

Quito, D.M., 05 de diciembre de 2024

CASO 737-20-EP

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

SENTENCIA 737-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de las sentencias emitidas por la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Carcelén del Distrito Metropolitano de Quito y la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Pichincha, luego de verificar que se cumple con el estándar de suficiencia motivacional en garantías constitucionales.

1. Antecedentes procesales

1. El 10 de enero de 2020, la señora Rosley Marieta Haro Avendaño presentó una demanda de acción de protección, signada con el número 17983-2020-00041, en contra del Ministerio de Agricultura y Ganadería (“**MAG**”). En su demanda, identificó como acto vulnerador de sus derechos a la acción de personal 1283 CGAF/DATH de 26 de diciembre de 2013, con la que se le notificó el cese de funciones, por supresión de puesto de trabajo, con indemnización.¹ El conocimiento de la acción le correspondió a la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Carcelén del Distrito Metropolitano de Quito (“**Unidad Judicial**”).
2. La Unidad Judicial, en sentencia de 03 de febrero de 2020, negó la acción de protección por considerarla improcedente al identificar que no se han vulnerado derechos. Respecto de esta decisión, Rosley Marieta Haro Avendaño interpuso recurso de apelación.²

¹ Alegó como derechos vulnerados: i) el derecho al trabajo y sus principios y ii) el derecho a la seguridad jurídica. En su demanda señaló que los funcionarios del MAG “cometieron el grave error de no prever lo dispuesto en el Art. 51 de la LOD [Ley Orgánica de Discapacidades]” reformado mediante sentencia dictada por este Organismo, que fue publicada en el Registro Oficial Suplemento 61 de 11 de septiembre de 2018. En su demanda, la accionante alegó tener una discapacidad física del 61% [2014] que anteriormente habría sido del 40% [2012]. Como pretensión estableció, en resumen, que: i) se declare la vulneración de derechos por parte del MAG y se condene a la reparación integral mediante su restitución inmediata como servidora pública, emitiendo su nombramiento definitivo; ii) se ofrezcan disculpas públicas por parte del MAG; iii) se ordene al MAG respetar la CRE y demás normas pertinentes; iv) se publique la sentencia en la página web institucional del MAG; y, v) reparación económica que corresponda y los honorarios de su defensa técnica.

² En su escrito de apelación, que consta a fojas 64-70 del expediente de Sala Provincial, la legitimada activa señaló que la sentencia de 3 de febrero de 2020 i) no cuenta con una motivación debida, actuando de manera

3. La Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala Provincial**”), a través de sentencia dictada el 12 de mayo de 2020, resolvió negar el recurso de apelación interpuesto y ratificó la sentencia subida en grado.
4. El 15 de junio de 2020, la señora Rosley Marieta Haro Avendaño (“**accionante**”) presentó acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias de 03 de febrero de 2020 dictada por la Unidad Judicial y del 12 de mayo de 2020 emitida por la Sala Provincial. La acción extraordinaria de protección fue admitida a trámite por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional mediante auto de 16 de octubre de 2020.³ La Sala de Admisión también requirió a la Sala Provincial la remisión de un informe de descargo, concediéndole el término de 10 días.
5. En atención al orden cronológico de despacho de causas, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento mediante auto de 22 de abril de 2024 y requirió, tanto a la Unidad Judicial como a la Sala Provincial, que remitan informes de descargo en el término de 5 días contados a partir de la notificación del referido auto.⁴

legalista y sin atender la vulneración de los derechos aludidos; ii) que los representantes del MAG indicaron que “Por parte de Talento Humano dijeron que conocían [la discapacidad de la legitimada activa], pero que obviamente fue presentado el Carnet (*sic*) con posterioridad al proceso de desenrolamiento”; iii) que en el expediente administrativo que reposa en el MAG, consta el carnet de discapacidad adjunto de fecha 25 de junio de 2012; iv) que la sentencia usada no era aplicable a su caso; v) que el juez no cumplió con su rol en garantías constitucionales, creando un requisito que no existe en la ley a un acto que no lo necesita; vi) que no señaló la vía judicial adecuada y efectiva, “cuando a la presente fecha, cualquier acción legal o en sede administrativa esta prescrita y caduca”; vii) que la sentencia no se ha pronunciado sobre los precedentes jurisprudenciales obligatorios alegados ni respecto del *amicus curiae*; y, viii) que el juez erró al fundar su decisión en el cese de funciones por compra de renuncias cuando lo correcto era el cese de funciones por supresión de puestos.

