

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

CASO 365-21-EP

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

SENTENCIA 365-21-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de segunda instancia dictada por la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Azuay en el contexto de una acción de protección por terminación de un contrato de servicios ocasionales. La Corte verifica que, en el caso en concreto, no se vulneró el derecho del accionante al debido proceso en la garantía de motivación, pues se cumplió con el estándar de motivación exigible para estos casos.

1. Antecedentes

1.1. El proceso de origen

1. El 15 de septiembre de 2020, el señor Sergio Miguel Salinas Cabrera (“actor”) presentó una acción de protección en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“IESS”), la directora nacional de Servicios Corporativos y el director provincial del IESS. En la demanda solicitó se declare la vulneración de sus derechos a la seguridad jurídica, al trabajo, al debido proceso en la garantía de motivación y a la igualdad en su dimensión formal.¹ La causa se signó con el número 01333-2020-04104.
2. El 30 de octubre de 2020, la jueza de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Cuenca, provincia de Azuay, resolvió aceptar la acción de protección por evidenciar la vulneración de los derechos al trabajo, a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de motivación. Por consiguiente, ordenó varias medidas de reparación.² Respecto de esta decisión, la parte demandada interpuso recurso de apelación.

¹ El actor alegó que prestó sus servicios profesionales en el IESS desde el 1 de junio de 2016 bajo un contrato de servicios ocasionales mismo que fue prorrogado por cinco ocasiones suscitándose la última prorrogación en fecha 1 de enero de 2020. Asimismo, manifiesta que fue notificado con el memorando IESS-DNSCN-2020-1074-M por medio del cual se emitió la terminación de su contrato de servicios ocasionales como médico sub especialista en cirugía pediátrica.

² Como medidas de reparación integral ordenó (i) dejar sin efecto la terminación del contrato ocasional; (ii) disponer el reintegro del actor a las funciones que venía desempeñando, y (iii) el pago de las remuneraciones que dejó de percibir hasta su reintegro.

3. El 4 de diciembre de 2020, la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Azuay (“**Sala**”) resolvió aceptar el recurso de apelación y revocar la sentencia subida en grado por considerar que la acción era improcedente.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

4. El 5 de enero de 2021, el señor Sergio Miguel Salinas Cabrera (“**accionante**”) presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa en contra de la sentencia de 4 de diciembre de 2020 (“**sentencia impugnada**”).
5. Esta acción fue admitida el 11 de marzo de 2021 por el Tribunal de Sala de Admisión.³ En el auto de admisión se dispuso que, en el término de diez días, los jueces de la Sala se pronuncien mediante informe de descargo sobre la demanda de acción extraordinaria de protección.
6. El 8 de abril de 2021, los jueces de la Sala presentaron su informe de descargo.
7. El 12 de noviembre de 2024, el juez ponente avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia

8. 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 del accionante

9. El accionante considera que la sentencia impugnada vulneró sus derechos al debido proceso en la garantía de motivación, a la seguridad jurídica, al trabajo y a la igualdad material y formal.
10. Respecto al derecho a la seguridad jurídica, el accionante arguyó que:

10.1 Se han inaplicado precedentes emitidos por la Corte Constitucional —sentencia 001-16-PJO-CC—, puesto que la Sala no verificó la existencia de una real

³ El Tribunal estuvo conformado por la jueza constitucional Carmel Corral Ponce y los jueces constitucionales Alí Lozada Prado y Enrique Herrería Bonnet.

vulneración de derechos fundamentales, sino que se limitó a indicar la existencia de otra vía adecuada y eficaz para sustanciar la causa.

10.2 El hecho de que en la causa medie una afectación de carácter económico “no puede ser determinante para descartar la existencia de vulneración de derechos constitucionales”. Afirma que, el derecho al trabajo no solo es una fuente de ingresos económicos sino también de desarrollo personal y familiar.

10.3 En la sentencia 621-12-EP/20, la nueva conformación de la Corte señaló que la Sala tiene la obligación de justificar y argumentar si verificó o no la existencia de una violación constitucional y luego de ese ejercicio se indicará la vía ordinaria que considera adecuada y eficaz para satisfacer la pretensión del accionante; lo que no sucedió en el caso *in examine*. Consecuentemente, señala que se inobservaron los precedentes contenidos en las sentencias 222-17-SEP-CC, 84-18-SEP-CC, 016-13-SEP-CC, 001-16-PJO-CC, 1679-12-EP/20, 048-17-SEP-CC.

10.4 No se observó “el principio de inversión de la carga de la prueba y presunción de veracidad de los hechos para la emisión de la sentencia”. Puntualiza que la cita textual referida en su demanda⁴ no pretende la realización de un análisis probatorio por parte de este Organismo, sino que tiene como fin desvelar que en el caso *sub júdice* no operó este principio.

11. Sobre el derecho al trabajo, el accionante alude que se ha inobservado jurisprudencia vinculante “contenida en las sentencias 241-16-SEP-CC, 048-17-SEP-CC, 296-15-SEP-CC y 317-16-SEP-CC”, puesto que, pese a que alegó la configuración de una necesidad institucional permanente en razón de que “laboro más allá de la temporalidad máxima reconocida a este tipo de contratos” la Sala no se pronunció al respecto.

12. En cuanto al derecho al debido proceso en la garantía de motivación, arguye que la sentencia adolece de una “insuficiente motivación” por cuanto no existió “un análisis organizado de cada uno de los puntos que forman parte del caso, para llegar a concluir [...] que no existe vulneración de derechos constitucionales y que existe otra vía.”

⁴ En la cita que consta en la demanda se indica “Finalmente cabe señalar que frente al cargo que ha pretendido señalar la parte accionante en torno a su derecho a un trato igualitario en su dimensión formal contenido en el art. 11 numeral 2 y 66 del 4 de la Constitución de la República del Ecuador, su alegación concreta se centra en que el IESS ha renovado contratos de varios profesionales que se encontraban en situación similar, **lo cual este Tribunal lo tiene como una mera afirmación, pues no existe constancia alguna de ello**” (Énfasis pertenece al original).

