

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

**CASO 948-20-EP**

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

**SENTENCIA 948-20-EP/24**

**Resumen:** La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia que resolvió una acción subjetiva, al no encontrar una inobservancia del precedente jurisprudencial contenido en la sentencia 030-18-SEP-CC.

**1. Antecedentes procesales**

1. El 2 de julio de 2018, Rosa Mercedes Chuquirá Togra (“**accionante**”) presentó una acción subjetiva en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Paute (“**GAD Paute**”). La accionante impugnó la resolución que le removió del cargo que ejercía en dicha entidad pública como resultado de un sumario administrativo iniciado en su contra.<sup>1</sup> El proceso se signó con el número 01803-2018-00151.
2. El 3 de octubre de 2019, en voto de mayoría, el Tribunal Distrital 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca (“**Tribunal Distrital**”) negó la demanda.<sup>2</sup> La accionante interpuso recurso de casación. Este recurso fue inadmitido el 7 de febrero de 2020 por el conjuez de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.
3. El 10 de marzo de 2020, la accionante presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por el Tribunal Distrital.
4. El 4 de septiembre de 2020, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda.<sup>3</sup> La sustanciación de la causa correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín quien, en atención al

<sup>1</sup> La accionante afirmó haber participado en un concurso de méritos y oposición, sin embargo, el GAD Paute negó dicha aseveración y sustentó la desvinculación en las irregularidades del mismo.

<sup>2</sup> El Tribunal Distrital consideró que no se demostró que la vinculación de la accionante al servicio público “se dio bajo la observancia y respeto a la Constitución y la ley”, pues no existía “respaldo jurídico” del concurso de méritos y oposición en el que habría participado.

<sup>3</sup> El Tribunal estuvo compuesto por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce y Daniela Salazar Marín.

orden cronológico de resolución de causas, avocó conocimiento el 1 de julio de 2024 y dispuso que el Tribunal Distrital remita su informe de descargo.

5. El 11 de julio de 2024, el Tribunal Distrital presentó el informe de descargo requerido por la jueza sustanciadora.

## **2. Competencia**

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

## **3. Argumentos de los sujetos procesales**

### **3.1. Argumentos de la accionante**

7. La accionante alega la violación de sus derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de motivación. Su pretensión es que se deje sin efecto la sentencia impugnada. Como fundamento de su pretensión, formula los siguientes cargos:
  - 7.1. La sentencia impugnada violó el derecho a la seguridad jurídica porque se habría inobservado el precedente jurisprudencial contenido en la sentencia 030-18-SEP-CC de la Corte Constitucional. A juicio de la accionante, su caso es similar a aquel resuelto en la sentencia 030-18-SEP-CC porque en ambos casos (i) se habría desvinculado a servidores públicos por supuestamente haber recibido nombramientos sin un concurso de méritos y oposición; y, (ii) el servidor público habría trabajado para la entidad por varios años sin que se cuestione el origen de su nombramiento.
  - 7.2. La sentencia impugnada violó el derecho al debido proceso en la garantía de motivación al incurrir en el vicio de incongruencia. La accionante señala que la sentencia impugnada fue incongruente con el desarrollo del proceso porque se habría fundamentado en ciertas afirmaciones del GAD Paute que no fueron probadas, pues dicha entidad habría desistido de sus pruebas en audiencia.

### **3.2. Argumentos de la judicatura accionada**

8. Los jueces del Tribunal Distrital afirman que la sentencia impugnada no violó los derechos de la accionante. A su juicio, la accionante “pretende el cumplimiento de un

precedente jurisprudencial constitucional no aplicable al caso y emitido con posterioridad al acto administrativo [...]”. En su informe, los jueces señalan que, en la sentencia 900-19-EP/23, la Corte Constitucional resolvió un caso análogo y concluyó que el precedente contenido en la sentencia 030-18-SEP-CC no era aplicable.