Por su parte el MAG y en respuesta al escrito de apelación presentado por la accionante, con escrito de 19 de febrero de 2020, que consta en fojas 72-77 del expediente de Sala Provincial, señaló que la accionante ha ratificado que su pretensión tiene carácter administrativo al acudir a la justicia constitucional para impugnar la legalidad e ilegalidad de lo actuado por el MAG hace 7 años. Además, indicó que existe la vía adecuada y eficaz y que aquello es reconocido por la accionante toda vez que interpuso, previo a la acción de protección, dos acciones contencioso administrativas ante el TDCA de Quito: “a.- Juicio Nro. 17811-2018-00580: con fecha 24 de mayo de 2018 se resuelve el archivo de la demanda por no haber completado con los requisitos establecidos en el COGEP. b.- Juicio Nro. 17811-2018-00940: con fecha 14 de agosto de 2018, el Tribunal declaró que ha operado la caducidad del derecho para proponer la demanda, por haber transcurrido en exceso el término de los noventa días a partir de la notificación de la Acción de Personal (26-12-2013)”.

³ La Sala de Admisión de la Corte Constitucional estuvo conformada por las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce, Daniela Salazar Marín y Teresa Nuques Martínez.

⁴ Si bien en la demanda de acción extraordinaria de protección la accionante identificó, en su acápite IV, como decisión vulneratoria de derechos a la sentencia emitida por la Sala Provincial, de una lectura integral de la demanda se desprende que la accionante plantea cargos en contra, tanto de la sentencia de segunda instancia como de la decisión de la Unidad Judicial de 03 de febrero de 2020. En consecuencia, el análisis de esta sentencia considerará a ambas decisiones como impugnadas.

6. El 25 de abril de 2024, los jueces de la Sala Provincial remitieron su informe de descargo. Por su parte, el 16 de mayo de 2024 el juez de la Unidad Judicial remitió su informe.

2. Competencia

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

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos del accionante

8. En su demanda, la accionante señala que la sentencia emitida por la Sala Provincial vulneró sus derechos a: **i)** tutela judicial efectiva (artículo 75 de la CRE); **ii)** igualdad formal y material (artículo 66.4 de la CRE); **iii)** principio de igualdad y no discriminación (artículo 11.2 de la CRE); **iv)** atención prioritaria a grupos sociales con derechos específicos (artículo 35 de la CRE); **v)** trabajo (artículo 66.17 de la CRE); **vi)** debido proceso en la garantía de la motivación (artículo 76.7.1) de la CRE); y, **vii)** seguridad jurídica (artículo 82 de la CRE). Como pretensión solicita que se acepte la acción extraordinaria de protección, se declare la vulneración de derechos y se revoquen las sentencias impugnadas.
9. La accionante parte de una descripción de los hechos que dieron origen a la acción de protección. Indica que ganó un concurso público de méritos y oposición, recibiendo un nombramiento definitivo para el año 2013. Además, señala que posee una discapacidad física del 61% según consta del carnet 06.10585 de 25 de junio de 2012, renovado el 31 de enero de 2014; de este modo indica que “poseía el carnet del Conadis con anterioridad al 2013”.⁵ Señala que para diciembre de 2013 fue notificada con “la cesación de [sus] funciones por supresión de puesto de trabajo, como Servidor Público 3, cumpliendo [sus] labores hasta el 26 de diciembre de 2013” [énfasis omitido].

⁵ De acuerdo con la grabación de audiencia de primera instancia, que consta a foja 143 del segundo cuerpo del expediente de Unidad Judicial, específicamente a partir del minuto 1h03:53, la accionante señala: “yo tengo lupus eritematoso, también polimiositis y artritis reumatoide, mi discapacidad es muscular [...], pero mi discapacidad no es mental, ósea yo puedo hacer las cosas, ahora mi discapacidad está controlada porque gracias a Dios me administran una medicación cada año y con eso me controlan, yo puedo trabajar”.

10. En virtud de dicha situación, la accionante interpuso una acción de protección en el año 2020 alegando la vulneración de sus derechos al trabajo y a la seguridad jurídica.⁶ A criterio de la accionante, no se analizó “[...] el fondo del asunto, es decir los hechos que produjeron la vulneración de los derechos aludidos, simplemente se limitaron a un análisis legalista de la no procedencia de [la] acción, sin entrar a verificar si se vulneró o no [...] derechos”.
11. Con relación a la **tutela judicial efectiva**, señala que implica el reconocimiento de un derecho fundamental que es el “antecedente del derecho al debido proceso; es decir mediante la cabal observancia de las reglas procesales en el trámite de cualquier índole, se logra esta tutela efectiva”. Indica que su intencionalidad y propósito van más allá, pues la tutela judicial efectiva “se realiza cuando las partes [...] obtienen [...] una respuesta o sentencia motivada que se pronuncie sobre el fondo de la controversia poniendo fin a la misma, garantizando el cumplimiento de ésta”.
12. Sostiene que tanto la sentencia de la Unidad Judicial como de la Sala Provincial, vulneraron su derecho al no examinar el fondo del asunto, “es decir que no se realizó un razonamiento de la normativa constitucional y legal aplicable al caso, sin atender ni valorar el derecho a la tutela efectiva, pues desecharon la demanda [...] sin tomar en cuenta (*sic*) que pertenezco a un grupo de atención prioritaria y que [se] encuentr[a] en situación de vulnerabilidad”. Añade, entonces, que los operadores de justicia “no han tomado en consideración los derechos aludidos al Trabajo por desigualdad y discriminación [...] y artículo 82, derecho a la seguridad jurídica [...] como persona con discapacidad y los demás derechos transversales de los mismos”.
13. Sobre el derecho al **debido proceso en la garantía de la motivación**, sostiene que la misma se encuentra recogida en el artículo 76, numeral 7 literal l) de la CRE. Señala que el derecho al debido proceso “actúa en conjunto con todos los principios y derechos que lo constituye. En particular el Derecho a la Defensa, en la garantía de la motivación es la acusada por [la accionante]”. Precisa que este Organismo ha establecido parámetros para su evaluación —ex test de motivación—, de modo que “se configura como un elemento material (de fondo) de las resoluciones [...] y no un simple requisito de forma”.
14. Así, expresa que esta garantía no fue considerada por la Unidad Judicial, al indicar que no se han vulnerado sus derechos. Indica que el razonamiento es ajeno a la razonabilidad, a través del cual “se blindó al Juez de primera instancia para no analizar el fondo de la vulneración de ninguno de los derechos aludidos”.

⁶ Ver. Nota al pie 1 de esta sentencia.

15. Respecto de la sentencia de la Sala Provincial, señala que tampoco analizó el fondo de la vulneración de derechos, lo que constituye un razonamiento legalista que es “errado y manipulado para simplemente desechar la acción, concluyendo en ambas sentencias no se ha probado ni se ha cumplido con los requisitos legales de una acción de protección sin observar los derechos aludidos como vulnerados [...]”.
16. Señala, además, que la sentencia carece de motivación, lo cual no debe considerarse un requisito formal sino una obligación de los jueces al tutelar derechos.
17. Con base en el párrafo *ut supra*, considera que la sentencia impugnada no verificó ni analizó la vulneración de derechos. Señala expresamente en su demanda que: “por consecuencia de esta vulneración a la motivación ninguna de las dos sentencias verificó ni analizó la vulneración de los siguientes derechos” a la seguridad jurídica, al trabajo y la igualdad formal y material.

17.1. Sobre la seguridad jurídica, cita el artículo 82 de la CRE y la sentencia 049-16-SEP-CC dentro del Caso 0431-15-EP. Precisa que la causa de la cesación de funciones fue el artículo 47 literal k) de la LOSEP relativo a la compra de renunciaciones con indemnización, no es su caso, ya que se invocó el literal c) del referido artículo 47, referente a la supresión de puestos; no obstante, señala que cualquiera de las dos causales está prohibida por el artículo 51 de la [LODES]. En su demanda, la accionante cita el artículo 51 de la LODES con el siguiente texto:

(...) Art. 51. Estabilidad laboral.- Las personas con discapacidad, deficiencia o condición discapacitante gozarán de estabilidad especial en el trabajo. [...]. **Además, para la cesación de funciones por supresión de puestos o por compra de renunciaciones con la indemnización, no se considerarán los que ocupen las personas con discapacidad o quienes tengan a su cuidado y responsabilidad un hijo, cónyuge, pareja en unión de hecho o progenitor con discapacidad, debidamente certificado por la autoridad sanitaria nacional.**⁷ [Énfasis original].

17.2. Así, ambas sentencias vulneraron el artículo 82 de la CRE, cuando “[lo] asemejan con el Decreto Ejecutivo 813, amparándose en sentencias constitucionales, que **NO SON PARA EL CASO, PUESTO QUE TENGO LA CONDICIÓN DE PERSONA CON DISCAPACIDAD** [...]”; además habrían aplicado un argumento legalista y creado un requisito como barrera “con la finalidad de **EXIMIRSE DE ANALIZAR EL FONDO** [...]”.

⁷ Esta Corte nota que el texto citado por la accionante corresponde al artículo 51 de la LODES reformado a través de la sentencia 172-18-SEP-CC emitida por la Corte Constitucional dentro del caso 2149-13-EP de 16 de mayo de 2018 y publicada en el registro oficial suplemento 61 de 11 de septiembre de 2018, que declaró la constitucionalidad condicionada del referido artículo.

17.3. En cuanto al derecho al trabajo, menciona los artículos 3 numeral 1, 33, 66 numeral 17, 325 y 326 numeral 3 de la CRE así como el artículo 23 numeral 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Añade que ha sido privada de su derecho y que se ha vulnerado el principio *indubio pro operario* por ambas sentencias

cuando el Ministerio no podía vulnera (*sic*) mi derecho ni empeorarlo, como lo que ha ocurrido al cesar de mis funciones al suprimir mi partida, cuando esto es prohibido por la Ley, como medida de acción afirmativa, en protección de las personas con discapacidad [...].

17.4. Sobre los derechos a la igualdad formal y material, se refiere a los artículos 3 numeral 1, 35 y 66 numeral 4 de la CRE. Sostiene que se ha vulnerado su derecho “y los jueces nada han sabido pronunciarse en ninguna de las sentencias referidas”. Sobre la igualdad formal señala que “no se ha verificado la vulneración a este derecho, ni a la igualdad formal ni material” pues “la supresión de su partida no tomo (*sic*) en cuenta el artículo 51 de la [LODES] por el accionado [...]”. Respecto de la igualdad material señaló que en razón de su discapacidad se encuentra en clara desventaja, de modo que “[...] un trato desigual en el proceso de supresión de puestos es claro y justificable para la tutela de [su] derecho”. Además, citó la sentencia 115-14-SEP-CC y concluyó que “el principio de igualdad y no discriminación material, no se ha tomado en cuenta en las sentencias, en concordancia con la atención prioritaria por poseer discapacidad, lo cual una vez más se recalca que los jueces de instancia nunca verificaron”.

3.2. Argumentos de la Sala Provincial

18. En su informe de descargo, partió señalando que “es importante considerar su fecha de expedición [la de la sentencia de apelación] y no las resoluciones que ha tomado el Pleno de la Corte Constitucional de forma posterior [...]”. Además, realizó una recapitulación de los antecedentes de hecho de la acción de protección y señaló que conforme el acervo probatorio, la accionante no demostró que exista un acto o que se haya incurrido en una omisión cuyo resultado sea la violación de derechos constitucionales, pues a su criterio el acto impugnado se encuentra respaldado en resoluciones. Por otro lado, indicó que la accionante atacó la acción de personal mediante la sentencia 172-18-SEP-CC de 16 de mayo de 2018 que declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 51 de la LODES, sin considerar que a la fecha en que se emitió la acción de personal impugnada —26 de diciembre del 2013— dicha sentencia no existía y por ende era imposible que el MAG la aplicara.

3.3. Argumentos de la Unidad Judicial

19. En su informe, señaló que “analizó a fondo y dilucidó que no se ha vulnerado derecho constitucional alguno [...]”. Sobre el derecho al trabajo, consideró que la accionante

no demostró que el MAG conocía de su discapacidad; tampoco que su nombramiento se haya suscrito en condición de discapacidad; ni que, durante el proceso de supresión, la accionante haya puesto en conocimiento su situación, ni siquiera que se haya opuesto a la desvinculación; y, que era obligación de la accionante comunicar su discapacidad.

- 20.** Además, se refiere a la sentencia 06-2016 de 28 de septiembre de 2016 sobre un caso de mujer embarazada, así como a la decisión T-793-05 de la Corte Constitucional colombiana. De este modo, señala que “para que se reconozca un derecho, debe inexorablemente haber puesto en conocimiento de la autoridad nominadora de tal hecho o que existan indicios suficientes de que la institución haya conocido [...]”.
- 21.** También se refirió a los artículos 33 y 325 de la CRE; además citó las sentencias 016-13-SEP-CC, 324-16-SEP-CC, 2014-16-SEP-CC y 383-17-SEP-CC de este Organismo y añadió que la jurisprudencia ha establecido que “al tratarse de una controversia laboral, el ordenamiento jurídico ha previsto las acciones ordinarias pertinentes”; que el derecho al trabajo no es absoluto, sino relativo y por ende la supresión de puestos no vulnera derechos siendo regulada por la CRE y la ley. Sobre la desvinculación, señala que “al haberse seguido un procedimiento establecido en la ley y al haberle entregado una indemnización [...], no se aprecia vulneración de derechos [...]”. Señala, en definitiva, que “la Corte Constitucional ha establecido con claridad meridiana que al tratarse de una controversia laboral, el ordenamiento jurídico ha previsto las acciones ordinarias pertinentes”. Concluye que la resolución impugnada no vulneró el derecho al trabajo y que “al haberse seguido un procedimiento establecido en la ley y al haberle entregado una indemnización basada en lo dispuesto en la norma vigente aplicable, no se aprecia vulneración de derechos constitucionales, específicamente el derecho al trabajo”.
- 22.** En cuanto a la seguridad jurídica, se refirió al artículo 82 de la CRE y a la sentencia 345-17-SEP-CC. Señala que “no se evidencia que se haya vulnerado el derecho a la seguridad jurídica, pues, el proceso de desvinculación [...] obedece a la facultad que le otorga el Art. 229, inciso segundo de la [CRE a la administración pública] [...]”; y que las actuaciones del MAG se fundaron en el decreto ejecutivo 813. También señala que la pretensión de la accionante “[...] desnaturaliza la esencia de las garantías constitucionales [...]”, encasillándose en causales de improcedencia. Además, resalta que la accionante activó el procedimiento ordinario en dos ocasiones, siendo archivado el primero y declarado como caducado al derecho en el segundo, de modo que la accionante “está consciente que existe un mecanismo eficaz para haber

reclamado su presunto derecho vulnerado, lamentablemente no prosperó la demanda por haber presentado extemporáneamente”.⁸

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

23. La Corte Constitucional ha determinado que los problemas jurídicos surgen principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que se dirigen contra el acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo a un derecho fundamental.⁹ También ha sido reiterativa en precisar que, en una acción extraordinaria de protección, quien acciona debe formular argumentos claros y completos, identificando mínimamente i) una tesis sobre el supuesto derecho vulnerado, ii) un fundamento fáctico, relativo a la acción u omisión del operador de justicia, que ha vulnerado el derecho identificado; y, iii) una base jurídica, que se refiere a demostrar por qué tal acción u omisión identificada vulnera el derecho de manera directa e inmediata.¹⁰ Además, la jurisprudencia ha insistido en que el estudio correspondiente a la fase de admisión es uno de tipo preliminar, correspondiendo a la fase de sustanciación la última valoración de la demanda.¹¹

24. En los párrafos 11 y 12 *supra*, sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, la accionante sostiene que este derecho se garantiza cuando las personas reciben decisiones motivadas que se pronuncian sobre el fondo de la controversia. En síntesis, expresa que tanto la Unidad Judicial como la Sala Provincial no examinaron el fondo ni realizaron un razonamiento de la normativa constitucional y legal aplicable, limitándose a realizar un examen de legalidad. Si bien el cargo se refiere al derecho a la tutela judicial efectiva, considerando el centro argumentativo, se reconduce el cargo hacia la garantía de la motivación.

⁸ De la revisión del expediente se constata que a fojas 42 y 43 del primer cuerpo del expediente de Unidad Judicial, consta el extracto del sistema satje del proceso 17811-2018-00940, incorporado por el MAG en audiencia, seguido por la accionante en contra del MAG y de la PGE, donde con fecha 14 de agosto de 2018, el TDCA señaló “Por lo expuesto, el Tribunal inadmite esta demanda presentada por la Sra. Rosley Marieta Haro Avendaño, [...] ha operado la CADUCIDAD del derecho para proponer la demanda; toda vez, que la demanda se planteó fuera del término previsto en las normas citadas. En consecuencia se dispone el archivo de la causa. [...]”. También, a fojas 44 del primer cuerpo del expediente de Unidad Judicial, consta el extracto del sistema satje del proceso 17811-2018-00580, incorporado por el MAG en audiencia, seguido por la accionante en contra del MAG y de la PGE, donde con fecha 24 de marzo de 2018, el TDCA indicó “CUARTO.- Con los antecedentes expuestos, se verifica que la señora ROSLEY MARIETA HARO AVENDAÑO no ha dado cumplimiento total a lo ordenado en providencia inmediata anterior de fecha 11 de mayo del 2018, a las 12h12, por lo que, [...], SE DISPONE EL ARCHIVO de la presente demanda y la devolución de los documentos adjuntados a ella, sin necesidad de dejar copias”.

⁹ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

¹⁰ *Ibid.* 4.

¹¹ CCE, sentencia 718-19-EP/24, 4 de abril de 2023, párr. 21; CCE, sentencia 1557-20-EP/24, 4 de julio de 2024, párr. 17.

25. En los párrafos 10, 13, 14, 15 y 16 *supra*, la accionante argumenta sobre la supuesta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. Indica, en síntesis, que no se analizaron “los hechos que produjeron la vulneración de derechos, [...] sin entrar a verificar si se vulneró o no [sus] derechos”. Vale precisar, que los cargos se han planteado en contra de las sentencias, tanto de la Unidad Judicial como de la Sala Provincial; en consecuencia, y atendiendo a la reconducción en el párrafo *ut supra*, se plantean los siguientes problemas jurídicos:

¿La sentencia de la Unidad Judicial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, por incurrir en deficiencia motivacional por insuficiencia, al no realizar un análisis de los derechos constitucionales alegados?

¿La sentencia de la Sala Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, por incurrir en deficiencia motivacional por insuficiencia, al no realizar un análisis de los derechos constitucionales alegados?

26. Ahora bien, la Corte analizará en primer lugar el problema jurídico planteado contra la sentencia de Sala Provincial. De este modo, condiciona el análisis de la sentencia de Unidad Judicial, en caso de encontrar que la decisión de segunda instancia vulneró la garantía de la motivación. Ello, por cuanto las sentencias de apelación se dictan en reemplazo de las decisiones de primera instancia; así, ante una supuesta vulneración de la Unidad Judicial, aquella podría haberse subsanado por la Sala Provincial.¹²

27. Sobre los derechos a la seguridad jurídica, al trabajo y a la igualdad formal y material, esta Magistratura nota que el cargo pende, como lo expresa la propia demanda, de la supuesta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación; ello es así, pues la accionante señala que producto de la vulneración a la garantía de la motivación se han vulnerado, también, otros derechos. Aquello, podría bastar para que esta sentencia no se pronuncie al respecto, no obstante, existen otras razones que la Corte toma en cuenta para no plantear problemas jurídicos relacionados.

28. Conforme el párrafo 17.1 *supra* la accionante plantea que la cesación de funciones se estableció en la compra de renunciadas cuando la “causa fue el literal c) del mismo artículo 47 [de la LODES] [...] por supresión de puestos”. Además, señala que las sentencias que habrían asemejado la seguridad jurídica al decreto ejecutivo 813, se habrían amparado en sentencias no aplicables y habrían aplicado un argumento legalista creando un requisito no contemplado en la ley, para no entrar al fondo de la

¹² CCE, sentencia 1668-20-EP/24, 23 de mayo de 2024, párr. 19; sentencia 2772-16-EP/22, 09 de noviembre de 2022, párr. 16 y sentencia 2453-22-EP/23, 15 de marzo de 2023, párr. 18.

controversia. Así, esta Corte nota que la accionante se limita a manifestar su inconformidad con la decisión de las Judicaturas e incluso se centra en una cuestión del mérito de la controversia planteada mediante la acción de protección.

29. En cuanto al cargo resumido en el párrafo 17.2 *supra*, señala expresamente la accionante que el derecho al trabajo se vulnera “cuando el Ministerio no podía vulnera (*sic*) mi derecho ni empeorarlo [...]”. Es decir, cuestiona la actuación del MAG y no de los operadores de justicia. Aquello, en consecuencia, muestra una carencia de acusación contra los actos procesales objetos de la acción.
30. Sobre la alegación del párrafo 17.3 *supra*, la accionante centra su argumentación en atacar la motivación de las decisiones por no haberse pronunciado —los jueces de instancia— sobre el derecho a la igualdad. Además, la accionante plantea su cargo con relación a una actuación del MAG y no de las Judicaturas, al haber cesado sus funciones sin considerar el artículo 51 de la LODES, lo que vuelve a evidenciar una ausencia de acusación contra las sentencias objeto de la acción.
31. Por último, con relación a la “atención prioritaria a grupos sociales con derechos específicos, personas con discapacidad”, a pesar de realizar un esfuerzo razonable, esta Corte no encuentra un argumento claro y completo contenido en la demanda.
32. Sobre la base de lo expuesto en los párrafos 27, 28, 29, 30 y 31 *supra*, esta Corte no planteará problemas jurídicos adicionales.

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. Primer problema jurídico: **¿La sentencia de la Sala Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, por incurrir en deficiencia motivacional por insuficiencia, al no realizar un análisis de los derechos constitucionales alegados?**

33. La motivación como garantía del debido proceso, particularmente del derecho a la defensa, se recoge en el artículo 76, numeral 7 literal l) de la CRE que señala:

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...] l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

34. Al respecto, la jurisprudencia de esta Magistratura ha señalado que “exige que la motivación contenga: (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”.¹³ Así ha señalado que “[l]a garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales”.¹⁴
35. Particularmente, esta Corte ha precisado que la motivación en los procesos de garantías jurisdiccionales “debe incluir un análisis de los derechos constitucionales presuntamente vulnerados”,¹⁵ donde el estándar resulta ser más elevado de modo que:
- [...] los jueces “deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. [...] únicamente cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales [...] podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido [...]”.¹⁶
36. La jurisprudencia también ha sido clara en señalar que los cargos por motivación, aunque se los formule con relación al antiguo *test de motivación*, deben analizarse enfocándose en la argumentación jurídica supuestamente deficiente de las decisiones impugnadas, partiendo de las pautas recogidas en la sentencia 1158-17-EP/21.¹⁷
37. Tratándose de un cargo por deficiencia motivacional por insuficiencia, particularmente del tercer elemento de la motivación en garantías constitucionales, esta Corte considera adecuado identificar los derechos alegados como vulnerados por la accionante en su acción de protección y contrastarlos a la luz de la sentencia impugnada, a fin de verificar si la Sala Provincial cumplió con una motivación suficiente en su sentencia.
38. De los antecedentes, se observa que la accionante en su acción de protección alegó como derechos constitucionales violentados: **i)** el derecho al trabajo; y, **ii)** el derecho a la seguridad jurídica.¹⁸ Corresponde, entonces, evaluar si se realizó, o no, un análisis suficiente, más no correcto, de estos derechos constitucionales.
39. La sentencia de apelación cuenta con seis acápites. En el acápite primero *Antecedentes y objeto de la resolución en segunda instancia*, se resumen las partes procesales y se realiza un recuento de los fundamentos de hecho, así como de la decisión adoptada en

¹³ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 28.

¹⁴ CCE, sentencia 274-13-EP/19, 18 de octubre de 2019, párr. 47.

¹⁵ CCE, sentencia 1047-17-EP/21, 27 de octubre de 2021, párr. 17.

¹⁶ CCE, sentencia 2986-19-EP/24, 16 de febrero de 2024, párr. 20.

¹⁷ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 150.

¹⁸ Ver, nota al pie 1 de esta sentencia.

primera instancia. En los acápites segundo y tercero, la Sala Provincial aborda la competencia del tribunal y la validez procesal.

40. En el acápite cuarto, *Fundamentos de hecho, relación de los hechos probados relevantes para la resolución*, la Sala Provincial divide su análisis en dos subpuntos. En el primero de ellos, correspondiente al subpunto 4.1, la decisión impugnada establece, sobre la base de la prueba documental, que se demostraron los siguientes hechos: **i)** Que la accionante tiene carnet de discapacidad con un tipo de discapacidad física del 61% al 31 de enero de 2014; y que a junio de 2012, tenía un carnet con discapacidad física del 40%; **ii)** Que la acción de personal expedida por el MAG el 26 de diciembre del 2013 dispuso cesar en funciones con indemnización a la accionante por supresión del puesto, en aplicación de la letra c del artículo 47 de la LOSEP; **iii)** el comprobante único de registro —comprobante de pago—, cuyo beneficiario es el MAG para el pago de indemnizaciones por supresión de puestos del año 2013; **iv)** la lista de asignaciones de supresión de puestos, en la que consta la accionante y el valor de indemnización; **v)** la resolución MRL-2013-0774 de 24 de diciembre de 2013 que resolvió aprobar la supresión de 258 partidas del MAG; y, **vi)** la resolución 625 del MAG de 24 de diciembre de 2013 que resolvió suprimir 258 puestos y disponer el pago de indemnizaciones.

41. El subpunto 4.2, Analizada la prueba que consta en el proceso, señala:

la accionante no entrega elementos probatorios concluyentes que demuestren la existencia de un acto u omisión que tenga como resultado la violación de derechos constitucionales [...] ya que el cese de funciones por supresión de puesto de trabajo [...] tiene como respaldo la Resolución No. MRL-2013 0774 [...], así como [la] resolución 625- MAGAP [...], es decir, la acción de personal está respaldada por Resoluciones con las que guarda armonía, y que en esencia no vulneran el derecho al trabajo ni tampoco el derecho a la seguridad jurídica; en cuanto a que la accionante es una persona que ha demostrado que tiene discapacidad física del 40%, a la fecha de acción de personal Nro. 1283, [...] hay que tomar en consideración que la accionante ataca la misma basando su acción en una sentencia de la corte constitucional No. 172, publicada [...] [el] 11 de septiembre de 2018, mediante la cual se declara la inconstitucionalidad condicionada del Art. 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades, sin considerar que la acción de personal No. 1283 [...] es de 26 de diciembre de 2013, y por ello jamás el legitimado pasivo [MAG], podía aplicarla, sin (sic) a esa fecha no existía.¹⁹

42. En el acápite quinto, *Fundamentos de derecho y argumentación jurídica*, la Sala Provincial parte de transcribir el artículo 88 de la CRE y los artículos 40 y 42 de la LOGJCC. Además, transcribe las pretensiones de la demanda de acción de protección y señala lo siguiente:

¹⁹ Esta Corte constata que el artículo 51 de la LODES fue objeto de una declaración de constitucionalidad condicionada declarada mediante sentencia 172-18-SEP-CC dentro del caso 2149-13-EP de 16 de mayo de 2018 y publicada en el registro oficial suplemento 61 de 11 de septiembre de 2018.

5.3.- [...] sin embargo, valorando la prueba ingresada [...] las pretensiones del accionante y la defensa de la parte accionada, se puede concluir que NO se observan vulnerados los derechos alegados por la recurrente, pues no existe ningún tipo de probanza que demuestre la certeza de sus afirmaciones; lo que en realidad se verifica que existe inconformidad relacionada con un asunto de mera legalidad, como es la acción de personal No. 1283 CGAF/DATH, de 26 de diciembre del 2013, emitida por el [MAG], el mismo que por su naturaleza, resulta ajeno al ámbito de jurisdicción constitucional, ya que ataca un procedimiento administrativo de supresión de puestos y aplicación del Art 51. de la Ley de Discapacidades, lo que hace que dar paso a esta acción constitucional, afectaría la seguridad jurídica que resguarda la Constitución, y atentaríamos incluso contra la estructura jurisdiccional del Estado Ecuatoriano; la Corte Constitucional en sentencia Nro. 016-15-SEP-CC de 28 de enero del 2015, haciendo referencia a la supresión de puestos dentro de la administración pública, se pronunció en este sentido: "...la supresión de puestos dentro de la administración pública como tal, no atenta contra derechos constitucionales puesto que el derecho al trabajo, es absoluto y la propia Constitución y la ley prevén de manera expresa, la forma y el procedimiento Para (sic) desvincular laboralmente del Estado a los servidores públicos...";²⁰

5.4.- Las garantías jurisdiccionales han sido establecidas en nuestro ordenamiento legal, para proteger los derechos constitucionales, y mal se hace al pretender que toda alegación o inconformidad sea atendida vía acción constitucional, cabe recordar que estas acciones no son residuales y menos aún se convierten en instancias judiciales;

5.5.- Este Tribunal, en varios fallos, aplicando el Art. 42 numerales 1 y 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, ha resuelto que cuando la acción se refiera a aspectos de mera legalidad, en razón de los cuales existan vías judiciales ordinarias para la reclamación de los derechos y, particularmente, la vía administrativa, no cabe ejercer una garantía jurisdiccional, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, es decir cuando tiene por objeto evitar un perjuicio de mucha importancia o impacto que ya se ha producido, amenaza o está por suceder prontamente y no se pueda remediar recurriendo a la justicia ordinaria; así, la sentencia No. 16-13 de SEP-CC emitida en la causa No 1000-12-EP de 16 de mayo del 2013, en la parte pertinente para el caso señala: "... la acción de protección es la garantía idónea y eficaz que procede cuando el juez efectivamente verifica una real vulneración de derechos constitucionales, con lo cual, no existe otra vía para la tutela de esos derechos que no sean las garantías jurisdiccionales...", "... para conflictos en materia de legalidad existen las vías idóneas y eficaces dentro de la jurisdicción ordinaria. El juez constitucional cuando de la sustanciación de garantía jurisdiccional establezca que no existe vulneración de derechos constitucionales, sino únicamente posibles controversias de índole infraconstitucional puede señalar la existencia de otras vías...";

43. De lo expuesto, se verifica que la Sala Provincial, a partir de la prueba documental enlistada y que estimó como hechos probados (párrafo 40 *supra*), consideró que tanto

²⁰ De una revisión de la sentencia 016-15-SEP-CC de 28 de enero de 2015, expedida dentro del caso 0885-11-EP, se tiene que la misma señala: "[...] la supresión de puestos dentro de la administración pública como tal, no atenta contra derechos constitucionales puesto que el derecho al trabajo **no es absoluto** y la propia Constitución y la ley prevén de manera expresa, la forma y el procedimiento para desvincular laboralmente del Estado a los servidores públicos", p. 13.

los derechos al trabajo como a la seguridad jurídica no fueron vulnerados por el MAG. A criterio de la Sala, aquello se desprende de que i) la acción de personal que dispuso el cese de funciones encuentra respaldo en resoluciones previas por el MAG —resolución MRL-2013 0774 y resolución 625-MAGAP— con las que guarda armonía; y, ii) con relación particular al derecho a la seguridad jurídica, la judicatura indicó que el cuestionamiento realizado por la accionante carece de fundamento toda vez que se basa en la sentencia 172-18-SEP-CC de 16 de mayo de 2018, que a la fecha de emisión de la acción de personal —26 de diciembre de 2013— que dispuso el cese de sus funciones por supresión de puestos con indemnización, aún no se había dictado. En consecuencia, la Sala Provincial consideró que “jamás el legitimado pasivo [MAG], podía aplicarla [la sentencia 172-18-SEP-CC]”.

- 44.** Habiendo concluido que no existe vulneración de derechos constitucionales, la Sala Provincial ahondó en su razonamiento sobre seguridad jurídica señalando que declarar la procedencia de la acción de protección, afectaría este mismo derecho “atenta[ndo] incluso contra la estructura jurisdiccional” del Estado. Sobre la base de ello, la judicatura arribó a la idea de que la cuestión puesta a su conocimiento era una cuestión infraconstitucional que debía analizarse a través de la vía ordinaria.
- 45.** En conclusión, este Organismo encuentra que la Sala Provincial no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, ya que se evidencia que los operadores de justicia sí analizaron los derechos alegados como vulnerados, enunciaron normas así como pronunciamientos jurisprudenciales relacionados a la disputa, así como se refirieron a su aplicación en el caso; de este modo se encuentra que la sentencia de la Sala Provincial fue expedida conforme al estándar de suficiencia motivacional exigido en garantías. Sin perjuicio de ello, es oportuno insistir en que la garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales, escapando a las competencias de esta Corte evaluar lo correcto o lo incorrecto de los razonamientos planteados por los operadores de justicia en sus decisiones.²¹ Sobre la base de lo expuesto, no resulta procedente analizar la sentencia emitida por la Unidad Judicial.

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 737-20-EP.

²¹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 28.

2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. 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, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 05 de diciembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL