala expone el análisis realizado por la jueza de primera instancia sobre el mismo, hace referencia a lo invocado por los accionantes para sustentar este cargo¹⁴ y señala que:

Tomando en cuenta las sentencias de la Corte Constitucional, invocadas por los legitimados activos, se tiene que los actores, como se expresó en el punto “4.5.2” El segundo escenario, en cuanto al derecho a la Seguridad Jurídica” Los legitimados activos consideran que: “...La Fiscalía y el Consejo de la Judicatura no cumplieron, de esta sentencia, “el fundamento de la demanda” se enmarca en la no aplicación de normas legales, que trae como consecuencia el no haberles otorgado los nombramientos definitivos, más no la existencia de una vulneración de derechos constitucionales.

- 37.** Por otra parte, la Sala hace referencia al artículo 229 de la Constitución, señala que la Corte Constitucional realizó una interpretación de este artículo mediante la cual señala que “se advierte que la Constitución delega al legislador la definición de los requisitos y condiciones para el ingreso, ascenso, promoción, régimen disciplinario, estabilidad,

¹⁴ Los accionantes hacen alusión a la falta de aplicación de las sentencias emitidas en los casos 307-10-EP y 739-13-EP.

sistema remunerativo, así como la terminación de las funciones de los servidores”. Por consiguiente, cita el artículo 227 de la Constitución y para finalizar concluye que:

Existe una disposición para que el Legislador regule en la Ley infra constitucional lo concerniente a la estabilidad de los servidores públicos, y si allí se direcciona una solución de los dos aspectos en un nivel de legalidad, sin que exista una vulneración de derechos reconocidos en la CRE, como en la causa sub-lite, supralegalmente se excluye toda posibilidad de resolver tales asuntos a través de una garantía constitucional como la acción de protección, y si de hecho se lo plantea, como ha ocurrido en la especie, no solamente que la actuación va en clara contravención de lo prescrito en esta norma sino que se desnaturaliza la acción jurisdiccional al llevar a resolución de un juez constitucional algo que es de competencia privativa de un órgano judicial ordinario, el de lo contencioso-administrativo, a través de la vía establecida en el Código Orgánico General de Procesos, que es la adecuada y eficaz para ese efecto; además, se vulnera el debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y de los derechos de los justiciables por cuanto se inobserva la mencionada y, por consecuencia obvia, debido a la interdependencia de los principios y de los derechos constitucionales se atenta al derecho a la seguridad jurídica.

38. Finalmente, la Sala, cita el artículo 228 de la Constitución y sostiene que se ha establecido:

[...] un camino único para el acceso y consecuente estabilidad en el servicio público, realizando nueva remisión a la Ley y las excepciones indicadas, por lo que lo concerniente a los nombramientos provisionales-si no incluyen violaciones de derechos constitucionales-, son cuestiones de mera legalidad, pues están regulados por la Ley, lo que pasa a ser otra razón por la que no corresponde discutir ni resolverse a través de una garantía jurisdiccional como la acción de protección.

39. Una vez concluido con el análisis de cada derecho que se alegó como vulnerado, la Sala colige que:

[...] no encuentra violación al principio constitucional de falta de motivación de la sentencia de la Jueza a quo, ni de la seguridad jurídica, ni a la igualdad, ni a la discriminación, ni al derecho del trabajo en las Acciones de Personal ‘No. 4157 DTH-FGE’ ‘No. 4158 DTH-FGE’, ‘en las que se ha extendido el nombramiento provisional’ como ‘asistente fiscal a los legitimados activos; ni en la Resolución No. 111-2014 de fecha 4 de junio del 2014 expedido por el Pleno del Consejo de la Judicatura por la que otorgó un nombramiento definitivo a 431 elegibles de los concursos de méritos y oposición números 01-2012 y 02-2012, en la que no constan los legitimados activos.

40. Por último, sostiene que los accionantes “reclaman una estabilidad laboral a través de la emisión de un nombramiento definitivo que no le confiere ni la Constitución, ni la normativa infra constitucional que es de orden legal y cuya competencia no le corresponde a un juez constitucional”.

41. Con base a lo señalado la Sala rechazó el recurso de apelación interpuesto y confirmó la sentencia de primera instancia.
42. De lo resumido en los párrafos 31 al 40 *supra*, este Organismo observa que la Sala de apelación en la sentencia de 12 de agosto de 2020 analizó cada uno de los derechos alegados como vulnerados, consideró el análisis realizado por la jueza de primera instancia, analizó los hechos del proceso de origen y la normativa y jurisprudencia constitucional que consideró aplicable al caso y una vez realizado este análisis concluyó que la pretensión de los accionantes corresponde a un asunto de mera legalidad. Adicional a ello y por ser un cargo de apelación, también verificó si la sentencia de primera instancia se encontraba motivada y tras un examen concluyó que la decisión se encontraba motivada. Por tanto, descartó el cargo en mención.
43. En conclusión, la sentencia de segunda instancia contiene una motivación suficiente, pues incluye un análisis sobre los derechos alegados por los accionantes y además atiende los cargos adicionales. En consecuencia, no se vulnera el derecho prescrito en el artículo 76, número 7, letra l) de la CRE. Al verificar que no existió una vulneración del referido derecho en la sentencia de segunda instancia esta Corte se abstiene de realizar un análisis sobre la motivación de la sentencia de primera instancia conforme fue señalado en el párrafo 22 *supra*.

5.2 Segundo problema jurídico: ¿La jueza de la Unidad Judicial y la Sala vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de los accionantes por no aplicar lo establecido en el inciso final del artículo 16 de la LOGCC?

44. Los accionantes indican que en su demanda de acción de protección solicitaron que la FGE y el Consejo de la Judicatura suministre información de: (i) los documentos a través de los cuales identifiquen a los antecesores de nuestros cargos y el proceso íntegro del concurso 01-2012 y (ii) el informe técnico DNTH-5207-2014 por medio del cual se sugirió el nombramiento de 431 elegibles de los concursos 01-2012 y 02-2012. Al respecto, recalcaron que esta documentación permitiría dilucidar porque no se expidieron a su favor nombramientos definitivos y tras ellos, se verificaría el trato diferenciado al no incorporarles en la expedición de elegibles de la carrera fiscal administrativa como se dispuso en la resolución emitida por parte del Consejo de la Judicatura. Mencionan que este pedido no fue atendido por la jueza de primera instancia, ni por la Sala y en aplicación

del inciso final del artículo 16 de la LOGJCC debían presumir como ciertos los hechos de su demanda.

45. El artículo 76, numeral 1 de la CRE prescribe:

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: 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes [...].

46. Esta garantía exige que se apliquen las normas jurídicas que correspondan al caso concreto.¹⁵ Ahora bien, se ha determinado que la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes es una garantía impropia en razón de que no configura por sí sola supuestos de violación del derecho al debido proceso como principio, sino “que contiene una remisión a las reglas de trámite previstas en la normativa procesal”.¹⁶ Para verificar su vulneración, se requiere que: “(i) exist[a] una violación de alguna regla de trámite; y, (ii) el consecuente socavamiento del principio del debido proceso (trascendencia constitucional)”.¹⁷

47. A partir de lo señalado, corresponde determinar en primer lugar si la regla de trámite prevista en el último inciso del artículo 16 de la LOGJCC fue inobservada en el caso *in examine* y en segundo lugar si producto de esta inobservancia, se ha vulnerado el derecho al debido proceso como principio.

48. El último inciso del artículo 16 de la LOGJCC señala que “[s]e presumirán ciertos los hechos de la demanda cuando la entidad pública accionada no demuestre lo contrario o no suministre la información solicitada, siempre que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria”.

49. De la regla de trámite se desprende dos supuestos de hecho, una condición y, una consecuencia a ser observadas por las autoridades competentes: 1) Supuestos de hecho. – Cuando la entidad pública accionada: 1.1 no demuestre lo contrario o 1.2 cuando no suministre la información solicitada; 2) Condición. – Siempre que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria; y, 3) Consecuencia. – La autoridad judicial presumirá ciertos los hechos de la demanda.

¹⁵ CCE, sentencia 2488-16-EP/21, 28 de abril de 2021, párr. 22. Ver también, sentencia 255-19-EP/23, 4 de mayo de 2023, párr. 25.

¹⁶ CCE, sentencia 131-19-EP/23, 6 de diciembre de 2023, párr. 50.

¹⁷ CCE, sentencia 740-12-EP/20, 7 de octubre de 2020, párr. 27.

50. En razón de que, el cargo de los accionantes se refiere únicamente al supuesto de hecho “1.2 cuando no se suministre información”, el análisis se centrará en el mismo, en la condición y en la consecuencia.

5.2.1 Sobre el supuesto de “cuando no suministre información”

51. En torno al primer supuesto es importante verificar si los accionantes solicitaron información y si la jueza de la Unidad Judicial atendió el pedido. De la demanda de acción de protección se desprende que los accionantes solicitaron que:¹⁸

15. Solicito a su Autoridad se sirva a oficiar a la Fiscalía General del Estado a fin de que remita los documentos en los cuales los doctores: Fabián Ricardo Flores Pesantes, Fausto Vinicio Vélez Moreira, Angélica Maricela Paredes Sánchez y Dailyn Raquel Robalino Díaz, ganadores del concurso de méritos y oposición, rechazaron o se negaron a asumir el puesto vacante de Asistente Fiscal disponible en el cantón Ambato, provincial (sic) de Tungurahua.

17. Solicito a su Autoridad se sirva a oficiar al Consejo Nacional de la Judicatura a fin de que remita una copia certificada del memorando DNTH-5207-2014 de 24 de junio de 2014 suscrito por la ingeniera María Cristina Lemarie Acosta Directora Nacional de Talento Humano (sic), mediante el cual sugiere el nombramiento de 431 elegibles de los concursos 01-2012 y 02-2012, a fin de que sean nombrado por el Pleno del Consejo de la Judicatura.

52. De la revisión de los recaudos procesales, se verifica que en providencia de 10 de junio de 2020, la jueza de la Unidad dispuso que “se oficie conforme se solicita en la demanda [...] debiendo la parte interesada gestionar su oportuno despacho”.¹⁹ Mediante oficio números 2020-00300-UJCA²⁰ y 2020-00301-UJCA,²¹ la jueza de la Unidad Judicial requirió al Consejo de la Judicatura de Tungurahua y al fiscal de Tungurahua la información solicitada por los accionantes en la demanda.

53. Mediante providencia de 12 de junio de 2020, la jueza de la Unidad Judicial convocó a audiencia.²² En respuesta a esta providencia la FGE, en escrito presentado en la misma fecha,²³ solicitó que se difiera la audiencia de modo que tengan suficiente tiempo para

¹⁸ Fjs. 168 vuelta y 167 del expediente de la Unidad Judicial.

¹⁹ De la revisión de la demanda de acción de protección se verifica que en los puntos que hace referencia la providencia, se solicitó oficiar tanto a la FGE, como al Consejo de la Judicatura para que dichas entidades respectivamente emitan la documentación a la cual hacen referencia los accionantes en sus cargos. Esto consta a fjs. 166 vuelta y 167 del expediente de la Unidad Judicial.

²⁰ *Ibid* fjs.171 y 172.

²¹ *Ibid* fjs.173 y 174.

²² La jueza de la Unidad Judicial convocó a audiencia para el 16 de junio de 2020.

²³ *Ibid* fj.189.

buscar la información requerida.²⁴ Aquel diferimiento fue conferido en providencia de 15 de junio de 2020. El 24 de junio de 2020, se celebró la audiencia de primera instancia.

54. De los recaudos procesales, del acta de audiencia y de la sentencia escrita de 26 de junio de 2020, esta Corte constata que la jueza de la Unidad Judicial solicitó la información requerida en la demanda por una ocasión, no insistió en la entrega de esta documentación, no se pronunció sobre el pedido de información, ni se pronunció sobre el argumento que presentó la FGE en la audiencia sobre el requerimiento de información.²⁵ En consecuencia, no se practicó la prueba de los accionantes porque la documentación no fue entregada. Tampoco la jueza de la Unidad Judicial proporcionó una justificación del por qué la entidad accionada se encontraba imposibilitada de entregarla.
55. Dicho esto, se confirma que en la sentencia de primera instancia no existen pronunciamientos respecto a la prueba solicitada por parte de los accionantes.
56. Respecto al examen realizado por la Sala en sentencia de 12 de agosto de 2020, tampoco se verifica que exista un pronunciamiento respecto a la información solicitada en la demanda de acción de protección. Conforme se desprende del análisis del primer problema jurídico, la Sala versó su argumentación sobre (i) la alegada violación de derechos en la demanda y (ii) si la sentencia recurrida se encontraba motivada. Sin que de sus argumentos se desprendan fundamentos respecto al requerimiento de la información que, a criterio de los accionantes, era necesaria para probar la violación de sus derechos.

²⁴ La FGE señala que en aquella fecha se encontraban en estado de excepción por la pandemia del COVID-19, por lo que los funcionarios regresaban a sus labores presenciales el 15 de junio de 2020, un día antes de la fecha en la cual se convocó a audiencia.

²⁵ La FGE indicó que: “Si bien los accionantes concursaron para llenar estas dos vacantes no se registra señora jueza en los archivos que tiene la Fiscalía General del Estado resolución alguna que haya nombrado a los hoy accionantes como titulares de dichas vacantes [...] los ganadores del concurso fueron el doctor Fabián Flores y Fausto Vélez nombrados por el pleno del Consejo de la Judicatura, la defensa técnica ha manifestado y es gratificante que los actores se ubicaron en los puestos quinto y sexto de este listado por llamarlo, así no me permito llamarlo banco de elegibles porque tampoco hubo resolución del Pleno del Consejo de la Judicatura que conforme este banco de elegibles, se ubicaron en el puesto quinto y sexto de dicho banco o de dicho listado conforme consta en los expedientes personales que reposan en los archivos de la Fiscalía General de Estado a los señores Verónica Abril y Mario Espín se les otorgaron las acciones de personal 3426 de 2 de diciembre del 2013, 356 del 28 de noviembre del mismo año respectivamente con las que se les nombró provisionalmente en el cargo de asistentes de fiscalía si bien en la razón de otorgamiento de estas acciones de personal se señalaba que constaban en el banco de elegibles no es menos cierto señora fuerza (sic) insisto que el pleno del Consejo de la Judicatura jamás emitió un nombramiento a favor de dichos accionantes”.

5.2.2 Sobre la condición “Siempre que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria”

57. Una vez que se ha verificado la inobservancia del supuesto de no suministrar la información requerida en la demanda por parte de las autoridades judiciales. Procede determinar si estas observaron el cumplimiento de la condición en mención. De las decisiones impugnadas no se desprende que hayan realizado un examen respecto de si existían otros elementos de convicción aportados que determinen una conclusión contraria a la señalada por los accionantes en su demanda. En conclusión, este Organismo constata la inobservancia de esta condición.

5.2.3 Sobre la consecuencia “La autoridad judicial presumirá ciertos los hechos de la demanda”

58. Tras haber verificado la inobservancia del supuesto de hecho y de la condición por parte de las autoridades judiciales, corresponde verificar si del análisis realizado por parte de ambas se desprende alguna consideración realizada respecto a si procedía presumir ciertos los hechos de la demanda. De la revisión de ambas decisiones judicial, no se constata que se haya realizado dicha valoración.

59. Una vez que se ha constatado la inobservancia de la regla de trámite prevista en el inciso final del artículo 16 de la LOGJCC, es necesario determinar si su transgresión afectó o no el derecho al debido proceso en cuanto a principio.

60. En el caso *in examine*, se verifica que las autoridades judiciales accionadas inobservaron la regla de trámite prevista en el artículo 16 de la LOGJCC y como consecuencia de ello, impusieron un obstáculo para la obtención de la prueba lo cual incidió en el derecho a la defensa de los accionantes. De modo que, esta Corte declara la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes.

6. Decisión

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

1. Aceptar parcialmente la acción extraordinaria de protección 1379-20-EP.

2. **Declarar** que la actuación de la jueza de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Ambato y de los jueces de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil y Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes.
3. **Dejar** sin efecto la sentencia de 26 de junio de 2020 emitida por la jueza de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Ambato y la sentencia de 12 de agosto de 2020 dictada por los jueces de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil y Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua.
4. **Disponer** como medida de reparación:
 - i. Que, se retrotraiga el proceso hasta el momento inmediato anterior de la celebración de la audiencia para que otro juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Ambato fije la hora de la audiencia, la celebre y emita una sentencia, de conformidad con lo prescrito en la LOGJCC.

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 16 de mayo de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

137920EP-6bfd7



Caso Nro. 1379-20-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles veintidós 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 1651-20-EP/24
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 16 de mayo de 2024

CASO 1651-20-EP

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

SENTENCIA 1651-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional analiza la acción extraordinaria de protección presentada contra el auto que negó el recurso de apelación interpuesto con relación a la inadmisión por falta de competencia de una demanda laboral. Esta Magistratura rechaza la acción por improcedente, por cuanto la decisión judicial impugnada no es objeto de acción extraordinaria de protección.

1. Antecedentes procesales

1. El 16 de junio de 2020, Amada Paulina Rivadeneira Guaña presentó una demanda laboral de indemnización por despido intempestivo en contra del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (“**TJCA**”). El conocimiento del proceso signado con el número 17731-2020-00015 le correspondió al presidente de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia (“**presidente de la Sala**”), en virtud de lo dispuesto en el artículo 195 del Código Orgánico de la Función Judicial.¹
2. El 24 de junio de 2020, el presidente de la Sala resolvió inadmitir la demanda por falta de competencia,² con base en lo previsto en el artículo 147 numeral 1 del Código Orgánico General de Procesos (“**COGEP**”).³ Ante lo cual, la parte actora interpuso recurso de apelación.

¹ De acuerdo a lo previsto en el artículo 195 del Código Orgánico de la Función Judicial, por ser una demanda laboral presentada en contra de agentes diplomáticos extranjeros (TJCA), se trata de un caso de fuero de Corte Nacional de Justicia. Con base en la disposición citada, la competencia para conocer el proceso correspondía en primera instancia al Presidente de la Sala y en apelación a un Tribunal conformado por tres juezas o jueces, designados por sorteo.

² El presidente de la Sala señaló que, de acuerdo a lo previsto en el artículo 137 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, las controversias laborales en contra de las instituciones y órganos del Sistema Andino de Integración y sus funcionarios deben conocerse y resolverse por el TJCA.

³ Art. 147.- Inadmisión de la demanda. La o el juzgador inadmitirá la demanda cuando:
1. Sea incompetente.

2. Contenga una indebida acumulación de pretensiones.

Si la o el juzgador estima que la demanda es manifiestamente inadmisibile, la declarará así en la primera providencia, con expresión de los fundamentos de su decisión y ordenará devolver los anexos y el archivo del expediente. Esta providencia será apelable.

3. El 1 de septiembre de 2020, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala**”), en voto de mayoría, negó el recurso de apelación y confirmó en todas sus partes el auto subido en grado.⁴ Amada Paulina Rivadeneira Guaña interpuso recursos de ampliación y aclaración del auto dictado por la Sala; los cuales fueron rechazados el 8 de septiembre de 2020.
4. El 6 de octubre de 2020, Amada Paulina Rivadeneira Guaña (“**accionante**” o “**legitimada activa**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto que negó el recurso de apelación (“**auto impugnado**” o “**decisión judicial impugnada**”).
5. El 3 de febrero de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional (“**Sala de Admisión**” o “**Tribunal de Admisión**”) avocó conocimiento de la causa y admitió a trámite la acción extraordinaria de protección 1651-20-EP.⁵ Además, la Sala de Admisión requirió a la judicatura accionada, remita su informe de descargo.
6. El 1 de marzo de 2021, los jueces de la Sala presentaron el informe requerido por la Sala de Admisión.
7. El 10 de abril de 2024, en atención al orden cronológico de despacho de casos, la jueza ponente avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia

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

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la accionante

9. En la demanda de acción extraordinaria de protección se señalan como derechos constitucionales vulnerados la tutela judicial efectiva, el debido proceso en la garantía de

⁴ La decisión de mayoría fue adoptada por los jueces nacionales María Consuelo Heredia Yerovi y Roberto Guzmán Castañeda. La jueza Katherine Muñoz Subía emitió un voto salvado.

⁵ El tribunal de la Sala de Admisión estuvo conformado por los jueces constitucionales Teresa Nuques Martínez y Alí Lozada Prado, y el entonces juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.

ser juzgado por un juez independiente e imparcial y la seguridad jurídica, consagrados en los artículos 75, 76 numeral 7 literal k) y 82 de la CRE. Además, la accionante sostiene que se ha vulnerado el principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 424 de la CRE.

10. A manera de antecedente la accionante menciona los hechos que dieron lugar al juicio laboral que antecedió a la causa *in examine*.⁶ Indica que presentó demanda laboral por despido intempestivo en contra del TJCA, la misma que fue inadmitida por falta de competencia; pues se señaló que el TJCA es el organismo idóneo y competente para conocer la controversia. Sostiene que posteriormente interpuso un recurso de apelación, el cual fue rechazado a través del auto objeto de la presente acción.
11. La legitimada activa argumenta que la decisión judicial impugnada vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de supremacía constitucional, para ello sostiene que la normativa del Sistema Andino de Integración (“SAI”), citada por la Sala, aborda el problema sobre la jurisdicción desde una perspectiva formal y no permite considerar las circunstancias propias del caso concreto desde una perspectiva material. La accionante agrega que, a criterio de la Sala, la jurisdicción laboral aplicable al SAI la ejerce el propio TJCA; sin embargo, sostiene que al aplicar esta normativa, la Sala no toma en cuenta el hecho de que en la causa de origen la parte demandada es el propio TJCA.
12. La accionante cuestiona la aplicación de los artículos 136 y 137 de la Decisión 500 de la Comunidad Andina (“CAN”), en los que se establece que el TJCA es el único ente de justicia competente para resolver las causas laborales que se presenten en contra de los organismos del SAI, incluido el TJCA. Sobre aquello, sostiene que “resulta inconstitucional por el hecho de que jamás su resolución podrá ser imparcial, pues si debe decidir sobre asuntos que impliquen perjuicio en sus intereses, no podrá deliberar sin comprometer su imparcialidad [...]”.
13. Agrega que los jueces accionados “omite[n] deliberadamente contrastar las disposiciones constitucionales y convenios internacionales de derechos humanos aplicables versus las normas subregionales derivadas aplicadas”. Además, manifiesta que la Sala “realiza una interpretación simplista de las normas invocadas en la providencia impugnada”.

⁶ Sostiene que trabajó en el TJCA por aproximadamente 13 años. Indica que el día 27 de enero de 2017, se le notificó con el instructivo 0012-P-TJCA-2017 firmado por la presidenta del Tribunal, en el cual se la suspendió en sus funciones de contadora, sin autorización previa de la Inspectoría del Trabajo de Pichincha. Sostiene que se configuró el despido intempestivo y que se vulneraron normas y procedimientos institucionales del Tribunal, ya que la presidenta no estaba facultada estatutariamente para despedir un trabajador, sin contar con la autorización previa del Pleno del Tribunal.

14. Con relación al derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez independiente e imparcial, argumenta que la Sala sostiene que el TJCA ejerce jurisdicción laboral excluyente, lo que implica que el TJCA se convierte en un organismo parcial y subjetivo dentro de los procesos en donde éste es la parte demandada. Así, la legitimada activa señala:

La Sala Especializada de lo Laboral manifiesta que la competencia del Tribunal demandado radica en el mandato contenido en el Art. 40 de la Decisión 472 de la Comisión de la Comunidad Andina [...] que establece que el Tribunal es competente para conocer las controversias laborales que se susciten en los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración; y, lógicamente como el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina es parte del Sistema Andino de Integración por disposición del Art. 6 de la Decisión 563 de la Comisión de la Comunidad Andina [...] sería competente para conocer y resolver las controversias que incluso se presente en su contra, argumento "*prima facie*" repudiable por sí solo.

[Énfasis en el texto original]

15. Adicionalmente, la accionante agrega que, el sistema de designación de cada magistrado del TJCA y sus suplentes, según lo previsto en la Codificación del Tratado de Creación del TJCA, no garantiza, en el caso específico, la independencia e imparcialidad exigida por la CRE o los tratados internacionales de derechos humanos.
16. La legitimada activa se refiere, además, a la naturaleza de las normas invocadas por la Sala. Manifiesta que son disposiciones derivadas, secundarias o no originarias del ordenamiento andino; por ello, arguye que resulta extraño que normas de inferior jerarquía jurídica sean consideradas predominantes frente a aquellas que reconocen el derecho a la independencia e imparcialidad de los juzgadores.
17. Sobre la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, la legitimada activa argumenta que en la decisión judicial impugnada “no hay análisis de ninguna de las argumentaciones de vulneración constitucional realizadas en la apelación y esto desdice la vigencia de este derecho y principio rector de la justicia”.
18. La accionante solicita dejar sin efecto la decisión judicial impugnada y que esta Corte disponga que el presidente de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, conozca y resuelva el proceso laboral por despido intempestivo propuesto en contra del TJCA.

3.2. Argumentos de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia

19. Los jueces nacionales María Consuelo Heredia Yerovi y Roberto Guzmán Castañeda, en su informe de descargo señalan que en el presente caso existió un proceso previo, con identidad subjetiva y objetiva que corresponde al juicio 17731-2017-00360. Indican que dentro de aquel proceso se inadmitió la demanda laboral por falta de competencia, luego se rechazó el recurso de apelación, y posteriormente, la parte actora interpuso acción extraordinaria de protección.
20. Manifiestan que, posteriormente, la accionante nuevamente interpuso una demanda laboral con iguales pretensiones, -que corresponde al proceso de origen en la causa *in examine*- la que fue rechazada por el presidente de la Sala que actuó como juez de primera instancia -en razón del fuero de CNJ aplicable en el caso concreto- y por la Sala de lo Laboral de la CNJ como tribunal de apelación; por lo que, señalan que se ha mantenido el criterio ya sentado en el juicio 17731-2017-00360. Sostienen que la actora presentó acción extraordinaria de protección, y que con base en lo previsto en el artículo 10 numeral 6 de la LOGJCC, dicha acción es improcedente.
21. Los jueces de la Sala sostienen que el auto interlocutorio impugnado niega el recurso de apelación interpuesto por la parte actora y confirma el auto de inadmisión de la demanda por falta de competencia del juzgador, lo cual, de ninguna manera implica que se vulneren los derechos constitucionales de la legitimada activa. Señalan que la confirmación en apelación consta suficientemente explicada en el auto impugnado a través del análisis de los siguientes puntos: i) análisis de la jurisdicción y competencia y su desarrollo armónico con la normativa constitucional, instrumentos internacionales y el ordenamiento jurídico comunitario; y, ii) análisis del principio de independencia e imparcialidad.
22. Argumentan que el auto impugnado no resuelve asuntos de fondo del proceso que atenten contra los derechos laborales ni constitucionales de la accionante, sino asuntos relacionados con la jurisdicción y competencia del TJCA en el caso en concreto.

3.3. Argumentos del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina

23. El 9 de marzo de 2021, el representante legal del TJCA presenta sus argumentos en relación a la acción extraordinaria de protección objeto de análisis, en calidad de tercero interesado.

24. Señala que la CAN es una organización subregional creada mediante el Acuerdo de Integración Subregional Andino (“**Acuerdo de Cartagena**”), conformada por los Estados de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, y por los órganos e instituciones que conforman el SAI, entre los que se encuentra el TJCA. Agrega que el TJCA es un órgano jurisdiccional, de carácter supranacional y comunitario, que se rige por el Acuerdo de Cartagena, el Tratado de su creación y sus protocolos modificatorios, así como por su Estatuto.
25. Sostiene que la CAN cuenta con un sistema de solución de controversias propio, exclusivo y excluyente, encargado de declarar el derecho andino, así como de asegurar su interpretación y aplicación uniforme en el territorio de la subregión. Destaca que, una de las competencias atribuidas al TJCA, es la de conocer las controversias laborales que se susciten en los órganos e instituciones del SAI. Señala que el Tratado de Creación del TJCA es un instrumento que obliga al Ecuador y al resto de países que conforman la CAN.
26. Con respecto a la primacía del ordenamiento jurídico comunitario andino, señala que esta normativa prevalece sobre las normas nacionales de cada uno de los países miembros; en tal sentido, sostiene que en casos de incompatibilidad entre una norma comunitaria y una nacional, se deberá aplicar la primera. Agrega además que, este ordenamiento es de aplicación inmediata, por lo que se entiende que la normativa andina es automáticamente incorporada al ordenamiento interno de cada país miembro de la CAN, a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, sin que sea necesario un procedimiento previo de aprobación, recepción o incorporación.
27. Indica que el problema jurídico fundamental en el presente caso, consiste en determinar si el TJCA tiene jurisdicción y competencia excluyente para conocer acciones laborales que se presentan contra los órganos del SAI, entre estos el propio TJCA. Al respecto, señala que para su resolución resulta indispensable interpretar y aplicar las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la CAN. Menciona que el TJCA tiene la competencia privativa para interpretar esta normativa, ya que así se garantiza su aplicación uniforme en el territorio de los países miembros. Agrega que, el problema jurídico planteado en el caso concreto, no tiene respuesta en el derecho constitucional ecuatoriano, ya que no existe norma alguna que faculte a la Corte para pronunciarse sobre las competencias de un órgano jurisdiccional supranacional como es el TJCA.
28. Por otro lado, señala que no es posible considerar a la decisión impugnada como un acto definitivo que pone fin a un proceso, puesto que se trata de una decisión en la que se

declina competencia por falta de jurisdicción, en favor del juez natural; además sostiene que, en rigor, el proceso ni siquiera ha comenzado. En esa línea, agrega que en dicho auto se deja claramente establecido a qué órgano jurisdiccional le corresponde asumir competencia en el caso concreto.

- 29.** En relación a la supuesta transgresión de la garantía a ser juzgado por un juez independiente e imparcial, sostiene que el ordenamiento jurídico comunitario andino ha previsto una serie de alternativas procesales que permiten evitar cualquier conflicto de intereses entre el juzgador y las partes que intervienen en un proceso; para ello menciona varias disposiciones contenidas en el Estatuto del TJCA.
- 30.** Sobre la base de los argumentos detallados, el TJCA solicita se rechace por improcedente la acción extraordinaria de protección.

4. Cuestión previa

- 31.** Este Organismo considera pertinente analizar como cuestión previa si el auto impugnado a través de la presente acción extraordinaria de protección es objeto de esta garantía jurisdiccional.
- 32.** Para esto cabe precisar, en primer lugar, que el pronunciamiento contenido en el auto de admisión obedece a una fase preliminar del análisis que debe realizar este Organismo en el conocimiento de acciones extraordinarias de protección; por lo que, la última valoración sobre los argumentos y cargos expresados en la demanda debe realizarse en la etapa de sustanciación, atendiendo los criterios establecidos por la jurisprudencia constitucional.⁷
- 33.** En el caso concreto, el Tribunal de Admisión mediante auto de 3 de febrero de 2021, señaló que: “[...] si bien el auto que rechaza la apelación de la accionante no pone fin al proceso ya que al inadmitir a trámite la demanda ni si quiera ha comenzado el proceso; se observa un posible gravamen irreparable que dotaría al auto impugnado la característica de definitivo”; para esto, la Sala de Admisión consideró que “el auto de inadmisión [...] mediante el cual [la Sala] se declaró incompetente para resolver la controversia, no remite a quien considere competente para conocer del caso y, por otro lado, la accionante manifiesta que no puede demandar ante el mismo Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina ya que dentro del proceso sería juez y parte”.

⁷ CCE, sentencia 718-19-EP/24, 4 de abril de 2024, párr. 21.

34. Ahora bien, conforme a lo establecido en la sentencia 154-12-EP/19 -que establece una excepción a la aplicabilidad de la regla de preclusión- la Corte Constitucional puede verificar, incluso al momento de resolver y sin tener que entrar en el fondo de la causa, que la decisión judicial impugnada corresponda a sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de acuerdo a lo previsto en los artículos 94 de la CRE y 58 de la LOGJCC, con la finalidad de evitar la desnaturalización de la acción extraordinaria de protección.⁸
35. Así, este Organismo ha establecido que, en situaciones en las que se han planteado acciones extraordinarias de protección contra decisiones que no son objeto de dicha garantía, esta Corte puede rechazarlas por improcedentes; determinando expresamente que: “si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que el acto impugnado no sea una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia [...] la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso”.⁹
36. Con base en lo manifestado, previo a efectuar un pronunciamiento sobre el fondo del asunto controvertido en el caso *in examine*, esta Magistratura debe verificar si el auto impugnado se trata de una decisión judicial definitiva. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha precisado:

[...] estamos ante un **auto definitivo** si este (1) **pone fin al proceso**, o si no lo hace, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si este (2) **causa un gravamen irreparable**. A su vez, un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: o bien, (1.1) **el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material**, o bien, (1.2) **el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones**.¹⁰

[Énfasis en el texto original]

37. En lo que respecta al auto impugnado, se advierte que la Sala rechazó el recurso de apelación y confirmó el auto en el cual se inadmitió la demanda laboral por falta de competencia del juzgador -presidente de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia-;¹¹ siendo así, resulta evidente que la decisión judicial impugnada no contiene un

⁸ CCE, sentencia 2311-19-EP/24, 11 de abril de 2024, párr. 25; CCE, sentencia 791-13-EP/19, 18 de octubre de 2019, párr. 32.

⁹ CCE, sentencia 154-12-EP/19, 20 de agosto de 2019, párr. 52.

¹⁰ CCE, sentencia 1502-14-EP/19, 7 de noviembre de 2019, párr. 16.

¹¹ Se advierte que el Presidente de la Sala de lo Laboral y los jueces de la Sala de lo Laboral, fundamentaron la falta de competencia de la jurisdicción nacional para conocer la demanda planteada en contra del TJCA, en la siguiente normativa: artículos 6, 8, 40 y 41 del Acuerdo de Cartagena; artículos 12 y 40 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (Decisión 472 de la CAN); artículos 2, 3, 4, 5 y capítulo V

pronunciamiento sobre la materialidad de las pretensiones de la accionante en la demanda laboral y no resuelve el fondo de la controversia, por lo tanto, no genera cosa juzgada material.

38. Al respecto, cabe mencionar que en casos en los que la Corte ha analizado autos en los que se declara la inadmisión por falta de competencia, se ha señalado que estas decisiones no generan cosa juzgada material, por cuanto “no existió un pronunciamiento sobre la materialidad de las pretensiones [...] y tampoco impiden que el fondo de la controversia pueda resolverse en otro proceso ante la autoridad competente”.¹²
39. En tal razón, este Organismo evidencia que el auto impugnado no se trata de una decisión definitiva que ponga fin a un proceso judicial, ya que el pronunciamiento de los jueces que conocieron la demanda laboral se limitó a establecer la falta de competencia de los órganos judiciales para conocer el conflicto y no resolvió el fondo del asunto controvertido. Así las cosas, se constata que este tipo de decisiones no impiden el inicio de un nuevo proceso judicial sobre pretensiones similares ante la autoridad judicial competente. Por lo que, no se presentan los presupuestos necesarios para que el auto impugnado sea tratado como una decisión judicial definitiva, conforme a los parámetros determinados en el párrafo 36 *ut supra*.
40. Por otro lado, conforme a lo establecido en la sentencia 1502-14-EP/19, se debe verificar si la decisión impugnada causa un gravamen irreparable, esto es, si los efectos del auto impugnado podrían generar una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal;¹³ pues, de ser así y a pesar de no tratarse de un auto definitivo, podría ser objeto de acción extraordinaria de protección. Al respecto, cabe acotar que el Tribunal de Admisión al conocer la presente causa, consideró *prima facie* la posible existencia de un gravamen irreparable por dos motivos: i) en el auto impugnado no se remite el expediente a la autoridad considerada como competente para conocer del caso ni se señala cuál es; y, ii) la accionante manifiesta que no puede demandar ante el TJCA, ya que dentro del proceso sería juez y parte.
41. En este contexto, a fin de determinar si el auto impugnado (en el que se rechazó el recurso de apelación y se confirmó el auto en el cual se inadmitió la demanda laboral por falta de competencia) puede causar efectivamente un gravamen irreparable para la accionante, la

(artículos 135 al 139) del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (Decisión 500); y, artículo 1 del Reglamento de personal de empleados locales del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina;

¹² CCE, sentencia 435-15-EP/20, 2 de septiembre de 202, párr. 26.

¹³ CCE, sentencia 357-15-EP/20, 21 de octubre de 2020, párr. 30; sentencia 154-12-EP/19, 20 de agosto de 2019, párr. 45; 2-15-EP/21, 8 de enero de 2021, párr. 34.

Corte, en el caso concreto, considera pertinente referirse a los aspectos identificados en el auto de admisión de la presente acción extraordinaria de protección, sin perjuicio de que existan cuestiones adicionales que merezcan atención para el análisis del caso *in examine*. Teniendo en cuenta que, en la fase de sustanciación en la que se encuentra la causa, este Organismo está facultado a profundizar en el examen efectuado en la etapa de admisión, a través de una revisión más exhaustiva de los argumentos de las partes y de la documentación que obra del expediente.

42. En lo que concierne a la cuestión i), se advierte que los jueces de la Sala accionada, así como el presidente de la Sala que conoció la demanda como juez de primera instancia, determinaron su incompetencia para conocer la causa, señalando que: “exist[e] normativa que claramente determina la competencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina en las controversias laborales, suscitadas en los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración entre los cuales la norma conforme se señaló, determina como uno de ellos, al Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (Art. 6 del Acuerdo de Cartagena)”.¹⁴
43. De manera que, esta Magistratura advierte que en el caso concreto no correspondía a los jueces accionados remitir físicamente el proceso al órgano considerado competente para resolver el asunto; por cuanto, a criterio de los juzgadores, la competencia radica en un órgano jurisdiccional supranacional e independiente a la Función Judicial. De este modo, la decisión de los jueces al inadmitir la demanda por falta de competencia, de disponer la devolución de los anexos y ordenar el archivo del expediente,¹⁵ se sujeta a las disposiciones procesales invocadas por la Sala.¹⁶
44. En tal orden de ideas, la Corte observa que los jueces nacionales identificaron en su análisis al órgano considerado competente para el conocimiento del caso concreto, sin que sea necesario que hayan ordenado de forma expresa remitir el expediente. Por lo

¹⁴ Expediente de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, foja 5 y vta.

¹⁵ Ver, auto dictado por el Presidente de la Sala el 24 de junio de 2020 y auto dictado por la Sala el 1 de septiembre de 2020.

En el auto dictado el 24 de junio de 2020, el presidente de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, señaló: “Por las razones que anteceden y al tenor de las disposiciones contempladas, en calidad de Presidente de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, de conformidad con el artículo 147 numeral 1 del Código Orgánico General de Procesos, se inadmite la demanda por falta de competencia del juzgador, se ordena devolver los anexos y el archivo del expediente”.

¹⁶ Los jueces nacionales citaron el último inciso del artículo 147 del COGEP, el cual establece: “[cuando] la o el juzgador estima que la demanda es manifiestamente inadmisibile, la declarará así en la primera providencia, con expresión de los fundamentos de su decisión y ordenará devolver los anexos y el archivo del expediente”.

tanto, es posible verificar que en lo relativo a esta primera cuestión, el auto impugnado no genera gravamen irreparable.

45. Por otro lado, en lo concerniente a la cuestión ii) referida en el auto de admisión, esta Magistratura observa que la accionante interpuso previamente una demanda por pago de haberes laborales en contra del TJCA, con base en los mismos hechos que sustentan el proceso de origen de esta causa. Dicho proceso fue signado con el número 17731-2017-00360 y mediante auto de 1 de agosto de 2017,¹⁷ se inadmitió la demanda por falta de competencia del juzgador. Mediante auto de 4 de septiembre de 2017, dictado por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia se rechazó el recurso de apelación interpuesto. Además, se puede constatar que la accionante interpuso acción extraordinaria de protección (2794-17-EP) en contra de la decisión que negó el recurso de apelación; la misma que fue inadmitida por la Corte mediante auto de 19 de junio de 2018.
46. Posterior a aquello, el 16 de junio de 2020 la legitimada activa interpuso una nueva demanda que corresponde al proceso número 17731-2020-00015, dentro del cual se presentó la acción extraordinaria de protección 1651-20-EP. En esta segunda demanda laboral presentada por la accionante, el órgano jurisdiccional que conoció el proceso estableció igualmente la falta de competencia para pronunciarse sobre el fondo de las pretensiones.
47. A partir de lo señalado, esta Magistratura advierte que la accionante ha insistido en proponer ante la jurisdicción nacional el conflicto laboral suscitado con el TJCA, aún cuando los jueces nacionales advirtieron ya, en un primer momento, que la competencia para resolver el asunto corresponde al TJCA. En este sentido, se advierte que la cuestión de origen ha sido previamente conocida y resuelta en el primer proceso iniciado por la accionante; además, esta falta de diligencia por parte de la accionante no puede ser atribuida a la judicatura accionada a efectos de establecer la existencia de gravamen irreparable.
48. En consecuencia, se concluye que la presente acción extraordinaria de protección ha sido planteada en contra de una decisión judicial que no es definitiva, ni genera un gravamen irreparable. En tal virtud, no corresponde a este Organismo pronunciarse sobre los méritos del caso concreto por carecer de objeto.

¹⁷ Expediente digital del proceso 17731-20017-00360 que consta en el sistema EXPEL.

5. Decisión

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

1. **Rechazar** por improcedente la acción extraordinaria de protección **1651-20-EP**.
2. Disponer la devolución del expediente a la judicatura de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 16 de mayo de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

165120EP-6bfd4



Caso Nro. 1651-20-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles veintidós 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 1451-20-EP/24
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 16 de mayo de 2024

CASO 1451-20-EP

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

SENTENCIA 1451-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción extraordinaria de protección al verificar que la sentencia de apelación de una acción de protección vulneró la garantía de motivación porque no analizó una de las violaciones alegadas por el accionante y porque no esgrimió razones para justificar su decisión.

1. Antecedentes

1. El 3 de enero de 2020, Cristian Roberto Zamora Bonilla presentó una demanda de acción de protección en contra del Ministerio del Interior, la Inspectoría General de la Policía Nacional, la delegación de la Inspectoría de la Policía Nacional de la subzona de Santo Domingo de los Tsáchilas y la Procuraduría General del Estado,¹ en la que impugnó su destitución.²
2. El 4 de mayo de 2020, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores del cantón Santo Domingo de la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas aceptó la acción de protección.³ La Procuraduría General del Estado y la Comandancia General de la Policía Nacional interpusieron recursos de apelación.
3. En virtud del sorteo realizado el 27 de mayo de 2020 correspondió el conocimiento del recurso de apelación al tribunal de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas integrado por los jueces Marco Fabián

¹ Juicio identificado con el número 23201-2020-00014.

² En la demanda impugnó la resolución adoptada el 9 de mayo de 2018 dentro del sumario administrativo 2018-005-SZ-SDT. La resolución impuso la sanción de destitución al demandante del cargo de capitán de la Policía Nacional por haber incurrido en la infracción tipificada en el artículo 121.2 del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público. Acusó la vulneración del derecho al debido proceso en las garantías de motivación y presunción de inocencia.

³ En la sentencia se declaró la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, se declaró nula la resolución de destitución adoptada en el sumario administrativo, se ordenó el reintegro del demandante al cargo de capitán de la Policía Nacional y se dispuso que la reparación económica se tramite conforme al artículo 19 de la LOGJCC.

Hinojosa Pazos, Juan Carlos Mariño Bustamante y Jorge Efraín Montero Berrú (“**tribunal de apelación**”).

4. El 3 de junio de 2020, Cristian Zamora indicó que el juez Marco Hinojosa integró el tribunal de apelación en el juicio penal 23281-2018-00469 que por el delito de asociación ilícita se siguió en contra suya y de otras personas⁴ y que este juez emitió un voto salvado de la decisión que confirmó su estado de inocencia. Alegó que el juicio penal es conexo con la acción de protección, ya que los hechos por los que se inició el proceso administrativo sancionador, que concluyó con su destitución, y el juicio penal son los mismos. En razón de esta alegación, el juez Marco Hinojosa Pazos se excusó de conocer el recurso de apelación. El 15 de junio de 2020, los jueces Juan Carlos Mariño Bustamante y Jorge Efraín Montero Berrú negaron la excusa.⁵
5. El 18 de agosto de 2020, el tribunal de apelación aceptó los recursos, revocó la sentencia de primera instancia y negó la acción de protección, por no existir vulneración del derecho a la defensa, ni a la motivación.
6. El 14 de septiembre de 2020, Cristian Roberto Zamora Bonilla (“**accionante**”) presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de apelación, misma que fue admitida a trámite el 24 de noviembre de 2020.

2. Competencia

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

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Del accionante

8. El accionante pretende que se declare la vulneración de sus derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso (en las garantías de ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, de ser juzgado por un juez imparcial y de la motivación),

⁴ La causa penal 23281-2018-00469 se inició por el delito de robo y se reformularon cargos por el delito de asociación ilícita.

⁵ La negativa se sustentó en que la petición de excusa no estuvo fundamentada y que la acción de protección tiene como finalidad verificar la vulneración de derechos constitucionales, mientras que la causa penal tiene como finalidad resolver sobre el cometimiento de una infracción penal.

previstos en los artículos 82 y 76.7 (literales c, k y l) de la Constitución. Como medidas de reparación solicita que se deje sin efecto la sentencia impugnada, se ordene el inicio de una investigación a fin de que se imponga una sanción a los servidores policiales que llevaron adelante el procedimiento administrativo sancionador y se ordene el inicio de un procedimiento administrativo en contra de los jueces que emitieron la sentencia objetada.

9. A continuación, se detallan los **cargos** esgrimidos por el accionante para justificar sus pretensiones:

9.1. La sentencia impugnada vulneró la garantía de motivación porque no justificaría la pertinencia de la aplicación de las normas a los hechos del caso y porque afirmaría que la resolución administrativa está motivada, sin embargo, no habría expuesto razones que justifiquen que dicha resolución sea lógica, razonable y comprensible. Además, el accionante señala que no se habría realizado un análisis integral de los derechos alegados como vulnerados en la demanda.

9.2. También señaló que la sentencia impugnada vulneró la garantía de motivación porque no se habría analizado su alegación de vulneración de la garantía de presunción de inocencia. Por esta misma razón considera que se vulneró tanto la garantía de ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones como el derecho a la seguridad jurídica.

9.3. La sentencia impugnada vulneró la garantía de ser juzgado por una autoridad imparcial pues el juez Marco Hinojosa habría estado prejuiciado al haber emitido un voto salvado en su contra en un proceso penal que tendría relación con su destitución. Además, la negativa de su excusa se habría decidido sin esgrimir razones.

9.4. La sentencia objetada vulnera el derecho a la seguridad jurídica ya que no observó el principio “*stare decisis*” contenido en el artículo 436 de la Constitución. Esto, por cuanto no se cumplió con la regla contenida en la sentencia 001-16-PJO-CC, es decir, no se habría realizado un profundo análisis acerca de la real existencia de vulneración de derechos constitucionales.

3.2. Del juez Marco Fabián Hinojosa Pazos

10. Marco Fabián Hinojosa Pazos presentó su informe de descargo el 15 de diciembre de 2020. Afirmó que la sentencia impugnada respeta los derechos constitucionales del accionante y las reglas jurisprudenciales establecidas por la Corte Constitucional. Además, señaló que a los jueces que conocen de una acción de protección no les

corresponde pronunciarse sobre la veracidad de lo establecido en el procedimiento administrativo sancionador. Finalmente, mencionó que presentó una excusa, pero que esta fue negada, por lo que tenía el deber de emitir sentencia.

3.3. De los jueces Juan Carlos Mariño Bustamante y Jorge Efraín Montero Berrú

11. Los jueces Juan Carlos Mariño Bustamante y Jorge Efraín Montero Berrú presentaron su informe de descargo el 21 de diciembre de 2020. Señalaron que la sentencia de primera instancia estaba debidamente motivada, que en el procedimiento disciplinario se respetó el debido proceso y que la falta por la que se sancionó al accionante nada tendría que ver con una infracción penal, razón por la que no se afectó el principio de presunción de inocencia. Finalmente, afirmaron que negaron la excusa del juez Marco Hinojosa porque la acción de protección tiene una finalidad distinta a la de un proceso penal.

4. Planteamiento del problema jurídico

12. El cargo expuesto en el párrafo 9.3 *supra*⁶ cuestiona la imparcialidad de uno de los jueces del tribunal de apelación y la decisión de negar la excusa presentada por el juez que acusa de imparcial. Al respecto, esta Corte observa que el argumento del accionante se reduce a exponer su inconformidad con la decisión sin exponer argumentos claros que sustenten la vulneración de derechos constitucionales, incluso, haciendo un esfuerzo razonable, no es posible plantear un problema jurídico sobre este cargo.
13. Respecto de los cargos reseñados en los párrafos 9.1, 9.2 y 9.4 *supra*, el accionante acusa la vulneración de varios derechos constitucionales, no obstante, todos giran en torno a la motivación. Por lo tanto, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró, la sentencia impugnada, la garantía de motivación del accionante porque (a) no habría analizado su alegación de vulneración de la garantía de presunción de inocencia (b) ni habría expuesto razones para justificar que la destitución estaba motivada?**

5. Resolución del problema jurídico

5.1 ¿Vulneró, la sentencia impugnada, la garantía de motivación del accionante porque (a) no habría analizado su alegación de vulneración de la garantía de

⁶ En una sentencia de acción extraordinaria de protección los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante. Así lo ha señalado esta Corte en múltiples sentencias. Por todas ellas, se puede examinar la sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

presunción de inocencia (b) ni habría expuesto razones para justificar que la destitución estaba motivada?

14. La Constitución establece en el artículo 76.7.1 que “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”.
15. En sentencia 1158-17-EP/21, esta Corte determinó que en razón de la garantía de motivación, una decisión del poder público debe contener una estructura mínimamente completa, esto es, una fundamentación normativa y fáctica suficiente. Y, específicamente, en el caso de garantías jurisdiccionales, se precisó que el estándar de suficiencia es reforzado, por lo tanto, las autoridades judiciales que resuelven una garantía jurisdiccional tienen la obligación de: (i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, (ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, (iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos y, en caso de no encontrar vulneraciones, le corresponde determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.⁷
16. En la demanda del proceso de origen, el accionante sostuvo que en su destitución se vulneró su derecho al debido proceso en las garantías de presunción de inocencia y de la motivación, como lo reconoció posteriormente el tribunal de apelación en el considerando tercero de la sentencia impugnada. En la presente acción extraordinaria de protección, el primero de los cargos del accionante se relaciona con la falta de análisis y pronunciamiento de la vulneración a la garantía de presunción de inocencia.
17. Dado que el primer cargo del accionante gira en torno a que se habría incumplido el tercer elemento de la motivación (ver párrafo 15 *supra*), es oportuno precisar que la obligación que tienen las autoridades judiciales de analizar (y decidir sobre) la vulneración de derechos es algo distinto a su deber de analizar (y decidir sobre) la procedencia de la vía constitucional, en los casos en que esto sea pertinente, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte. Ahora bien, cabe recalcar que, respecto de ambos temas, la decisión de las autoridades judiciales debe estar suficientemente motivada.
18. Revisada la sentencia bajo examen se observa que dicho tribunal examinó exclusivamente si la destitución vulneró la garantía de motivación, pues en un primer momento se limitó a esta mera descripción:

⁷ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 103 y 103.1, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de diciembre de 2019, párr. 28, entre otras.

Es en este sentido que la referida resolución, se encuentra provista de SIETE considerandos, al tenor de lo que dispone el artículo 50 del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público [...] Ahora bien, luego de revisar minuciosamente, la resolución Nro. 2018-005-SZ-SDT, motivo de análisis, se observa que esta cumple con los parámetros de la motivación, es decir es lógica, razonable y comprensible.

19. Y, a continuación, el tribunal de apelación simplemente sostuvo que el juez de primera instancia analizó los hechos que motivaron el sumario administrativo y que este análisis no se corresponde con la naturaleza de la acción de protección. Finalmente, añadió que no corresponde al tribunal de apelación referirse a si hubo o no delito, ya que esto implicaría realizar un análisis de legalidad.
20. Por lo dicho, es claro que el cargo esgrimido por el accionante en la demanda de acción de protección, relacionado con la vulneración de su presunción de inocencia, no fue examinado ni siquiera de forma implícita por el tribunal de apelación. Es decir, las autoridades judiciales no cumplieron con el tercer elemento que exige la garantía de motivación.
21. El segundo cargo expuesto por el accionante es que en la sentencia de apelación no se dieron razones para justificar que la resolución de destitución está motivada. Al respecto, esta Corte verifica que el tribunal de apelación se limitó a describir que la resolución materia de la acción de protección consta de siete considerandos, sin analizar su contenido. A partir de esta mera constatación concluyó que la misma está motivada. De modo que la sentencia no ofreció ninguna razón para fundamentar que la destitución no vulneró la garantía de la motivación. Por lo tanto, se concluye que la sentencia impugnada incurre, además, en el vicio de insuficiencia motivacional.⁸
22. De acuerdo con lo dispuesto en el primer párrafo del numeral 3 del artículo 86 de la Constitución, en concordancia con los artículos 6 y 18 de la LOGJCC, la declaración de la vulneración de un derecho constitucional genera la obligación de reparar integralmente el daño causado por dicha vulneración. En opinión de la Corte, a fin de reparar el derecho vulnerado se debe dejar sin efecto la sentencia impugnada y reenviar el proceso a la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas a fin de que se resuelvan los recursos de apelación interpuestos. Ahora bien, esta Corte considera importante hacer la siguiente precisión del rol que el nuevo tribunal deberá cumplir. Este deberá tener en cuenta la distinción expuesta en el párrafo 17 *supra*. Respecto del análisis

⁸ CCE, *ibid*, párr. 69, “Una argumentación jurídica es insuficiente cuando la respectiva decisión cuenta con alguna fundamentación normativa y alguna fundamentación fáctica, pero alguna de ellas es insuficiente porque no cumple el correspondiente estándar de suficiencia”.

de procedencia de la vía constitucional, el tribunal no puede, sin más, rechazarla bajo la consideración de que corresponde a un conflicto laboral con el Estado. El tribunal deberá ofrecer una motivación suficiente acerca de si en el caso, a *prima facie*, se ventilan “asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor [o] que requieran una respuesta urgente”.⁹ Y, si el caso se refiere a uno de estos amplios supuestos, se deberá examinar de forma profunda las alegadas vulneraciones de derechos (ver párrafo 15 *supra*).

6. Decisión

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

1. **Aceptar** parcialmente la acción extraordinaria de protección **1451-20-EP**.
2. **Declarar** que la sentencia impugnada vulneró la garantía de motivación reconocida en el artículo 76.7.1 de la Constitución.
3. Como medidas de reparación se dispone:
 - 3.1. Dejar sin efecto la sentencia de 18 de agosto de 2020, emitida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas dentro de la causa 23201-2020-00014.
 - 3.2. Disponer que se efectúe un nuevo sorteo para que otro tribunal de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas resuelva los recursos de apelación interpuestos por la Procuraduría General del Estado y la Comandancia General de la Policía Nacional observando lo establecido en el párrafo 22 de la presente sentencia.
4. Notifíquese, publíquese, devuélvase y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

⁹ CCE, sentencia 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024, párr. 43.

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 16 de mayo de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

145120EP-6bfd3



Caso Nro. 1451-20-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles veintidós 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 398-21-EP/24
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 16 de mayo de 2024

CASO 398-21-EP

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

SENTENCIA 398-21-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia dictada por la Unidad Judicial de Garantías Penales con sede en el cantón Ibarra, provincia de Imbabura, en un proceso de impugnación de la boleta de tránsito. En este caso concreto, la Corte verificó que no se vulneraron los derechos constitucionales del accionante a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa ya que pudo impugnar la citación por una presunta infracción de exceso de velocidad.

1. Antecedentes procesales

1.1. Antecedentes del proceso de origen

1. El 18 de septiembre de 2020, Frank Luis Mila Maldonado (“**accionante**”) presentó una impugnación a la citación de tránsito emitida en su contra.¹
2. El 20 de noviembre de 2020, la Unidad Judicial de Garantías Penales con sede en el cantón Ibarra, provincia de Imbabura (“**Unidad Judicial**”) declaró al accionante como autor de la contravención tipificada y sancionada en el artículo 386 numeral 3 del COIP.² La Unidad Judicial indicó que:

¹ Proceso 10281-2020-01877. El accionante sostuvo que el 9 de septiembre de 2020 fue notificado en su correo electrónico con la boleta signada con el número I15994953991720, por la cual se puso en su conocimiento que, el 7 de septiembre de 2020, habría cometido una infracción de tránsito por exceso de velocidad. A su criterio, había existido un error ya que la boleta se encontraba dirigida a otra ciudadana quien poseía un vehículo de la misma marca que el suyo y con placas similares. Además, indicó que, al ingresar al sistema de la empresa pública de movilidad MOVILDELNOR EP, evidenció que también existía una multa de fecha 7 de septiembre de 2020, signada con el número I15995068461720, dirigida a su persona, la cual no le había sido notificada.

² La Unidad Judicial condenó al accionante en calidad de autor por la contravención tipificada y sancionada en el artículo 386 numeral 3 del COIP. Consideró que el accionante, al presentar su impugnación a la citación, evidenció que conoció su contenido. En consecuencia, pudo hacer efectivo su derecho a la defensa, lo cual le otorgó la posibilidad de que presente y contradiga la prueba aportada en la audiencia correspondiente. Al no haber desvirtuado la prueba de la contraparte, consideró que adecuó su conducta a la contravención tipificada y sancionada en el artículo 386 numeral 3 del COIP. Por lo que le impuso el pago de una multa equivalente a un salario básico unificado del trabajador en general y ratificó la citación I15995068461720.

Con el presente proceso expedito, el impugnante puede hacer efectivo su derecho a la defensa, es decir se le da la posibilidad de que el [sic] mismo presente y contradiga la prueba presentada en la respectiva audiencia, hecho que no lo ha hecho limitándose la defensa a indicar que no ha sido p'}notificado, sin que se desvirtúe la prueba presentada por la contraparte, ya que de los elementos tecnológicos se ha registrado al vehículo de placas IBD3309, a una velocidad de 65 k/h, sobre la Av. 17 de Julio, entre la gruta de Nuestra Señora de Fátima y el conjunto habitacional Trinidad, el día 07 de septiembre del 2020, a las 14h27; llegando así al convencimiento que la conducta que ha presentado el ciudadano Frank Luis Mila Maldonado, se adecúa a la contravención tipificada en el Art. 386 num. 3) del Código Orgánico Integral Penal; ya que se encuentran cumplidos los presupuestos del Art. 453 Ibidem.

Por los antecedentes expuesto [...] se dicta SENTENCIA CONDENATORIA en contra de Frank Luis Mila Maldonado, cuyos generales de ley constan en esta sentencia como autor de la contravención tipificada y sanciona en el Art. 386 núm. 3 del Código Orgánico Integral Penal y se le impone una multa equivalente a un salarios básicos unificado del trabajador en general [...] [sic] (mayúsculas corresponden al original).

3. El 15 de diciembre de 2020, el accionante presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de la Unidad Judicial, emitida el 20 de noviembre de 2020.

1.2. Proceso ante la Corte Constitucional

4. El 20 de mayo de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador admitió a trámite la acción extraordinaria de protección presentada por el accionante.³
5. El 17 de febrero de 2022, por sorteo, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza Alejandra Cárdenas Reyes quien, de acuerdo al orden cronológico de despacho de casos, avocó conocimiento de la causa el 5 de enero de 2024.

2. Competencia

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

³ El Tribunal de la Sala de Admisión estuvo conformado por los entonces jueces constitucionales Ramiro Avila Santamaría y Hernán Salgado Pesantes, y el juez constitucional Alí Lozada Prado.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos del accionante

7. El accionante sostiene que la sentencia impugnada vulneró sus derechos constitucionales al debido proceso, al debido proceso en la garantía de la defensa y a la seguridad jurídica⁴ porque se habría inobservado el precedente contenido en la sentencia 71-14-CN/19 de esta Corte Constitucional.
8. A su criterio, en el proceso de origen, no se habría probado que la boleta de citación impugnada fue notificada correctamente a los presuntos infractores a través de los medios electrónicos señalados para tal efecto. Por lo tanto, la Unidad Judicial debió dejar sin efecto la boleta impugnada, pues se agotó el tiempo para efectuar la notificación.
9. El accionante insiste que la autoridad judicial accionada debía verificar que la boleta haya sido notificada “a través de los medios más efectivos y adecuados sobre la infracción”. Añade que la Unidad Judicial inobservó el precedente de la sentencia 71-14-CN/19, en la cual se determinó:

Declarar la constitucionalidad condicionada del artículo 238 del Reglamento General para la aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, por lo que, esta disposición será constitucional siempre y cuando se interprete integralmente del siguiente modo: i. Si se detectare una contravención de tránsito mediante una herramienta tecnológica y si no fuera posible determinar la identidad del conductor, la autoridad de tránsito competente estará en la obligación de notificar con la citación al propietario del vehículo, a través de los medios más efectivos y adecuados con la finalidad que ejerza su derecho a la defensa, ii. En ningún caso se impondrá la sanción pecuniaria al propietario del vehículo, sin que previamente haya sido notificado con la citación y haya tenido la posibilidad de presentar su impugnación en ejercicio de su derecho a la defensa; y, iii. El término de tres días para que el propietario del vehículo presente la impugnación, será contado a partir del momento en que se realizó efectivamente la notificación, la cual no se verifica por la sola difusión de la citación en una página web. Los órganos judiciales que conozcan las impugnaciones, únicamente podrán declararlas extemporáneas luego de verificar la fecha de notificación, aspecto que deberá ser demostrado por la autoridad de tránsito, en calidad de organismo obligado a notificar oportuna y efectivamente todas las citaciones.⁵

10. Además, establece que la Unidad Judicial habría inobservado el principio de legalidad, en lo concerniente a la prohibición aplicar la analogía en materia penal, de conformidad con

⁴ Estos derechos se encuentran previstos en los artículos 76 numeral 7 y 82 de la Constitución, respectivamente.

⁵ CCE, sentencia 74-14-CN/19, 4 de junio de 2019, párr. 60.

lo establecido por el artículo 13 del COIP. A su criterio, la Unidad Judicial aplicó una norma del COGEP que no resultaba adecuada para el caso concreto.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

11. El 11 de junio de 2021, el juez de la Unidad Judicial presentó su informe de descargo. Primero, realiza un recuento de los hechos del proceso de origen e indica que convocó a la audiencia correspondiente para que el accionante presente y contradiga la prueba presentada. De esta forma, afirma haber garantizado el derecho a la defensa del accionante.
12. Asimismo, señala que el accionante, en su escrito de impugnación, identificó que existía una multa de 7 de septiembre de 2020 impuesta en su contra, signada con el número 115995068461720, por ser propietario del vehículo de placas IBD-3309, la cual fue adjuntada en el acto de proposición. Bajo esta consideración, el accionante habría evidenciado que conocía de la presunta infracción de tránsito y, por lo tanto, presentó la impugnación y pudo ejercer su derecho a la defensa.
13. Indica que “la finalidad de la notificación es que el propietario del vehículo conozca los hechos y ejerza su derecho a la defensa, presentando la respectiva impugnación y contradecir la prueba que se presente con respecto al hecho imputado en su contra”. Sin embargo, a su criterio, el accionante se habría referido únicamente a que no había sido notificado con la boleta I15995068461720.
14. Finalmente, afirma que garantizó el derecho al debido proceso del accionante en el proceso de origen y que respetó el precedente jurisprudencial de la sentencia 71-14-CN/19 de esta Corte. Por lo que solicita que la demanda sea rechazada.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

15. La Corte Constitucional ha determinado que, en el marco de acciones extraordinarias de protección, los accionantes deben desarrollar argumentos completos que deben incluir una tesis, una base fáctica y una justificación jurídica.⁶ En caso de que los accionantes no hubieran desarrollado argumentos completos, este Organismo, al emitir una sentencia, debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si es posible establecer una violación de un derecho constitucional.⁷

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

⁷ *Ibid.*, párr. 21.

16. De lo expuesto en el párrafo 8 *supra*, se evidencia que el accionante, por un lado, cuestiona aspectos que, a su juicio, no habrían sido probados en el proceso de origen. Sobre este punto, esta Corte no planteará un problema jurídico. Sin embargo, el accionante cuestiona también que la presunta infracción de tránsito no fue notificada en legal y debida forma, lo cual habría vulnerado sus derechos constitucionales al debido proceso, a la defensa y a la seguridad jurídica. Bajo esta consideración, este Organismo considera oportuno reconducir los cargos y abordar el siguiente problema jurídico: **¿La Unidad Judicial vulneró el derecho a la defensa y a la tutela judicial efectiva del accionante en el componente de acceso a la justicia?**
17. Por su parte, de lo desarrollado en el párrafo 9 *supra*, se evidencia que el accionante cuestiona la inobservancia del precedente jurisprudencial desarrollado por esta Corte en la sentencia 71-14-CN/19. Al respecto, este Organismo advierte que para que exista un cargo claro sobre la inobservancia de un precedente, el argumento debe contener los elementos determinados en el párrafo 15 *supra*. Además, en la justificación jurídica se debe incluir, al menos, la identificación de la regla de precedente y la exposición de por qué esta resulta aplicable al caso.⁸
18. En el caso concreto, y conforme se expone en el párrafo 9 *supra*, el accionante se limita a citar el párrafo 60 de la sentencia 71-14-CN/19. No obstante, no identifica por qué, lo que a su criterio sería “un precedente claro”, resultaría aplicable al caso en concreto.⁹ Por lo tanto, aún haciendo un esfuerzo razonable, este Organismo no puede plantear un problema jurídico al respecto.
19. De lo indicado en el párrafo 10 *supra*, se verifica que el accionante cuestiona la aplicación de una norma del COGEP en el proceso de origen, lo cual, a su criterio, habría implicado la inobservancia del principio de legalidad en materia penal. Sin embargo, este Organismo observa que el cargo pretende que la Corte Constitucional realice un pronunciamiento sobre la aplicación de normas, a pesar de que el accionante no identificó otro precepto constitucional violado. Por lo tanto, y en atención a que el argumento no es claro, este Organismo no planteará un problema jurídico al respecto.

⁸ CCE, sentencia 1943-15-EP/21, 13 de enero de 2021, párr. 42.

⁹ La Corte Constitucional, en la sentencia 1943-15-EP/21, determinó que, cuando el argumento de la vulneración de derechos presentado en una acción extraordinaria de protección se basa en la inobservancia de un precedente constitucional, para que sea considerado claro debe reunir una tesis, base fáctica y justificación jurídica. Dentro de la justificación jurídica, deben incluirse al menos: i) la identificación de la regla de precedente; y, ii) la exposición de por qué la regla de precedente es aplicable al caso. CCE, sentencia 1943-15-EP/21, 13 de enero de 2021, párr. 42.

5. Resolución del problema jurídico

5.1. Problema jurídico: ¿La Unidad Judicial vulneró el derecho a la defensa y a la tutela judicial efectiva del accionante en el componente de acceso a la justicia?

20. El artículo 76 numeral 7 literal a) de la Constitución reconoce el derecho a la defensa y señala que “nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento”.
21. El derecho a la defensa constituye la garantía de las partes procesales para acceder al sistema judicial, administrativo o de cualquier índole en el que se determinen derechos y obligaciones, con el propósito de ser escuchado, hacer valer sus razones, preparar y presentar la prueba, intervenir en igualdad de condiciones con la contraparte y recurrir del fallo, si se lo considera necesario.¹⁰
22. Esta Corte ha señalado que existe indefensión cuando a alguna de las partes:

Se le impide comparecer al proceso o a una diligencia determinante del mismo, a efectos de justificar sus pretensiones; o, cuando pese a haber comparecido, no ha contado con el tiempo suficiente para preparar una defensa técnica adecuada; y además cuando, en razón de un acto u omisión, el sujeto procesal no ha podido hacer uso de los mecanismos de defensa que le faculta la ley, en aras de justificar sus pretensiones, como, por ejemplo, presentar pruebas, impugnar una resolución, etc.¹¹

23. Por lo tanto, se vulneraría el derecho a la defensa al privar a cualquiera de las partes procesales de medios efectivos que permitan su protección, en el marco de lo establecido en el ordenamiento jurídico.¹²
24. De igual manera, el derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra consagrado en el artículo 75 de la Constitución, el cual establece que “toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses”.

¹⁰ CCE, sentencia 002-14-SEP-CC, caso 121-11-EP, 9 de enero de 2014, pág. 10.

¹¹ CCE, sentencia 1084-14-EP/20, 26 de agosto de 2020, párr. 24.

¹² CCE, sentencia 27-09-SEP-CC, caso 11-08-EP, 8 de octubre de 2009, pág. 19.

25. La Corte ha determinado que el derecho a la tutela judicial efectiva tiene tres componentes: i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y, iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión.¹³
26. Sobre el primer elemento, esta Corte ha señalado que “el derecho al acceso de la administración de justicia se concreta en el derecho a la acción y el derecho a tener respuesta a la pretensión”. Este Organismo ha indicado que este elemento se vulnera cuando:
- No se permite que la pretensión sea conocida, por ejemplo cuando se dispone arbitrariamente el archivo de la causa o si se declara el abandono de una acción siendo que la falta de impulso procesal es atribuible al órgano jurisdiccional. [Pero] si en el caso se demuestra que se pudo ejercer la acción y tener una respuesta motivada (favorable o no) a la pretensión, entonces se garantizó el acceso a la justicia.¹⁴
27. El accionante considera que, al no haber sido notificado en legal y debida forma con la boleta impugnada en el proceso de origen, se vulneraron sus derechos constitucionales. Esta alegación se relaciona con el derecho a la tutela judicial efectiva en el componente de acceso a la justicia, el cual se vulnera cuando no se permite que la pretensión sea conocida o porque no recibe respuesta por parte del órgano judicial, de conformidad con lo establecido por el ordenamiento jurídico vigente.¹⁵
28. Al respecto, este Organismo observa que en el caso en concreto sucedió lo siguiente: i) el 18 de septiembre de 2020, el accionante impugnó la boleta signada con el número I15995068461720 y alegó que esta no había sido notificada en legal y debida forma; ii) el 28 de octubre de 2020 la Unidad Judicial convocó a la audiencia de juzgamiento en trámite expedito; y, iii) el 20 de noviembre de 2020, la Unidad Judicial emitió la sentencia por la cual condenó al accionante por el cometimiento de la infracción tipificada y sancionada en el artículo 386 numeral 3 del COIP y le impuso la multa de un salario básico unificado del trabajador en general.
29. Adicionalmente, conforme se observa del párrafo 2 de esta sentencia, la Unidad Judicial desestimó la impugnación presentada por el accionante porque no habría “desvirtuado la prueba aportada por la contraparte”. En este sentido, esta Corte considera que, aunque el accionante pudo no haber sido notificado en con la boleta de la infracción en su correo

¹³ CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 110.

¹⁴ *Ibid.*, párr. 112, 115 y 117.

¹⁵ CCE, sentencia 2109-17-EP/22, 7 de septiembre de 2022, párr. 29.

electrónico en inobservancia a lo dispuesto por la Ley Orgánica de Transporte Terrestre,¹⁶ sí pudo acceder a la citación de la infracción. En consecuencia, tuvo la posibilidad de impugnarla, presentar los argumentos de descargo que creyó convenientes y obtener un pronunciamiento por parte de la autoridad judicial.¹⁷ En consecuencia, no se le generó una real afectación a sus derechos constitucionales ya que no fue dejado en indefensión en el proceso judicial. Por lo tanto, no se vulneraron sus derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa.

30. Este Organismo estima pertinente reiterar que la emisión de una sentencia permite a las partes acceder a una resolución que decida sobre su pretensión, lo que forma parte de uno de los elementos del derecho a la tutela judicial efectiva y a la defensa como garantía para evitar la indefensión. Por esta razón, señalar que se vulneraron sus derechos constitucionales por la supuesta falta de notificación denota una contradicción y la inconformidad del accionante con la decisión impugnada puesto que, como se ha dejado en evidencia, el accionante impugnó la citación, obtuvo un debido proceso y una resolución judicial.¹⁸

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 **398-21-EP**.
2. **Disponer** la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹⁶ El artículo 179 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre establece que: “Notificación de contravenciones. En las contravenciones, los servidores encargados del control de tránsito entregarán personalmente al responsable de la comisión de la contravención, copia de la boleta correspondiente [...]. En caso de que no se pueda entregar la boleta personalmente, esta, de ser posible se remitirá al domicilio del propietario o a su correo electrónico consignado en la base de datos nacional, en un plazo no mayor de setenta y dos (72) horas contadas desde la fecha en que fue cometida la contravención”.

¹⁷ En similar sentido, CCE, sentencia 1539-20-EP/24, 4 de abril de 2024, párr. 23.

¹⁸ En similar sentido, CCE, sentencia 2109-17-EP/22, 7 de septiembre de 2022, párr. 33.

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 16 de mayo de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

39821EP-6c088



Caso Nro. 398-21-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles veintidós 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



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/FMA

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.