#### **4. Planteamiento del problema jurídico**

9. Respecto del cargo identificado en el párrafo 7.1, la Corte resolverá el siguiente problema jurídico porque el mismo se centra en la presunta inobservancia de una sentencia constitucional: ¿La sentencia impugnada violó el derecho a la seguridad jurídica de la accionante al inobservar el precedente jurisprudencial contenido en la sentencia 030-18-SEP-CC?
10. En cuanto al cargo identificado en el párrafo 7.2, la Corte observa que la accionante cuestiona la corrección de la sentencia impugnada y la apreciación de las pruebas por parte del Tribunal Distrital, al sostener que no debió considerar ciertas afirmaciones como probadas. La accionante no explica de qué forma la autoridad judicial accionada habría violado su derecho al debido proceso en la garantía de motivación ni por qué existiría un vicio de incongruencia, pues se limita a afirmar que no correspondía considerar probadas las afirmaciones del GAD Paute si desistió de sus pruebas en audiencia. Al reducir su alegación a la incorrección de la sentencia impugnada, aun realizando un esfuerzo razonable, la Corte no encuentra un argumento mínimamente completo que le permita formular un problema jurídico en la presente acción extraordinaria de protección.<sup>4</sup>

#### **5. Resolución del problema jurídico**

##### **5.1. ¿La sentencia impugnada violó el derecho a la seguridad jurídica de la accionante al inobservar el precedente jurisprudencial contenido en la sentencia 030-18-SEP-CC?**

11. La accionante alega que el Tribunal Distrital inobservó el precedente de la Corte Constitucional contenido en la sentencia 030-18-SEP-CC. La inobservancia de un precedente de la Corte Constitucional configura una violación autónoma del derecho a la seguridad jurídica. Para analizar el cargo de la accionante sobre la inobservancia del precedente, esta Corte debe verificar lo siguiente: (i) que la sentencia 030-18-SEP-

---

<sup>4</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 21. Además, conforme la jurisprudencia de la Corte (sentencia 718-19-EP/24), “la fase de admisión es preliminar y la última valoración respecto del contenido del cargo puede realizarse en la etapa de sustanciación.” Por tanto, el pronunciamiento sobre la admisibilidad de este cargo fue preliminar y la última valoración al respecto corresponde a la fase de sustanciación.

CC contenga un precedente judicial en sentido estricto; y, (ii) que el precedente resulte aplicable al caso por compartir las mismas propiedades relevantes.<sup>5</sup>

- 12.** Respecto del primer parámetro, en la sentencia 900-19-EP/23 la Corte Constitucional reconoció que la sentencia 030-18-SEP-CC planteó una regla jurisprudencial. Este precedente exige que se declare la violación del derecho a la seguridad jurídica si se desvincula de forma directa a un servidor público con nombramiento permanente so pretexto de corregir vicios de legalidad en su ingreso y, en particular, para corregir la inexistencia de un concurso de méritos y oposición.<sup>6</sup> En los términos de la sentencia 030-18-SEP-CC:

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

- 13.** Al existir un precedente judicial que planteó una regla jurisprudencial, corresponde verificar si el caso bajo análisis comparte las mismas propiedades relevantes de aquel resuelto en la sentencia 030-18-SEP-CC.
- 14.** Respecto del segundo parámetro, la sentencia 030-18-SEP-CC tiene como una propiedad relevante la desvinculación directa del servidor público por no existir un concurso de méritos y oposición.<sup>7</sup> En ese caso, la Corte verificó que el servidor público fue removido de su cargo en un determinado GAD tras un sumario administrativo en el que se determinó que no cumplía los requisitos para ocupar el puesto. Esto debido a que no ingresó a la entidad mediante concurso de méritos y oposición “en la forma que determina la ley” sino mediante un concurso que fue irregular.
- 15.** En el caso 900-19-EP/23, la Corte concluyó que el caso no era análogo a aquel resuelto en la sentencia 030-18-SEP-CC porque el servidor público no fue desvinculado de manera directa por no existir un concurso, sino tras un sumario que encontró irregularidades en un concurso que sí se realizó.
- 16.** En este caso, igual que en la sentencia 900-19-EP/23, la accionante —servidora pública con nombramiento permanente— fue removida de su cargo en el GAD Paute

<sup>5</sup> CCE, sentencia 1095-20-EP/22, 24 de agosto de 2022, párr. 48.

<sup>6</sup> CCE, sentencia 900-19-EP/23, 12 de octubre de 2023, párrs. 33-34.

<sup>7</sup> Se puede revisar en el mismo sentido: CCE, sentencias 1668-20-EP/24, 23 de mayo de 2024, párrs. 30 y 31 y 900-19-EP/23, 12 de octubre de 2023, párrs. 33-36.

luego de un sumario administrativo que sí se realizó en el que se determinó la falta de requisitos para ocupar el puesto. En la resolución se estableció que no ingresó a su puesto mediante concurso de méritos y oposición “en la forma que determina la ley” y que habrían existido irregularidades en dicho proceso. Dado que la accionante no fue removida de su cargo de forma directa, sino a través de un sumario administrativo previo por irregularidades en el concurso de méritos y oposición que sí se realizó, este caso no comparte las propiedades relevantes de aquel que dio origen a la sentencia 030-18-SEP-CC, como se concluyó en la sentencia 900-19-EP/23 referente a una acción subjetiva contra el mismo GAD Paute. En ese sentido, en el caso en cuestión sí se realizó un concurso de méritos y oposición y no existió una desvinculación directa, razones principales que distinguen los hechos del caso 030-18-SEP-CC.

17. Al no tratarse de casos análogos, la Corte no encuentra una inobservancia del precedente contenido en la sentencia 030-18-SEP-CC. En consecuencia, no existió una violación del derecho a la seguridad jurídica de la accionante. Sin perjuicio de lo anterior, se recuerda a las y los jueces que los precedentes de la Corte Constitucional son obligatorios desde el momento en que son expedidos y que, cuando se alega la aplicación de un precedente judicial en sentido estricto, tienen el deber de analizar si este resulta aplicable al caso.

## **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.
2. Notifíquese y archívese.

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 (voto concurrente), Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 21 de noviembre de 2024.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA 948-20-EP/24**

**VOTO CONCURRENTENTE**

**Jueza constitucional Teresa Nuques Martínez**

1. El 21 de noviembre de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional dictó la sentencia 948-20-EP/24 (“**sentencia**”), en la que se desestimó la acción extraordinaria de protección presentada por Rosa Mercedes Chuquirá Togra (“**accionante**”), en contra de la sentencia de 3 de octubre de 2019 del Tribunal Distrital 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca (“**Tribunal**”) por la cual se negó la demanda que impugnó la resolución que le removió del cargo que ejercía en dicha entidad pública, como resultado de un sumario administrativo iniciado en su contra. En la sentencia aprobada, se desestimó la demanda al considerar que no se habría inobservado el “precedente jurisprudencial contenido en la sentencia 030-18-SEP-CC”.
2. Al respecto, y con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”) y en el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente se formula el presente voto concurrente, debido a que, pese a concordar con lo decidido en la sentencia expedida, es preciso realizar algunas consideraciones sobre los fallos emitidos por este Organismo con relación a la sentencia 030-18-SEP-CC.
3. En repetidas ocasiones, esta Magistratura ha señalado que el análisis de una supuesta vulneración del derecho a la seguridad, por inobservancia de un precedente, requiere la verificación de al menos dos requisitos. *Primero*, que la sentencia que se alega como inobservada contenga un precedente en sentido estricto. *Segundo*, que dicho fallo, además de contener un precedente, resulte aplicable al caso bajo estudio por coincidir en cuanto a las denominadas propiedades relevantes.<sup>1</sup> Es, particularmente sobre el análisis de este primer punto, que se plantea el presente voto concurrente.
4. En el caso bajo estudio, la accionante identificó la inobservancia de la sentencia 030-18-SEP-CC. De este modo la decisión adoptada partió por verificar la existencia de un precedente en sentido estricto. Para dicho efecto, se refirió a la sentencia 900-19-EP/23, en virtud de la cual la Corte reconoció, precisamente, que la sentencia 030-18-SEP-CC, contiene un precedente en sentido estricto “aplicable a los casos posteriores,

---

<sup>1</sup> CCE, sentencia 1095-20-EP/22, 24 de agosto de 2022, párr. 48.

en los que se verifiquen patrones fácticos análogos”.<sup>2</sup> Aquella sentencia determinó que el alcance del precedente se sintetizaba a prescribir que:

Las autoridades públicas están vedadas de remover directamente a un servidor o servidora pública, que haya ingresado con nombramiento de carácter permanente, so pretexto de corregir el vicio de legalidad en el ingreso. En caso de existir tales vicios, la corrección deberá hacérsela por medio de la declaratoria de lesividad del acto administrativo en cuestión y la presentación de la correspondiente acción ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo. El incumplimiento de esta regla, acarrea la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica.<sup>3</sup>

5. La categorización de haber reconocido la existencia de un *precedente en sentido estricto* ha sido un criterio reiterado por esta Magistratura en posteriores decisiones. Muestra de ello, son las sentencias 236-20-EP/24 de 04 de julio de 2024; 234-20-EP/24 de 12 de septiembre de 2024; y, 238-20-EP/24 de 21 de noviembre de 2024:
  - 5.1. La sentencia 236-20-EP/24 en su párrafo 23 señaló que “[e]sta Corte ya ha reconocido, en la sentencia 900-19-EP/23, que existe un **precedente en sentido estricto** en la sentencia 30-18-SEP-CC”. [Énfasis añadido].
  - 5.2. También, la sentencia 234-20-EP/24 en su párrafo 37 reiteró que “esta Corte ya se ha referido a la regla contenida en la sentencia 30-18-SEP-CC y la ha reconocido como un **precedente en sentido estricto**.” [Énfasis añadido].
  - 5.3. Finalmente, en la decisión 238-20-EP/24, específicamente su párrafo 37, insistió en que “esta Corte ya se ha referido a la regla contenida en la sentencia 30-18-SEP-CC y la ha reconocido como un precedente en sentido estricto.” [Énfasis añadido].
6. Ahora bien, en el presente caso, la sentencia expedida al evaluar el primer requisito al que se refiere el párrafo 3 *supra*, no concluyó que se ha verificado la existencia de un *precedente en sentido estricto*; sino que, al contrario, verificó la existencia de una *regla jurisprudencial*. Esa diferencia, entre el caso *sub judice* y los pronunciamientos previos de esta Magistratura constituye el fundamento del presente voto.
7. En definitiva, a criterio de quien suscribe, resulta esencial que las decisiones expedidas por esta Corte mantengan uniformidad en cuanto a las categorizaciones que emplean. Esta uniformidad resulta incluso más relevante cuando lo que está en análisis son, precisamente, vulneraciones del derecho a la seguridad jurídica por inobservancia de precedentes. Así, con relación a la aplicación de la sentencia 30-18-SEP-CC, en tanto

<sup>2</sup> Sentencia 900-19-EP/23, 12 de octubre de 2023, párr. 33.

<sup>3</sup> *Ibid*, párr. 33.

este Organismo no modifique el reconocimiento realizado en la sentencia 900-19-EP/23, debería procurar ser armónico sobre la existencia de un *precedente en sentido estricto*.

8. En el contexto expresado reposan las razones de la concurrencia.

Teresa Nuques Martínez  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 948-20-EP, fue presentado en Secretaría General el 04 de diciembre de 2024, mediante correo electrónico a las 09:00; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**