13. Sobre el derecho a la igualdad formal y no discriminación, el accionante alega que existió un trato diferenciado respecto de sus compañeros —que se encontraban en condiciones idénticas— cuyos contratos de servicios ocasionales fueron renovados. En relación a lo mencionado señala que, el IESS inobservó su calidad como migrante cubano y sostén de su círculo familiar.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

14. El 8 de abril de 2021, los jueces de la Sala presentaron su informe de descargo, en el cual expusieron sus argumentos en relación con los derechos que el accionante alega como vulnerados.

15. Respecto al derecho al debido proceso en la garantía de motivación manifestaron que:

15.1 El acto administrativo “cumple con los requisitos del Art. 100 de COA” al desarrollar “norma jurídica como lo es el Art. 58, de la LOSEP; en concordancia con el artículo 146 literal f del Reglamento de la LOSEP”. En el mismo sentido arguyen que, “se ha[n] determinado hechos relevantes [...] se ha explicado de manera sucinta la necesidad de prescindir de sus servicios”.

16. Respecto a la afirmación realizada por el accionante relativa a que “el cargo que desempeña comporta una necesidad institucional permanente”, recalcan que por medio de la presente garantía “NO procede la creación de un cargo, caso contrario se desconocería lo dispuesto en el artículo 293 de la Constitución de la República” (Énfasis en el original).

17. Adicionalmente manifiestan que “[d]eterminar mediante sentencia si las funciones que desempeñó la parte accionante, en [el] IESS, generaron la necesidad institucional y/o si la causal para la terminación de contrato ocasional era o no la procedente no es materia a análisis en materia constitucional”.

18. Por otro lado, respecto al derecho a un trato igualitario en su dimensión formal manifiestan que:

18.1 El alegato del accionante se centra en que “el IESS ha renovado contratos de varios profesionales que se encontraban en situación similar”, situación que se configura como una “mera afirmación” al no existir constancia alguna de lo mencionado.

18.2 La normativa expuesta “se aplica a todos los ciudadanos ecuatorianos y ciudadanos extranjeros que laboran en este caso en el IESS” en consecuencia “no

existe un trato discriminatorio, pues solamente se trata de la aplicación de la normativa para todos en igualdad y sin discriminación”.

19. A partir de los argumentos esgrimidos, concluyen que:

[S]e ha realizado en sentencia un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales, concluyendo que no existe tal vulneración; con la debida motivación conforme lo ordena la Constitución de la República del Ecuador, y las sentencias de Corte Constitucional que determinan el test de motivación cumpliendo los parámetros de lógica, comprensibilidad y razonabilidad (Énfasis en el original).

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

20. La Corte Constitucional ha determinado que los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por los accionantes,⁵ es decir, de las acusaciones dirigidas en contra de la decisión impugnada dentro de la acción, por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.⁶ Al respecto, la Corte ha puntualizado que, para identificar un argumento claro y completo en una demanda de acción extraordinaria de protección, se debe verificar que este contenga **(i)** una tesis o conclusión, **(ii)** una base fáctica y **(iii)** una justificación jurídica.⁷ Este Organismo recuerda que no es su labor el analizar lo correcto o incorrecto de una decisión judicial, sino solamente pronunciarse respecto a las vulneraciones de derechos constitucionales que se originen en la decisión judicial impugnada.⁸

21. El cargo resumido en el párrafo 10.4 *supra* no constituye un argumento completo. Si bien el accionante identifica el derecho vulnerado —seguridad jurídica— y presenta una base fáctica,⁹ esta Corte advierte que no propone una justificación jurídica, de cómo dicho acto vulneró de forma directa e inmediata el derecho. Por el contrario, se limita a aludir de forma general la inobservancia de un principio sin puntualizar su incidencia en la trasgresión directa del derecho.

22. Los cargos resumidos en los párrafos 10.2 y 13 *supra* no cumplen con los requisitos **ii)** y **iii)** de un argumento claro. Esto, en virtud de que no se especifica una actuación judicial concreta y cómo esta podría vulnerar de forma directa e inmediata el derecho

⁵ CCE, sentencia 2405-16-EP/21, 4 de agosto de 2021, párr. 14.

⁶ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16. Este criterio ha sido reiterado por la Corte Constitucional en diversas ocasiones.

⁷ *Idem*, párr. 18. Respecto de estos requisitos a puntualizado su entendimiento conforme a lo siguiente: **(i)** una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho constitucional cuya vulneración se acusa; **(ii)** una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión de la autoridad judicial que como consecuencia vulneró algún derecho; y, **(iii)** una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho en forma directa e inmediata.

⁸ CCE, sentencia 420-18-EP/23, 1 de marzo de 2023, párr. 18.

⁹ Puntualiza que la Sala inobservó el principio de inversión de la carga de la prueba.

alegado.¹⁰ En consecuencia, a pesar de un esfuerzo razonable¹¹ resulta imposible formular un problema jurídico.

23. Por otro lado, en el argumento resumido en el párrafo 11 *supra*, se verifica que el accionante hace alusión a la inobservancia de los precedentes contenidos en las sentencias 241-16-SEP-CC, 048-17-SEP-CC, 296-15-SEP-CC y 317-16-SEP-CC. No obstante, no puntualiza las reglas de precedente desarrolladas y cómo estas serían aplicables al caso de origen. De modo que, este cargo no cuenta como un argumento completo y, en consecuencia, a pesar de un esfuerzo razonable resulta imposible formular un problema jurídico.
24. De los cargos esgrimidos en los párrafos 10.1, 10.3, y 12 *supra* se desprende que el accionante cuestiona, principalmente, que la Sala no verificó la existencia de una real vulneración de derechos para concluir que existía otra vía ordinaria adecuada para sustanciar la causa. A criterio de este Organismo, los cargos esgrimidos se centran en una supuesta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación. En vista de lo anterior, se formula el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por cuanto no se cumple con el estándar de suficiencia?**

5. Resolución del problema jurídico

5.1 ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por cuanto no se cumple con el estándar de suficiencia?

25. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE reconoce como garantía básica del derecho al debido proceso, a la motivación. Por ello, exige que las resoluciones de los poderes públicos sean motivadas.¹²
26. Ahora bien, en la sentencia 1158-17-EP/21 la Corte Constitucional ha manifestado que:

¹⁰ Por el contrario, se limita a aludir que i) una afectación económica no es determinante para que se descarte la existencia de una vulneración de derechos y, mencionar circunstancias del proceso de origen al sostener que ii) existió un trato diferenciado entre él y sus compañeros cuyos contratos ocasionales fueron renovados por el IESS.

¹¹ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, párr. 21.

¹² CRE, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, “artículo 76, numeral 7, letra 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.”

el criterio rector para examinar un cargo de vulneración de la garantía de motivación establece que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente.¹³

- 27.** En concordancia con lo anterior, esta Corte ha puntualizado que, en el contexto de las garantías jurisdiccionales y, específicamente, al resolver acciones de protección, 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”.¹⁴
- 28.** De forma que, el análisis de una motivación suficiente en materia de garantías jurisdiccionales, implica la verificación de **(i)** una fundamentación normativa suficiente, es decir, “la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso”;¹⁵ **(ii)** una fundamentación fáctica, consistente en “una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso”;¹⁶ y, **(iii)** un análisis sobre la vulneración de derechos constitucionales.
- 29.** Sin embargo, la Corte estima necesario recordar que, en su jurisprudencia, se han establecido varias excepciones al cumplimiento del criterio rector desarrollado en la sentencia 1158-17-EP/21 y, en particular, del elemento (iii) mencionado en el párrafo *ut supra*. Una de esas excepciones se configura “cuando se impugnan actos administrativos sobre conflictos laborales entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos”.¹⁷ En dichos casos, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, las autoridades judiciales “no están obligad[a]s a realizar un análisis profundo sobre las vulneraciones de derechos alegadas y pueden desestimar la demanda por las causales previstas en el artículo 42 de la LOGJCC”.¹⁸
- 30.** Sin detrimento de lo antes señalado, si el caso se refiere “a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor, como por ejemplo en casos de evidente discriminación, o en los excepcionalísimos que requieran una respuesta urgente por las circunstancias que lo rodeen”,¹⁹ según la Corte Constitucional, las autoridades judiciales sí deben realizar el análisis correspondiente

¹³ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.

¹⁴ CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

¹⁵ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.1.

¹⁶ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.2.

¹⁷ CCE, sentencia 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024, párr. 42.

¹⁸ *Ibíd.*, párr. 40.

¹⁹ *Ibíd.*, párr. 43.

sobre las vulneraciones de derechos alegadas. Además, “[s]i bien los supuestos mencionados no necesariamente deberían ser justificados por la parte accionante, sí es obligación de los jueces constitucionales analizar si se cumplen o no los mencionados criterios para resolver el caso”.²⁰

31. En concordancia con lo anterior, en la sentencia 556-20-EP/24, la Corte Constitucional indicó que, en las acciones de protección presentadas por conflictos laborales con el Estado y sus servidores, las judicaturas deben considerar, al menos, los siguientes criterios:

i) 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.

ii) Lo que deben examinar 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, [...] 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.

iii) Si [...] encuentran que el caso se enmarca en un supuesto de excepción, entonces los jueces deben concluir que la AP es la vía adecuada y eficaz y deben pronunciarse sobre la existencia de violaciones de derechos alegadas.²¹

32. De la revisión del expediente se desprende que, en el presente caso, la acción de protección versó sobre un conflicto laboral entre el Estado –IESS– y uno de sus servidores públicos. La mencionada acción tuvo por objeto la declaración de supuestas vulneraciones a los derechos constitucionales del accionante ocasionadas por la terminación de su contrato de servicios ocasionales, notificado mediante memorando IESS-DNSCN-2020 y, consecuentemente, su desvinculación del cargo como médico sub especialista en Cirugía Pediátrica. Por lo tanto, corresponde a este Organismo verificar si la Sala cumplió con los criterios de motivación desarrollados por la Corte Constitucional para este tipo de casos (ver párrafo 31 *supra*).

33. Ahora bien, la Sala de conformidad con el artículo 40, numeral 3 de la LOGJCC refiere que la acción de protección procederá cuando no exista otro mecanismo de defensa judicial, cuando se evidencia la existencia real y efectiva de la violación de un derecho constitucional y que esta provenga de una acción u omisión estatal o de un particular en los casos previstos.

²⁰ *Ibíd.*, párr. 17.

²¹ CCE, sentencia 556-20-EP/24, 13 de junio de 2024, párr. 65.

34. En el caso *in examine*, a partir de los hechos probados, la Sala afirma que se impugnó “el acto de una autoridad pública que en base a su facultad legal” resolvió terminar el contrato de servicios ocasionales suscrito entre el IEES y el señor Sergio Miguel Salinas Cabrera. En este orden de ideas, la Sala concluye que los derechos que se alegan vulnerados “están relacionados con el cumplimiento de un contrato de trabajo”.

35. A partir de la precisión realizada y lo dispuesto en los artículos 173 de la Constitución y 300 del Código Orgánico General de Procesos, la Sala determina que:

Se ha presentado en la vía constitucional un hecho que evidentemente tiene un tratamiento ordinario en la vía Contencioso Administrativa [...] [puesto que] no contempla derechos humanos inherentes a la dignidad [...] como lo es adoptar una decisión contemplada en la LOSEP (Art. 58) que versa sobre la posibilidad de terminar un contrato de manera unilateral [tema que] debe ser tratado por los tribunales de lo contencioso administrativo.

36. Adicionalmente, aclara que la terminación contractual aludida no constituye una vulneración al “contenido constitucional” del derecho al trabajo, por el contrario, incide en “otras dimensiones que pueden ser tratad[a]s por la justicia ordinaria” y, consecuentemente, debe esgrimirse “en vía contencioso administrativa”. Con base en lo señalado, la Sala determina que el accionante pretendió “evitar el control de legalidad que le garantiza la vía contencioso administrativa, interpretando erróneamente el alcance de las garantías jurisdiccionales”.

37. A partir de los criterios esgrimidos se dilucida que la Sala arguyó las razones que la llevaron a determinar que la acción propuesta debía ser tramitada en la vía contencioso-administrativa. Además, esta Corte verifica que, tras analizar los hechos del caso, la Sala constató que no se haya comprometido notoria o gravemente la dignidad o autonomía del accionante o, a su vez, se haya requerido una respuesta urgente. En particular, razonó que en el caso *in examine* “es evidente que no [se] violenta derecho alguno a la dignidad [...], sino que se refiere a un asunto meramente de cumplimiento de leyes preestablecidas, como lo es la libertad del IEES de terminar unilateralmente un contrato ocasional”. En consecuencia, determina que “si se trata de una vulneración que ataca a otra dimensión legal, que no tiene relación directa con la dignidad” el accionante deberá contar “con otros mecanismos jurisdiccionales [...] en la justicia ordinaria”.

38. Por lo tanto, de conformidad con los criterios expuestos en el párrafo 31 *ut supra*, la Sala no estaba obligada a analizar las vulneraciones de derechos alegadas por el accionante — al debido proceso en la garantía de motivación, a la seguridad jurídica, al trabajo y a la igualdad material—. En virtud de aquello, esta Corte concluye que la

Sala no vulneró el derecho del accionante al debido proceso en la garantía de motivación, pues en la sentencia de segunda instancia se dilucidaron las razones por las cuales la vía contencioso-administrativa era adecuada y eficaz para conocer las pretensiones de la demanda. Además, de los hechos del caso, no se evidencia que se enmarque en asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor, o en casos excepcionales que requieran una respuesta urgente.

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 **365-21-EP**.
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 seis votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez (voto concurrente) y Richard Ortiz Ortiz; y, tres votos salvados de los jueces constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz 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 365-21-EP/24

VOTO CONCURRENTENTE

Jueza constitucional Teresa Nuques Martínez

1. Con fundamento en los artículos 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, se formula el presente voto concurrente con relación a la sentencia 365-21-EP/24 (“**sentencia de mayoría**” o “**decisión de mayoría**”) aprobada el 21 de noviembre de 2024.
2. La decisión de mayoría desestimó la acción extraordinaria de protección presentada por Sergio Miguel Salinas Cabrera, al determinar que la sentencia impugnada no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación por cumplir con el estándar exigible para el caso, al tratarse de una decisión dictada en el contexto de una acción de protección presentada en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**”) por terminación de un contrato de servicios ocasionales.¹
3. Como bien lo señala la sentencia de mayoría, para analizar la motivación de sentencias dictadas en garantías jurisdiccionales, además de verificar: **i**) una fundamentación normativa suficiente; y, **ii**) una fundamentación fáctica suficiente,² se debe tener en cuenta un requisito adicional que impone a las y los jueces **iii**) la obligación de realizar un análisis para determinar la existencia o no de vulneraciones a derechos fundamentales.³
4. Sin embargo, esta Corte ha advertido también que la obligación de los órganos jurisdiccionales relativa a desarrollar un análisis sobre el elemento (**iii**), no necesariamente es aplicable en todos los casos.⁴ Así, la decisión de mayoría se refiere concretamente a una de las excepciones para verificar la vulneración de derechos constitucionales, esto es, cuando se impugnan actos administrativos sobre conflictos laborales entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos.⁵

¹ La acción de protección 01333-2020-04104 fue presentada por Sergio Miguel Salinas Cabrera en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, la directora nacional de Servicios Corporativos y el director provincial del IESS; alegando la vulneración de sus derechos a la seguridad jurídica, al trabajo, al debido proceso en la garantía de motivación y a la igualdad en su dimensión formal, ocasionada por el memorando IESS-DNSCN-2020-1074-M, por medio del cual se emitió la terminación de su contrato de servicios ocasionales como médico sub especialista en cirugía pediátrica.

² CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.

³ CCE, sentencia 1285-13/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

⁴ CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 91.

⁵ CCE, sentencia 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024, párr. 42.

5. En ese orden de ideas, el fallo de mayoría sigue la línea jurisprudencial de las sentencias 2006-18-EP/24 y 556-20-EP/24, por ello precisa que, en los casos de conflictos laborales contra el Estado, las autoridades judiciales pueden desestimar la demanda por las causales previstas en el artículo 42 de la LOGJCC sin efectuar una verificación sobre las vulneraciones de derechos alegadas.⁶ Sin embargo, se resalta también que, si el caso se refiere a cuestiones que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor, como asuntos de evidente discriminación, o aquellos excepcionalísimos que requieran una respuesta urgente por las circunstancias que lo rodeen; entonces, los jueces sí deben realizar el análisis correspondiente sobre los derechos fundamentales invocados.⁷
6. De esta manera, la mayoría de la Corte concluyó que en el caso concreto la Sala no estaba obligada a analizar las vulneraciones de derechos alegadas; que se dilucidaron las razones por las cuales la vía contencioso-administrativa era adecuada y eficaz; y, que, de los hechos del caso, no se evidencia que se enmarque en asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor ni en casos excepcionales que requieran una respuesta urgente.⁸
7. Ahora bien, la ponente del presente voto concurrente discrepa de los criterios antes mencionados, en la medida que, de la revisión de la demanda de acción extraordinaria de protección y del expediente del proceso de origen, se puede evidenciar que el accionante al interponer la acción de protección formuló argumentos respecto a una posible vulneración al derecho a la igualdad y no discriminación. Así, alegó que el IESS habría renovado el contrato de muchos profesionales que se encuentran en igualdad de condiciones, es decir, con contrato de servicios ocasionales y en condición de migrantes. De la revisión del expediente, se puede advertir también que la entidad demandada arguyó que la no presentación de la visa vigente del accionante fue la principal razón por la que se originó la terminación unilateral de la relación laboral.
8. En virtud de lo señalado, la suscrita jueza constitucional considera que el caso *in examine* se encuadra en el supuesto identificado en el párrafo 5 *ut supra*, es decir, es de aquellos casos en los que, a pesar de devenir de conflictos laborales con el Estado, los jueces sí están obligados a efectuar un análisis sobre la vulneración de derechos constitucionales, por tratarse de asuntos que podrían comprometer notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor. Esto, debido a que se ha podido constatar que los argumentos que fundamentaron la acción de protección se refieren a una presunta vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación que tendría como origen la condición de migrante del accionante.

⁶ *Ibid.*, párr. 40.

⁷ *Ibid.*, párr. 43.

⁸ Voto de mayoría, párr. 38.

9. Bajo ese orden de ideas, la suscrita considera que en el caso concreto no era aplicable la excepción al tercer elemento de la motivación en garantías jurisdiccionales. Es decir, en el fallo de mayoría correspondía realizar un análisis tendiente a determinar si el órgano jurisdiccional accionado se pronunció respecto de la existencia o no de vulneración de derechos.
10. Al respecto, se observa que en el numeral cuarto de la sentencia impugnada, la Sala desarrolla su análisis sobre el caso concreto determinando lo siguiente:

En este sentido, la terminación de un contrato de servicios ocasionales, **no implica vulnerar el derecho al trabajo, tampoco la estabilidad laboral de la persona**, por cuanto este tipo de contratos se fundamenta en necesidades institucionales que no originan permanencia, por tanto, no pueden reemplazar a los concursos para ingresar al servicio público. [...]

[...] es criterio de este Tribunal, que de los hechos descritos en la acción aparece que exista vulneración de un derecho constitucional pleno, cierto o incontrovertible, como tampoco se evidencia, que la actuación del IESS haya violentado derecho constitucional alguno, que pueda ser tratado en vía constitucional. Por lo que **no se puede señalar violación alguna a la seguridad jurídica**, (sic) **ni que ha sido quebrantado el principio de confianza legítima**, pues las actuaciones administrativas se encuentran apegadas a la normativa vigente [...]

En este sentido vemos que el acto administrativo, cumple con los requisitos del Art. 100 del COA, pues, contiene señalado norma jurídica como lo es el Art. 58, de la LOSEP; en concordancia con el artículo 146 literal f del Reglamento de la LOSEP, ha determinado hechos relevantes para a la adopción de la decisión de terminar el contrato, pues como se dice se basa en la normativa antes indicada y en lo pactado en los contratos entre el IESS Y EL SEÑOR DOCTOR SERGIO MIGUEL SALINAS CABRERA; además se ha explicado de manera sucinta la necesidad de prescindir de sus servicios, por cuanto así lo dispone la ley y el contrato que habían firmado; en definitiva se cumple, la exigencia legal de explicar o exteriorizar el núcleo de la decisión administrativa.

La desvinculación de SERGIO MIGUEL SALINAS CABRERA ocasional se dio antes del vencimiento del periodo, situación que se torna posible, **sin que aquello configure una vulneración a la seguridad jurídica, ni el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.** [...]

Además en el caso se debe señalar que la normativa expuesta se aplica a todos los ciudadanos ecuatorianos y ciudadanos extranjeros que laboran en este caso en el IESS, es decir **no existe un trato discriminatorio**, pues solamente se trata de la aplicación de la normativa para todos en igualdad y sin discriminación [...]” (énfasis añadido).

11. A partir de aquello, se verifica que los jueces accionados efectuaron un análisis sobre las supuestas vulneraciones de derechos alegadas por el accionante, determinando en su argumentación que no existió transgresión al derecho al trabajo, a la seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía de motivación y al derecho a la igualdad y no

discriminación. En consecuencia, se constata que la sentencia impugnada cuenta con una motivación suficiente en atención al estándar de motivación exigible en garantías jurisdiccionales, particularmente en lo concerniente al elemento **(iii)**, señalado en el párrafo 3 *ut supra*.

12. Por lo tanto, con las precisiones efectuadas, la suscrita jueza constitucional coincide en que la Sala accionada no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y en desestimar la acción extraordinaria de protección. Finalmente, es pertinente recordar que, al analizar la garantía de la motivación, la Corte no se pronuncia sobre el acierto o la corrección jurídica de las resoluciones judiciales

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 365-21-EP, fue presentado en Secretaría General el 03 de diciembre de 2024, mediante correo electrónico a las 08:53; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 365-21-EP/24

VOTO SALVADO

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 las demás juezas y jueces que votaron a favor de la sentencia 365-21-EP/24, aprobada en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 21 de noviembre de 2024, formulo el presente voto salvado con el fin de expresar las razones por las que disiento de la argumentación y de la decisión contenidas en la sentencia.
2. La sentencia 365-21-EP/24 desestimó la acción extraordinaria de protección presentada por Sergio Miguel Salinas Cabrera (“**accionante**”) en contra de la sentencia de la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Azuay (“**Corte Provincial**”) que negó la acción de protección planteada.¹ El caso, en lo esencial, se refiere a una persona migrante quien después de trabajar por más de tres años en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**”) recibió una resolución administrativa con la terminación de su contrato de servicios ocasionales por no haber presentado el requisito de tener una visa laboral vigente.
3. El análisis de la sentencia 365-21-EP/24 determinó que la Corte Provincial no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación del accionante porque “no estaba obligada a analizar las vulneraciones de derechos alegadas” en el marco de un conflicto laboral de un servidor contra el Estado. Agrega que la Corte Provincial dilucidó “las razones por las cuales la vía contencioso-administrativa era adecuada y eficaz para conocer las pretensiones de la demanda” y que “no se evidencia que el caso se enmarque en asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del” accionante “o en casos excepcionales que requieran una respuesta urgente”.
4. Contrario a lo determinado en la sentencia 365-21-EP/24, considero que este caso representaba una oportunidad para que la Corte identifique cómo valorar situaciones que comprometan notoriamente la dignidad de la persona por tratarse de una presunta discriminación, según los términos de la sentencia 2006-18-EP/24. De ahí que este voto salvado estará dividido en dos partes: primero, explicaré por qué encuentro un

¹ Proceso número 01333-2020-04104.

cargo completo susceptible a ser analizado en una acción extraordinaria de protección sobre a la inversión de la carga de la prueba por tratarse de un caso de discriminación a un migrante; y, segundo, detallaré por qué a mi criterio la sentencia de la Corte Provincial incurrió en insuficiencia motivacional al no realizar un profundo análisis de los derechos y hechos alegados para verificar que no existió la vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación del accionante.

5. Sobre mi primera discrepancia, el párrafo 21 de la sentencia 365-24-EP/21 determina que no existe un argumento claro sobre la vulneración del derecho a la seguridad jurídica por cuanto el accionante “se limita a aludir de forma general la inobservancia” del principio de inversión de la carga de la prueba “sin puntualizar su incidencia en la transgresión directa del derecho”. Al respecto, constato que la Corte sí contaba con elementos suficientes para evaluar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica al haberse inobservado en la sentencia impugnada el artículo 16 de la LOGJCC toda vez que el cargo se encontraba ligado a un precepto constitucional por tratarse de una posible vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación de una persona en situación de movilidad humana.² Además, si bien en su demanda el accionante atribuye la vulneración del derecho a un trato igualitario en su dimensión formal y no discriminación al IESS y no en la actuación u omisión judicial, considero que este cargo se relaciona estrictamente con su alegación sobre la inversión de la carga de la prueba.
6. De la revisión de la sentencia impugnada, verifico que la Corte Provincial no aplicó el principio de inversión de la carga de la prueba al afirmar, en abstracto, que la alegación del accionante “se centra en que el IESS ha renovado contratos de varios profesionales que se encontraban en situación similar, lo cual este Tribunal lo tiene como una mera afirmación, pues no existe constancia alguna de ello”. Al tratarse de un caso en el que se alega una supuesta discriminación, en el marco de una acción de protección, la Corte Provincial tenía obligación de entender las alegaciones del accionante como ciertas y exigir que sea el IESS el que pruebe que no existió discriminación en contra del accionante por su condición de migrante al momento de terminar o renovar contratos por servicios ocasionales. Siempre que se alega que una decisión tuvo entre sus fundamentos un criterio prohibido de discriminación, es fundamental que la autoridad judicial parta de la sospecha de que así fue, y descarte que tal condición fue un factor que incidió en la decisión, en este caso, en su desvinculación. Lejos de exigirle al IESS que desvirtúe esta sospecha, la Corte Provincial le exigió al accionante constancias de

² Este Organismo ha realizado el análisis de inversión de la carga de la prueba a partir del cargo sobre seguridad jurídica y observancia de la regla del trámite en sentencias como: CCE, sentencia 2846-18-EP/24, 04 de abril de 2024, párr. 35; CCE, sentencia 760-20-EP/24, 08 de febrero de 2024, párrs. 30 y 31.

sus afirmaciones relativas a la discriminación y; por tanto, no descartó que su situación de migrante haya incidido en la decisión.

7. En cuanto a mi segunda discrepancia, la sentencia 365-21-EP/24, a partir de su párrafo 30, fundamenta la decisión en la excepción al cumplimiento del criterio rector de la garantía de motivación: “cuando se impugnan actos administrativos sobre conflictos laborales entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos”, remitiéndose a la sentencia 2006-18-EP/24.³ No obstante, disiento del análisis que se desprende para afirmar que “no se evidencia que el caso se enmarque en asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del” accionante.
8. Después de revisar la sentencia impugnada, identifico insuficiencia en la motivación. En la sentencia 556-20-EP/24, esta Corte determinó que un primer requisito al evaluar las excepciones previstas en la sentencia 2006-18-EP/24 es que: “no basta afirmar de forma general que la vía contencioso-administrativa está prevista en la ley para conflictos laborales contra el Estado” por ser de mera legalidad. En su segundo requisito, obliga a que las autoridades judiciales que reciben un caso constaten si el caso se refiere o no a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad, como por ejemplo en los casos de evidente discriminación.⁴
9. A mi criterio, cuando se ha alegado una distinción basada en una categoría prohibida de discriminación, se parte de la sospecha de que existe discriminación. Aquello, considero, equivale a una evidente discriminación que por tanto debe ser desvirtuada. En consecuencia, este caso se enmarca en el supuesto de evidente discriminación previsto en la sentencia 2006-18-EP/24 para que la judicatura accionada analice con detenimiento todas las circunstancias en torno al caso. Sin embargo, la sentencia impugnada analiza la dignidad en relación a la igualdad y no discriminación con fundamento en que la vía es la contenciosa administrativa “por tratarse de la LOSEP sobre terminación de contratos de servicios ocasionales”.
10. En particular, cuando una judicatura recibe una alegación sobre vulneración a la igualdad y no discriminación, derecho que tiene un rango de *ius cogens*, debería como mínimo: 1) verificar situaciones idénticas con tratos diferentes para cada sujeto, 2) constatar si la discriminación ocurrió con base en una característica particular del sujeto como la identidad, sexo, calidad de migrante (en este caso), etc.; y 3) verificar si existió una justificación debidamente razonable que originó la discriminación. Sin embargo, la judicatura accionada limitó su análisis a que “la normativa expuesta se aplica a todos los ciudadanos ecuatorianos y ciudadanos extranjeros que laboran en

³ CCE, sentencia 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024, párr. 42.

⁴ CCE, sentencia 556-20-EP/24, 13 de junio de 2024, párr. 65.

este caso en el IESS, es decir no existe un trato discriminatorio, pues solamente se trata de la aplicación de la normativa para todos en igualdad y sin discriminación”.

11. Además, me preocupa que, con base en la excepción prevista en la sentencia 2006-18-EP/24, la Corte Constitucional considere suficiente descartar una posible transgresión a la dignidad porque el asunto es de mera legalidad sin revisar integralmente las pretensiones del accionante. La Corte Provincial consideró que no se afectó gravemente la dignidad de la persona porque el asunto estaba ligado a un asunto meramente patrimonial por estar relacionado al derecho al trabajo. En principio, coincido en que los casos estrictamente laborales tienen su vía propia. Sin embargo, dado que existía una alegación sobre discriminación, fundamentada además en una categoría sospechosa de discriminación, descartar el análisis de dignidad por tratarse de un asunto patrimonial no basta para que la sentencia esté motivada. Por lo tanto, si bien el caso se trataba de un conflicto laboral entre un servidor y el Estado, la Corte Provincial no constató que el asunto no comprometía gravemente la dignidad del accionante. En consecuencia, constato la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, al no cumplir el segundo requisito previsto en la sentencia 556-20-EP/24.⁵
12. Finalmente, como lo he razonado en votos previos,⁶ aún estamos desarrollando pautas para aplicar los criterios de excepción del criterio rector de la motivación contenido en la sentencia 2006-18-EP/24 debido a la superposición de la jurisdicción constitucional sobre la jurisdicción contencioso administrativa. En función de ello, este caso me parecía una oportunidad para que la Corte brinde luces a juezas, jueces y diferentes operadores de justicia en relación a cómo analizar las acciones de protección sobre un conflicto laboral con el Estado donde se alegue que está comprometida la dignidad de las personas por ser un caso de una distinción que podría haber estado basada en una categoría prohibida y, por tanto, constituir un caso de evidente discriminación que requiere ser desvirtuada. Por lo expuesto, formulo el presente voto salvado.

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

⁵ *Ibid.*

⁶ Votos concurrentes de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín en las sentencias: CCE, sentencia 1668-20-EP/24, 23 de mayo de 2024; y, CCE, sentencia 105-21-EP/24, 08 de noviembre de 2024.

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 365-21-EP, fue presentado en Secretaría General el 29 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 17:22; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 365-21-EP/24

VOTO SALVADO

Juez constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. Antecedentes

1. En sesión del Pleno del día 21 de noviembre de 2024, la Corte Constitucional aprobó con voto de mayoría la sentencia **365-21-EP/24**, en la que resolvió desestimar la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia emitida el 04 de diciembre de 2020 emitida por la Sala Especializada de Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Azuay (“**Sala**”), que resolvió aceptar el recurso de apelación planteado por el IESS y revocar la sentencia subida en grado, inadmitiendo la demanda de acción de protección presentada por Sergio Miguel Salinas Cabrera (“**accionante**”) en el marco de la terminación de su contrato de servicios ocasionales como médico en el IESS. La Corte en voto de mayoría concluye que:

“la Sala no estaba obligada a analizar las vulneraciones de derechos alegadas por el accionante — al debido proceso en la garantía de motivación, a la seguridad jurídica, al trabajo y a la igualdad material—. En virtud de aquello, esta Corte concluye que la Sala no vulneró el derecho del accionante al debido proceso en la garantía de motivación, pues en la sentencia de segunda instancia se dilucidaron las razones por las cuales la vía contencioso-administrativa era adecuada y eficaz para conocer las pretensiones de la demanda. Además, de los hechos del caso, no se evidencia que se enmarque en asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor, o en casos excepcionales que requieran una respuesta urgente”.

2. En el presente voto salvado sostendré que la decisión judicial impugnada no cumplió el parámetro de la suficiencia motivacional por haber excluido las circunstancias relevantes que revisten el caso y no haber realizado un análisis sobre la vulneración de los derechos constitucionales alegados.

2. Análisis

3. De acuerdo con jurisprudencia de este Organismo, la motivación en garantías jurisdiccionales exige que las juezas y jueces: **i)** enuncien las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión; **ii)** expliquen la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho;¹ y, **iii)** realicen un análisis para verificar la existencia o no

¹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.2

de la vulneración de los derechos constitucionales alegados por la parte accionante (tercer elemento).²

4. Ahora bien, conforme lo señalado en el párrafo 29 de la sentencia de voto de mayoría, existen varias excepciones a la verificación del tercer elemento, una de estas excepciones fue desarrollada en la sentencia 2006-18-EP/24 que señala que cuando se impugnan actos administrativos sobre conflictos laborales entre el Estado y sus servidores públicos las autoridades judiciales “no están obligadas a realizar un análisis profundo sobre las vulneraciones de derechos alegadas y pueden desestimar la demanda por las causales previstas en el artículo 42 de la LOGJCC”. La mencionada sentencia, además señala que, si el caso se refiere a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad del servidor, sí es obligación de los jueces constitucionales analizar si se cumplen o no los criterios para resolver el caso.³
5. Luego, la sentencia de voto de mayoría, basa su análisis en la sentencia 556-20-EP/24, dicha sentencia señala que en las acciones de protección presentadas por conflictos laborales con el Estado y sus servidores las judicaturas deben indicar al menos los siguiente:⁴
 - i) 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.**
 - ii) 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.
 - iii) Si, por el contrario, 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.
6. En el caso concreto, se verifica que el accionante planteó entre otros como derecho vulnerado el derecho a un trato igualitario en su condición formal y no discriminación, al encontrarse en condición de migrante. Al respecto el IESS, señaló que “fue el demandado quien ante el incumplimiento de un requisito como es la presentación de su visa vigente ocasiono su desvinculación”.

² CCE, sentencia 486-20-EP/24, 02 de mayo de 2024, párr. 25.

³ CCE, sentencia 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024, párr. 40, 42 y 43.

⁴ CCE, sentencia 556-20-EP/24, 13 de junio de 2024, párr. 65.

7. Una vez revisada la decisión de la Sala, se verifica que no encasilla dentro de los supuestos señalados en las sentencias 2006-18-EP/24 y 556-20-EP/24, por cuanto, el caso refiere a asuntos que comprometen la dignidad, al tratarse de un caso de posible discriminación a un servidor público en calidad de migrante que debía presentar su visa vigente para que sea renovado su contrato de servicios ocasionales, no obstante, la Sala no analiza este hecho y se limita a señalar que “[la] alegación concreta se centra en que el IESS ha renovado contratos de varios profesionales que se encontraban en situación similar”, y que “se ha seguido lo señalado en el COA y las normas legales”.
8. Así, de conformidad a lo señalado en el párrafo 5 punto (i) y (ii) del presente voto salvado, la sentencia de la Sala no posee motivación suficiente por cuanto “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, sino que, los jueces de la Sala tenían la obligación de revisar con detenimiento los hechos, más no cumplieron con razonar si el caso se refiere o no a asuntos que comprometan la dignidad o autonomía del accionante, y más bien refirieron que se trata de un asunto de “mera legalidad”.
9. Por tanto, la sentencia no ha cumplido con el estándar de suficiencia señalado en el párrafo 3 del presente voto salvado, pues cuando se trata de una alegación a la igualdad y no discriminación, es necesario que se revisen los estándares de motivación, en consecuencia, era obligación de los jueces realizar el correspondiente análisis para verificar la existencia de la vulneración o no de los derechos constitucionales alegados por el accionante (tercer elemento).

3. Decisión

10. Por lo expuesto, considero que la sentencia de mayoría debió aceptar la acción extraordinaria de protección por haberse verificado que posee vicios motivacionales.

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 365-21-EP, fue presentado en Secretaría General el 03 de diciembre de 2024, mediante correo electrónico a las 12:09; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 365-21-EP/24

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**RSPCCC**”), con respeto a la decisión de mayoría, formulo el presente voto salvado a la sentencia 365-21-EP/24, emitida en la sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 21 de noviembre de 2024.
2. En la sentencia de mayoría, la Corte Constitucional desestimó la acción extraordinaria de protección presentada por Sergio Miguel Salinas Cabrera (“**accionante**”). El decisión de mayoría consideró que la sentencia impugnada cumplía con el criterio de suficiencia motivacional exigible en las controversias en las que “se impugnan actos administrativos sobre conflictos laborales entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos”.¹
3. Mi discrepancia con la decisión de mayoría radica en que, en mi juicio, la decisión impugnada no se encuentra suficientemente motivada, conforme a los parámetros que exige esta Magistratura cuando en la acción de protección se “impugna actos administrativos sobre conflictos laborales entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos”.² Lo anterior, se debe a que, en la causa originaria, el accionante alegó que la institución accionada vulneró su derecho a la igualdad y no discriminación.
4. En la demanda de acción de protección, el accionante cuestionó la violación de su derecho a la igualdad formal debido a que “varios profesionales de la salud que se encontraban en una situación similar siguen laborando hasta el día de hoy y sus contratos ocasionales han sido renovados”. Por su parte, en la audiencia de primer

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

² Desarrollados en la sentencia 556-20-EP/24. En esta decisión, la Corte Constitucional determinó que, en las acciones de protección presentadas por conflictos laborales con el Estado y sus servidores y servidoras, las judicaturas deben considerar, al menos, los siguientes criterios: i) 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. ii) Lo que deben examinar los jueces es si el caso se enmarca en no 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, [...] los jueces deben razonar si el caso se refiere a 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 lo rodeen requieran una respuesta urgente. iii) Si [...] encuentran que el caso se enmarca en un supuesto de excepción, entonces los jueces deben concluir que la AP es la vía adecuada y eficaz y deben pronunciarse sobre la existencia de violaciones de derechos alegadas. CCE, sentencia 556-20-EP/24, 13 de junio de 2024, párr. 65.

nivel, el accionante cuestionó la violación de su derecho a la igualdad material dado que, en su juicio, “a nivel del sistema de salud se está sacando en una gran medida a médicos extranjeros”.

5. En esta línea, la judicatura de primer nivel concedió la acción de protección. En su análisis, identificó que el IESS dio por terminado el contrato de servicios ocasionales del accionante dado que no presentó su visa de trabajo, lo cual sería un requisito para su suscripción. A pesar de esta exigencia, la Unidad Judicial verificó que, en anteriores ocasiones, el IESS no le había solicitado este requisito para renovar su contrato de servicios ocasionales. Asimismo, cuestionó que el IESS no tuvo en cuenta que el pasaporte del accionante y la visa de trabajo, le serían entregados en una fecha determinada. A pesar de ello, y sin “tener en cuenta su situación”, dio por terminado su contrato ocasional, lo cual violó sus derechos.
6. Con relación a estos argumentos – y conforme lo reconoce la sentencia de mayoría en los párrafos 36 y 37 – la Corte Provincial concluyó que la terminación del contrato no violó el “contenido constitucional” del derecho al trabajo. Asimismo, determinó que era “evidente que no [se] violenta derecho alguno a la dignidad [...], sino que se refiere a un asunto meramente de cumplimiento de leyes preestablecidas, como lo es la libertad del IESS de terminar unilateralmente un contrato ocasional”. Por lo que, y en virtud de que no se vulneró el “contenido constitucional” del derecho al trabajo, la controversia debía ventilarse ante la justicia contencioso-administrativa.
7. En mi juicio, estas afirmaciones generalizadas no permiten verificar que, efectivamente, la Corte Provincial haya justificado que, aun con un argumento relativo a la vulneración del derecho a la igualdad en su dimensión formal y material, la vía contencioso-administrativa resultaba adecuada y eficaz para resolver la causa. A fin de que tal conclusión se encuentre suficientemente motivada, estimo que las autoridades judiciales debían ofrecer una explicación pormenorizada sobre cómo esta vía le permitiría al accionante tutelar este derecho.
8. Por el contrario, en el caso examinado, la judicatura accionada afirmó que la vía contencioso-administrativa era la adecuada. No obstante, la Corte Provincial no justificó, en atención a las características particulares del caso, por qué esta resultaba idónea y eficaz para resolver la controversia. Lo anterior, adquiriría una relevancia particular dado que, conforme a la misma jurisprudencia de este Organismo, la acción de protección cuando se impugnan actos administrativos sobre conflictos laborales entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos, puede ser procedente cuando se

compromete “notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor”, por ejemplo, en casos de discriminación.³

9. A la luz de las consideraciones expuestas, estimo que la sentencia impugnada no cumple con los elementos para que este suficientemente motivada, en atención a la sentencia 2006-18-EP/24 y a los criterios desarrollados en la sentencia 556-20-EP/24. La judicatura accionada no justificó por qué la vía contencioso-administrativa era idónea y eficaz para resolver la controversia, especialmente porque se esgrimió un cargo relativo a la violación del derecho a la igualdad y no discriminación. Considero que, en este caso, dicho aspecto era significativo, dado que, de haber motivado la procedencia en los términos previstos en las sentencias señaladas *supra*, la acción de protección pudo ser procedente. Por lo tanto, la Corte Provincial debía justificar por qué la vía contencioso-administrativa era adecuada para solventar esta controversia, en atención a esta particularidad específica del caso.
10. En consecuencia, estimo que la acción extraordinaria de protección debía ser aceptada. La Corte debía declarar que la decisión impugnada no se encuentra suficientemente motivada y, por lo tanto, debía ordenar que una nueva conformación de la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Azuay resuelva el recurso de apelación interpuesto en la causa de origen.

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

³ CCE, sentencia 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024, párr. 42.

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 365-21-EP, fue presentado en Secretaría General el 05 de diciembre de 2024, mediante correo electrónico a las 14:42; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL