

Quito, D.M., 22 de mayo de 2025

CASO 197-20-EP

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

SENTENCIA 197-20-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia emitida por Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha al verificar que no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes reconocido en el artículo 76.1 de la Constitución, puesto que la Sala accionada actuó de acuerdo con la finalidad de la garantía jurisdiccional y en virtud de lo previsto en el artículo 88 de la CRE y la 40 de la LOGJCC respecto de la procedencia de la acción de protección.

1. Antecedentes procesales

1. El 09 de enero de 2020, Jaime Hernán Sandoval López en calidad de gerente general de la Empresa Pública de Agua Potable y Alcantarillado del cantón Mejía (“**entidad accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección¹ en contra de la sentencia emitida el 05 de diciembre del 2019, por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala Provincial**”), en el marco de una acción de protección, cuyos antecedentes procesales se narran en los siguientes párrafos.²
2. El 03 de julio de 2019, Nelson Oswaldo Cruz Noroña (“**Nelson Cruz**”) presentó una acción de protección con medida cautelar en contra de la entidad accionante y Procuraduría General del Estado.³ La acción tuvo como fundamento su desvinculación de la entidad, sin considerar que se trataba de una persona con

¹ El 29 de enero de 2020, la causa fue ingresada a la Corte Constitucional conforme consta en el Sistema Automatizado de la Corte Constitucional (“**SACC**”). El 29 de enero de 2020, la Secretaría General de este Organismo certificó que la causa tenía relación con el caso 2204-19-JP.

² La Sala de Admisión de la Corte Constitucional conformada por los exjueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y Hernán Salgado Pesantes y la ex jueza constitucional Carmen Corral Ponce, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección 197-20-EP mediante auto de 10 de junio de 2020. El 10 de febrero de 2022 se posesionaron los nuevos jueces y jueza de la renovación parcial de la Corte Constitucional. De conformidad con el resorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 17 de febrero de 2022, la sustanciación de la mencionada causa correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento de la presente causa mediante providencia de 12 de marzo de 2025.

³ De la revisión del expediente físico como del Sistema Automático de Trámite Judicial Ecuatoriano (“**SATJE**”) no consta que el juez de la Unidad Judicial haya emitido algún pronunciamiento respecto a la medida cautelar presentada por el accionante.

discapacidad física del 54%, quien contaba con nombramiento de libre remoción.⁴ Este proceso fue signado con el número 17292-2019-01017.

3. El 15 de julio de 2019, mediante sentencia, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente Penal del cantón Mejía, provincia de Pichincha (“**Unidad Judicial**”) decidió desechar la acción de protección.⁵ Ante esta decisión, Nelson Cruz interpuso recurso de apelación.
4. El 05 de diciembre de 2019, mediante sentencia, la Sala Provincial aceptó el recurso de apelación y revocó la decisión emitida en primera instancia. En tal sentido, declaró la vulneración del derecho a la igualdad formal, material y no discriminación, derecho al trabajo, derecho a la atención prioritaria, debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, garantía de la motivación y derecho a la seguridad jurídica. Adicionalmente, la Sala Provincial ordenó varias medidas de reparación.⁶

2. Competencia

5. De acuerdo con los artículos 94 y 437 de la Constitución y 191 numeral 2, literal d) de la LOGJCC, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.

⁴ En la demanda, Nelson Cruz arguyó que contaba con una discapacidad física del 54%, la cual era calificada como grave. Además, manifestó que, mediante contrato de servicios ocasionales y posteriormente bajo nombramiento de libre remoción ingresó a trabajar a la entidad accionante en calidad de servidor público 2, con funciones de secretario general desde el 02 de enero de 2014. Finalmente, Nelson Cruz manifestó que el 31 de marzo de 2019, mediante acción de personal 03-TER, fue notificado con la cesación de sus funciones. Como derechos vulnerados identificó: “(...) derecho al trabajo por inobservancia a la estabilidad laboral reforzada de un servidor público en situación de vulnerabilidad (...)” y derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

⁵ En la sentencia de primera instancia, el juez de la Unidad Judicial manifestó que, “(...) el accionante recurre el antes mencionado acto administrativo sin haber agotado la vía administrativa, ni judicial ordinaria, siendo evidente que no se ha cumplido con dicho requisito sine qua-non para que proceda la acción ordinaria de protección”. Adicionalmente, indicó que la acción no procedía en razón del artículo 42 numerales 3 y 4 de la LOGJCC.

⁶ La Sala provincial ordenó el reintegro de Nelson Cruz a la entidad accionante hasta que fuera realizado el respectivo concurso de méritos y oposición. Además, ordenó “(...) el pago de los haberes dejados de percibir por el accionante desde la cesación de funciones hasta su efectivo reintegro; en aplicación de la regla jurisprudencial dictada por la Corte Constitucional en la sentencia número 004-13-SAN-CC, caso número 0015-10-AN, la reparación económica, al ser el accionado una empresa estatal, se tramitará en juicio de ejecución contencioso administrativo. En razón de estas medidas, Nelson Cruz demandó a la entidad accionante ante el TDCA, dicha causa fue signada con el número 17811-2021-00362, en lo principal, consta que: el TDCA emitió un mandamiento de ejecución con fecha 11 de febrero de 2022 por el valor de \$8,448.78 dólares y finalmente, el 24 de octubre de 2022, el TDCA indicó que la entidad accionante cumplió con el pago requerido.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Fundamentos y pretensión de la entidad accionante

6. La entidad accionante alega la vulneración del derecho a la seguridad jurídica (artículo 82 de la CRE) y el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes, la garantía de ser juzgado ante un juez o autoridad competente, así como el derecho a la defensa respecto a la garantía de ser juzgado por un juez competente (artículos 76.1.3.7 y 7.k de la CRE). La entidad accionante solicita que se admita la presente acción, se declare la vulneración de los derechos precitados, se deje sin efecto la sentencia impugnada y que este Tribunal ordene la reparación integral de sus derechos.
7. Sobre el derecho a la seguridad jurídica, la entidad accionante manifiesta que mediante acción de personal le otorgó a Nelson Cruz un cargo de confianza. Al respecto añade que el contrato “[...] por su trascendencia no genera estabilidad laboral, en consecuencia, no se ha vulnerado ningún derecho subjetivo del recurrente, como así lo afirma, mucho menos vulnerado su derecho como personas con discapacidad [...]”.
8. Adicionalmente, la entidad accionante cita el contenido de los artículos 18 literal a) y 19 inciso 1 de la Ley Orgánica de Empresa Públicas (“**LOEP**”), así como el artículo 26 inciso 1 de la Ordenanza de Constitución, Organización y Funcionamiento de la entidad accionante. Lo anterior, con el fin de precisar que:

[...] Lo que ha ejecutado la Entidad es un acto previamente facultado por una norma pre existente. Así con la expedición de la acción de personal se designó al secretario general, nombramiento de libre remoción que no genera estabilidad laboral, en consecuencia, no se ha vulnerado ningún derecho subjetivo del recurrente menos su derecho como persona con discapacidad puesto que jamás se ha encontrado inmerso en un contrato de servicios ocasionales [...].
9. Finalmente, respecto al derecho a la seguridad jurídica, la entidad accionante arguye “[...] en la sentencia impugnada se ha vulnerado este precepto constitucional de trascendencia y relevancia como lo exigen este tipo de acciones, pues se evidencia el desconocimiento de la Carta Magna [...]”.
10. Sobre el derecho al debido proceso, respecto a la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, así como el derecho a la defensa. La entidad accionante menciona que:

[...] la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Pichincha, en la sentencia recurrida no toma en cuenta estas garantías, que según lo establecido en el artículo 115 del Código Orgánico de las Finanzas Públicas que dice Art. 115.- Certificación Presupuestaria [...], razón por la cual al no contar con presupuesto para contratar o emitir un nombramiento provisional como consta en la disposición, es imposible cumplir; concomitantemente con lo establecido en el artículo 178 ibídem que dice: Art. 178.- Sanciones por comprometer recursos públicos sin certificación presupuestaria [...].

- 11.** Por otro lado, la entidad accionante indica que, la Sala Provincial “[...] incurre en la falta de disposición constitucional, al no hacer prevalecer el debido proceso garantizado en el artículo 76 de la Constitución de la República al avocar conocimiento de un reclamo que no era su competencia”. Añade:

[...] el accionante en su calidad de funcionario de una Empresa Pública creada por órgano normativo del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Mejía, está bajo régimen administrativo [...] por lo tanto debió demandar y recurrir con su pedido ante los jueces de lo Contencioso Administrativo (sic), por lo tanto, no (sic) hay violación a la garantía constitucional del debido proceso desconocieron el artículo 31 y 217 numerales 1, 3 y 4 del Código Orgánico de la Función Judicial, en conexión con el artículo 69 de la Ley de Modernización del Estado y 173 de la Constitución de la República [...] a la fecha en que el accionante recibió la acción de personal estaba amparado bajo el régimen administrativo en consecuencia sujeto a la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativo que regía a la fecha.

- 12.** En esa línea de argumentos, la entidad accionante señala que “[...] el Estado Ecuatoriano Constitucional de derechos y justicia define como uno de los principios fundamentales a la Tutela Judicial, siendo elemento integrador del mismo el debido proceso, que se logra cuando el justiciable es juzgado ante jueces competentes en razón de la materia [...]”. Al respecto, cita el contenido de los artículos 76.3 y 76.7.k de la CRE, relativos a ser juzgado por una autoridad competente.

3.2. Fundamentos de la judicatura accionada

- 13.** El 12 de marzo de 2025, el juez ponente avocó conocimiento de la presente causa y dispuso a la Sala Provincial que remita a este Organismo su informe de descargo. La judicatura accionada no cumplió con lo dispuesto por esta Corte.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

- 14.** La entidad accionante alega como vulnerados los derechos a la seguridad jurídica (artículo 82 de la CRE) y el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes, la garantía de ser juzgado ante un juez o autoridad competente, así como el derecho a la defensa respecto a la garantía de ser juzgado por un juez competente (artículos 76.1.3.7 y 7.k de la CRE).

15. La Corte Constitucional ha establecido que, en las acciones extraordinarias de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante; es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo a un derecho fundamental.⁷
16. Los cargos contenidos en los párrafos 7, 8 y 9 *supra* se refieren a la seguridad jurídica. La entidad accionante identifica una tesis, sin embargo, no presenta una base fáctica independiente de los hechos que motivaron la acción de protección. Los cargos se centran en cuestiones del proceso de origen mediante las cuales la entidad accionante justificaría la desvinculación laboral de Nelson Cruz, para ello hace referencia al tipo de relación laboral y normativa infra constitucional. Por lo tanto, los argumentos no se relacionan con la naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección ni refieren a una acción u omisión de la Sala Provincial, es decir, carecen de una estructura básica que permita configurar un cargo completo. En consecuencia, ni aún realizado un esfuerzo razonable es posible formular un problema jurídico.
17. En cuanto al cargo contenido en el párrafo 10 *supra*, relativo al debido proceso, la entidad accionante alega como vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes, así como el derecho a la defensa. Sin embargo, al exponer la base fáctica no realiza una conexión entre alguno de los derechos alegados y la acción presuntamente realizada por la Sala Provincial. Además, carece de una justificación jurídica que permita a este Organismo comprender por qué el acto u omisión vulneró de manera directa e inmediata sus derechos, pues más bien se refiere a la falta de aplicación de normativa infra constitucional. Por otro lado, la entidad accionante plantea cuestiones administrativas que, a su criterio, le impiden cumplir las medidas de reparación ordenadas por la judicatura accionada. Al respecto, esta Corte ha determinado que la ejecución de las sentencias constitucionales es imperativa y corresponde exclusivamente a los jueces y las juezas constitucionales de primer nivel que conocieron la garantía jurisdiccional.⁸ Por lo tanto, la Corte descarta este cargo y se abstiene de formular un problema jurídico al respecto.
18. En cuanto a los cargos reseñados en los párrafos 11 y 12 de esta sentencia, la entidad accionante manifiesta la falta de competencia de la Sala Provincial, debido a la materia. A su criterio, Nelson Cruz debía acudir a la vía ordinaria, específicamente a

⁷ CCE, sentencia 2719-17-EP/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 11; sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16; sentencia 752-20-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 31.

⁸ CCE, sentencias 8-22-IS/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 18; 154-22-IS/23, 15 de diciembre de 2023, párr. 25.

la vía contencioso-administrativa, para impugnar la terminación de su nombramiento de libre remoción. Así, esta Corte observa que los argumentos expresados por la entidad accionante se orientan a identificar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes reconocido en el artículo 76.1 de la Constitución.

- 19.** Por lo expuesto, este Organismo encuentra pertinente analizar el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes (artículo 76. 1 de la CRE), través del siguiente problema jurídico:

19.1. ¿La sentencia emitida por la Sala de la Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes reconocido en el artículo 76.1 de la Constitución, al analizar por medio de una acción de protección un asunto que supuestamente corresponde a la justicia ordinaria?

5. Resolución del problema jurídico

- 20. ¿La sentencia emitida por la Sala de la Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes reconocido en el artículo 76.1 de la Constitución, al analizar por medio de una acción de protección un asunto que supuestamente corresponde a la justicia ordinaria?**

- 21.** En este apartado la Corte sostendrá que la sentencia emitida por la Sala Provincial no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y los derechos de las partes (artículo 76.1 de la CRE), por cuanto actuó dentro de lo que establece la normativa aplicable para el conocimiento y trámite de una acción de protección, establecido en la Constitución y la LOGJCC. Además, este Organismo precisa que el conocimiento de una acción de protección es independiente de la naturaleza jurídica del acto impugnado.

- 22.** El artículo 76.1 de la CRE reconoce la garantía a ser juzgado por juez competente en los siguientes términos:

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

- 23.** En la demanda, la entidad accionante refiere que la Sala Provincial conoció una causa que, en virtud de la normativa que regula el procedimiento de la acción de protección, no era de su competencia, porque Nelson Cruz debió impugnar el acto administrativo en la vía contencioso-administrativa y no en la constitucional. Por tanto, corresponde a esta Corte verificar si las autoridades judiciales accionadas al conocer y resolver el recurso de apelación en el marco de una acción de protección vulneraron alguna regla de trámite que regula el procedimiento de la acción de protección (i) y que producto de esta inobservancia se haya socavado el derecho al debido proceso (ii).⁹
- 24.** Respecto al primer elemento, de conformidad con el artículo 86 numerales 2 y 3 de la CRE, así como los artículos 7 y 24 de la LOGJCC, la competencia para conocer garantías jurisdiccionales en primera instancia se configura teniendo en cuenta el territorio, corresponde al juez del lugar donde se origina el acto u omisión o donde se producen sus efectos, mientras que la apelación será conocida por la Corte Provincial correspondiente.¹⁰ En cuanto a la competencia material es relativa al objeto o finalidad de la garantía jurisdiccional, se configura cuando los jueces deben analizar si un acto u omisión que proviene de la administración pública o particulares vulnera uno o varios derechos constitucionales.
- 25.** En concordancia con lo anterior, la jurisprudencia emitida por este Organismo ha precisado que “[...] la naturaleza jurídica del acto no determina la competencia de los jueces al momento de conocer una acción de protección, sino que el fundamento de la demanda sea la existencia de una vulneración de derechos constitucionales”.¹¹ Adicionalmente, ha señalado que:

Las autoridades judiciales, al actuar como jueces y juezas constitucionales, resuelven sobre hechos de los cuales se desprendan presuntas vulneraciones de derechos constitucionales para ordenar su reparación en caso de que se verifique tal violación. Es así que, la competencia material de dichas autoridades judiciales no depende de la naturaleza del acto impugnado, sino que está basada en el carácter directo que tiene la acción de protección para tutelar derechos constitucionales.¹²

- 26.** En el caso concreto, Nelson Cruz presentó una acción de protección al considerar que la terminación del nombramiento de libre remoción vulneró sus derechos al debido proceso en la garantía de la motivación, al trabajo y a la atención prioritaria y especializada al pertenecer a un grupo de atención prioritaria de conformidad con el artículo 35 de la Constitución. Por lo tanto, al tratarse de una garantía jurisdiccional,

⁹ CCE, Sentencia 740-12-EP/20 de 16 de octubre de 2020, párrafo 27.

¹⁰ CCE, sentencias: 1068-13-EP/20, 22 de julio de 2020, párr. 28; sentencia 1134-15-EP/20, 21 de octubre de 2020, párr. 30 y 31; sentencia 1186-15-EP/20, 25 de noviembre de 2020, párr. 49.

¹¹ CCE, sentencia 2098-17-EP/22 emitida el 28 de abril de 2022, párr.22

¹² *Ibíd.*, párr.23

específicamente de la acción de protección, el trámite que correspondía es el previsto en la CRE y la LOGJCC.

27. Cabe destacar que el juez competente para resolver si existió o no la vulneración de derechos constitucionales siempre será el juez constitucional y este particular no depende de la materia de la cual devenga la acción impugnada.¹³ La autoridad judicial que conozca la garantía deberá analizar la vulneración de derechos constitucionales y de ser pertinente emitir las medidas respectivas. Actualmente, la Corte ha desarrollado jurisprudencia para que las autoridades judiciales determinen la improcedencia de acciones de protección que traten sobre conflictos laborales contra el Estado.¹⁴ Empero, estas reglas jurisprudenciales no limitan la competencia de los jueces constitucionales si no que establecen criterios para analizar la procedencia o no de una acción de protección cuando el tema verse sobre conflictos laborales con las instituciones estatales.
28. Así, a partir de las sentencias 2006-18-EP/24 y 556-20-EP/24, esta Corte ha determinado que, por regla general el conocimiento de los conflictos laborales entre el Estado y sus servidores públicos corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa. Este Organismo ha señalado que la acción de protección en conflictos laborales con el Estado procede en “[...] 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”. En el caso concreto, se evidencia, *prima facie*, que el presente caso se enmarcaría en una de las excepciones expresamente previstas en las sentencias antes referidas, pues trataría sobre los derechos de una persona que pertenece a un grupo de atención prioritaria que dependería de sus ingresos para cubrir necesidades especiales, por lo tanto, vería comprometida notoriamente su autonomía y dignidad.
29. Por otro lado, en la sección I de la decisión recurrida, la Sala Provincial precisó el fundamento normativo de su competencia y procedió a realizar un análisis de los derechos presuntamente vulnerados por la entidad accionante, en el numeral 3.3) de la sentencia. En consecuencia, tomando en cuenta la acción planteada y la competencia material de la Sala Provincial, esta Corte no encuentra que haya existido incompetencia de los jueces que resolvieron el recurso de apelación, pues su actuación se enmarcó en los artículos precisados en el párrafo 24 de esta sentencia.

¹³ CCE, sentencia 1754-13-EP/19, 19 de noviembre de 2019, párr. 32

¹⁴ CCE, sentencia 556-20-EP/24, 13 de junio de 2024 y sentencia 2006-18-EP, 13 de marzo de 2024.

- 30.** En este orden de ideas, queda claro que la actuación de la Sala Provincial que conoció el recurso de apelación no vulneró ninguna regla de trámite. En consecuencia, al no existir la vulneración de ninguna regla de trámite, no corresponde determinar el socavamiento del derecho al debido proceso.
- 31.** La Corte además destaca que no le corresponde realizar un análisis sobre la corrección o incorrección de la decisión judicial impugnada. En conclusión, la Sala Provincial actuó dentro del marco de las normas previstas en la Constitución y en la LOGJCC que regulan el trámite propio de la acción de protección, y no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y de los derechos de las partes, sin que esto implique un pronunciamiento sobre el fondo de la acción de protección.

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 197-20-EP.
- 2.** Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
- 3.** Notifíquese y archívese.

Jhoel Escudero Soliz
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, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; y, un voto salvado del juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 22 de mayo de 2025; sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, por uso de licencias por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 197-20-EP/25

VOTO SALVADO

Juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez

1. Con respeto a los argumentos esgrimidos por el juez ponente y por las juezas y jueces que votaron a favor de la sentencia 197-20-EP/25, aprobada en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 22 de mayo de 2025, con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, formulo mi voto salvado sobre la base de los motivos que expongo a continuación.
2. La sentencia concluye que la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha observó la jurisprudencia constitucional, las disposiciones que regulan la procedencia de la acción de protección previstas en la LOGJCC, la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Por lo que la determinación de la vulneración de derechos en la sentencia impugnada conllevó a la vulneración al derecho a la seguridad jurídica, en perjuicio de la entidad accionante.
3. El presente caso se refiere al proceso de desvinculación de un servidor público que prestaba sus servicios en una empresa pública, mediante un nombramiento de libre remoción, que la empresa pública sí tenía conocimiento que se trataba de una persona con discapacidad física del 54%; en su momento, el señor Nelson Oswaldo Cruz Noroña presentó en la acción de protección de origen.
4. Es así que, del expediente procesal indicado en la sentencia de la Sala Provincial, con respecto a la situación del señor Cruz Noroña, se observa que: 1) tiene una discapacidad física del 54%; 2) ostentaba un nombramiento de libre remoción en calidad de secretario general del empresa pública; 3) los nombramientos de libre remoción no generan estabilidad laboral, de conformidad con el artículo 18 literal a)¹ de la Ley Orgánica de Empresas Públicas (“LOEP”); 4) la conclusión del

¹ LOEP Art. 18.- Naturaleza jurídica de la relación con el talento humano.- Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro de las empresas públicas. La prestación de servicios del talento humano de las empresas públicas se someterá de forma exclusiva a las normas contenidas en esta Ley, a las leyes que regulan la administración pública y a la Codificación del Código del Trabajo, en aplicación de la siguiente clasificación:

a. Servidores Públicos de Libre Designación y Remoción.- Aquellos que ejerzan funciones de dirección, representación, asesoría y en general funciones de confianza;

nombramiento de libre remoción esta prevista en los artículos 11² numeral 13 y 19³ numeral 1 de la LOEP; 5) el 31 de mayo de 2019, la entidad accionante notificó al señor Nelson Oswaldo Cruz con la terminación de su relación laboral, de conformidad con los artículos 16⁴ y 47 literal e)⁵ de la LOSEP y 151⁶ del Reglamento Interno de la Empresa Pública de Agua Potable y Alcantarillado del cantón Mejía. Sin embargo, por la propia naturaleza de los cargos de confianza que se utilizan en la administración pública para cumplir las funciones de dirección, considero que la alegación de que el ex funcionario tenga una discapacidad, no constituye *per se* un motivo que impida a la entidad terminar su nombramiento de libre remoción.

5. Con base en lo expuesto, a mi juicio, resulta fundamental determinar el alcance de lo expuesto en el voto de mayoría en el párrafo 40, respecto de los casos de excepcionalidad para tratar los reclamos laborales contra el Estado en una acción de protección, para lo cual es necesario remitirse al tenor literal de los pronunciamientos contenidos al respecto en las sentencias 2006-18-EP/24 y 556-20-EP/24.
6. En la sentencia 2006-18-EP/24 se determina una nueva excepción en casos donde se impugnan actos administrativos sobre conflictos laborales entre el Estado y sus servidores públicos.

42. Con este antecedente, esta Corte identifica una nueva excepción a partir del presente caso: cuando se impugnan actos administrativos sobre conflictos laborales entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos, como por ejemplo, la terminación de contratos de servicios ocasionales, **finalización de nombramientos provisionales**, homologación salarial, supresión de partidas, liquidación, entre otras, **el conocimiento del caso corresponde por regla general a la jurisdicción de lo contencioso administrativo**. Esto implica un trato igualitario hacia los servidores públicos respecto de los empleados sujetos al Código del Trabajo o a la Ley Orgánica de Empresas Públicas, pues

² LOEP Art. 11.- Deberes y atribuciones del Gerente General.- El Gerente General, como responsable de la administración y gestión de la empresa pública, tendrá los siguientes deberes y atribuciones: 13. Nombrar, contratar y sustituir al talento humano no señalado en el numeral que antecede, respetando la normativa aplicable;

³ **Art. 19.- Modalidades de designación y contratación del talento humano.-** Las modalidades de vinculación de los servidores públicos y obreros de las empresas públicas son las siguientes:

1. Nombramiento para personal de libre designación y remoción, quienes no tendrán relación laboral. Su régimen observará las normas contenidas en el capítulo 11 del Título III de esta Ley;

⁴ **Art. 16.- Órgano de administración del sistema del talento humano.-** La Administración del Talento Humano de las empresas públicas corresponde al Gerente General o a quien éste delegue expresamente.

⁵ **LOSEP (vigente a la fecha de la desvinculación) Art. 47.- Casos de casación definitiva.-** La servidora o servidor público cesará definitivamente en sus funciones en los siguientes casos: e) Por remoción, tratándose de los servidores de libre nombramiento y remoción, de período fijo, en caso de cesación del nombramiento provisional y por falta de requisitos o trámite adecuado para ocupar el puesto. La remoción no constituye sanción [...].

⁶ LOSEP [...] Causales de terminación de las relaciones de trabajo.- inciso segundo determina: Para el caso de los servidores de libre designación y remoción se procederá a su remoción mediante acción de personal motivada y suscrita por el Gerente General [...]

previamente, la Corte ha determinado que, por regla general, los conflictos laborales entre empleados y empleadores (sean estos de empresas públicas⁷ o privadas⁸) corresponden a la jurisdicción ordinaria.

43. La mentada excepción procede por regla general, a menos que (al igual que con los empleados de empresas públicas y privadas),⁹ **el caso se refiera a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor, como por ejemplo en casos de evidente discriminación, o en los excepcionales que requieran una respuesta urgente por las circunstancias que lo rodeen.** Si 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** [énfasis añadido].

7. La Corte profundizó su criterio sobre la vía correspondiente para accionar en conflictos laborales con el Estado, en la sentencia 556-20-EP/24:

por regla general, los conflictos laborales con el Estado tienen habilitada la vía contencioso-administrativa, las judicaturas deben considerar, al menos, lo siguiente:

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 [énfasis añadido].¹⁰

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.

8. Es así que, conforme se desprende de lo expuesto, el presente asunto *a priori* se trata de un reclamo laboral que contaría con su vía en la justicia ordinaria para su discusión.

⁷ CCE, sentencia 1617-16-EP/21, 3 de marzo de 2021, párrs. 43 y 44 y CCE, sentencia 224-23-JP/24, 31 de enero de 2024, párrs. 79 y 80.

⁸ CCE, sentencia 1679-12-EP/20, 15 de enero de 2020, párrs. 64 y 66.

⁹ CCE, sentencia 224-23-JP/24, 31 de enero de 2024, párr. 80: “esta Corte anota que existen casos laborales excepcionales que podrían estar dentro del ámbito de protección de la acción de protección. De este modo, cuando los conflictos excedan a los asuntos propios de la jurisdicción laboral, sí podrían ser tratados en la justicia constitucional, como, por ejemplo, cuando se refieran a situaciones de discriminación, esclavitud o trabajo forzado, afectaciones al derecho a la integridad personal de los trabajadores o vulnerabilidad de grupos de atención prioritaria. Así, cuando de los hechos se demuestre que las actuaciones de los empleadores han vulnerado otros derechos constitucionales, la acción de protección es la vía idónea para su reparación”.

¹⁰ Cabe señalar que la propia sentencia 2006-18-EP/24 determina que no es obligación de los accionantes justificar la excepción, **pero sí de las autoridades judiciales motivar**: “Si 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” CCE, sentencia 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024, párr. 43.

No obstante, como consta del párrafo 40 del voto de mayoría, la sentencia concluye lo siguiente: “prima facie el presente caso se enmarcaría en las excepciones previstas en la sentencia 2006-18-EP/24, pues trataría de los derechos de una persona que pertenece a un grupo de atención prioritaria que dependería de sus ingresos para cubrir sus necesidades especiales, por lo tanto, vería comprometida su autonomía y dignidad”.

9. Esta declaración del voto de mayoría, a mi criterio, confunde la excepcionalidad de la procedencia de la acción de protección con el derecho en cuestión en sí mismo. Un tema es que un asunto *a priori* de reclamo laboral con el Estado pueda ser conocido excepcionalmente por acción de protección porque se refiere a una persona que pertenece a un grupo de atención prioritaria (procedibilidad de la garantía jurisdiccional); y otro es que ya se declare que el tema debatido se refiere a derechos relacionados con la autonomía y dignidad de una persona, a tal punto de concluir que “dependería de sus ingresos para cubrir necesidades especiales” (procedencia para la aceptación de la acción de protección).
10. En mi opinión, las personas pertenecientes a un grupo de atención prioritaria, como son las personas con discapacidad, merecen la protección jurídica constitucionalmente prevista, por medio de los mecanismos procesales pertinentes, de tal forma que únicamente cuando un caso particular de estas personas cumpla con el estándar de excepcionalidad para tratar el asunto en una acción de protección correspondería hacerlo. Pero esto no implica que necesariamente la garantía jurisdiccional deba aceptarse, tanto más que el ordenamiento jurídico ha previsto la forma en que el artículo 35 de la CRE se desarrolle a través de la disposición contenida en el artículo 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades.
11. El artículo 35 de la Constitución reconoce que las personas con discapacidad recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. Además, determina que el Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad.
12. Esta Corte ya se ha pronunciado al respecto de la protección especial y reforzada en la sentencia 1095-20-EP/22. A juicio de esta Corte, esta protección especial y reforzada se fundamenta en la situación de vulnerabilidad y los factores de riesgo enfrentados por parte de las personas referidas en el artículo 35 de la Constitución. Esto también atiende a factores de desigualdad que aquellos grupos de la población experimentan y que pueden dificultar el ejercicio de sus derechos. En ese sentido, los grupos de atención prioritaria requieren de la adopción de medidas especiales y reforzadas, a fin de hacer posible el pleno goce de sus derechos constitucionales y la inclusión social.¹¹

¹¹ CCE, sentencia 1095-20-EP/22, 24 de agosto de 2022, párr. 85.

13. El derecho a la protección especial de los grupos de atención prioritaria implica que el Estado, a través de cada uno de sus organismos e instituciones, tiene ciertas obligaciones y debe adoptar medidas reforzadas. En el caso que nos ocupa, corresponde referirse específicamente a las condiciones de discapacidad. Entre estas, la Constitución reconoce, por ejemplo, inserción y accesibilidad en igualdad de condiciones al trabajo remunerado de las personas con discapacidad (artículos 47 y 330), políticas de prevención de las discapacidades (artículo 47).¹²
14. Además, la Corte determinó que “[e]n el caso de la persona con discapacidad, la garantía de estabilidad reforzada implica la permanencia en un empleo como medida de protección especial”¹³ y declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades.¹⁴
15. A su vez, la jurisprudencia reciente de este Organismo ha desarrollado el derecho de la estabilidad reforzada para personas pertenecientes a grupos de atención prioritaria tales como personas con discapacidad, trabajadores sustitutos, embarazadas o en período de lactancia, etc.¹⁵ Así por ejemplo, la Corte ha señalado que “[e]n lo concerniente al ámbito laboral, la atención prioritaria y la protección reforzada emanadas de la Constitución se materializan en la estabilidad especial en el trabajo **a quienes como sustitutos se encuentren a cargo de una persona con discapacidad severa** [énfasis añadido]. Así, en caso de desvinculación del trabajo, la ley dispone que se pague una indemnización diferenciada prescrita en el artículo 51 de la [Ley Orgánica de Discapacidades]”.¹⁶

¹² En el mismo sentido, por ejemplo, el artículo 3 de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad establece que los Estados deben adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, para las personas con discapacidad, pues a menudo son objeto de discriminación a raíz de su condición.

¹³ CCE, sentencia 172-18-SEP-CC, caso 2149-13-EP, 16 de mayo de 2018, p. 42.

¹⁴ Art. 51 Ley Orgánica de Discapacidades: “Art. 51.- Estabilidad laboral.- Las personas con discapacidad, deficiencia o condición discapacitante gozarán de estabilidad especial en el trabajo. **En el caso de despido injustificado de una persona con discapacidad o de quien tuviere a su cargo la manutención de la persona con discapacidad, deberá ser indemnizada con un valor equivalente a dieciocho (18) meses de la mejor remuneración, adicionalmente de la indemnización legal correspondiente [...]**” [énfasis añadido].

¹⁵ Al respecto, se pueden revisar las sentencias 267-19-EP/20, 108-14-EP/20, 593-15-EP/21, 1067-17-EP/20, 134216-EP/21, entre otras.

¹⁶ CCE, sentencia 1067-17-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 32. En la sentencia mencionada la Corte señaló que “la desvinculación de una persona sustituta o de una persona con discapacidad constituye la última alternativa. Incluso ante necesidades institucionales legítimas, previo a la desvinculación, se debe buscar, de ser posible, la reubicación en la misma entidad, en otro puesto similar o de equivalente rango y función, acorde con la circunstancia especial de la persona con discapacidad” y CCE, sentencia 689-19-EP/20, 22 de julio de 2020, párr. 35.

16. En el presente caso, la sentencia de segunda instancia, se limita de forma general, a determinar que “[c]on la terminación del nombramiento del accionante vulneró el mandato previsto en el artículo 47 de la CRE, artículo 27.1.g) de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y por ende el derecho al trabajo del accionante”. La Sala Provincial concluye mencionando el artículo 35 de la Constitución, haciendo alusión a la protección laboral reforzada de las personas que conforman el grupo de atención prioritaria.

29. En virtud de lo anterior, la Sala Provincial analizó los derechos vulnerados, de la siguiente manera: sobre el artículo 11.2 de la CRE respecto al derecho a la igualdad concluyó que, la Unidad Judicial debió “[...] considerar que las personas con discapacidad pertenecen a un grupo de atención prioritaria, a las que se debe asegurar una protección especial en el ámbito laboral, mediante el acceso y sobre todo, conservación del empleo [...]”. Posteriormente, abordó el derecho al trabajo previsto en el artículo 33 de la CRE, manifestando “[c]on la terminación del nombramiento del accionante vulneró el mandato previsto en el artículo 47 de la CRE, artículo 27.1.g) de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y por ende el derecho al trabajo del accionante”. En esta misma línea abordó el artículo 35 de la CRE, respecto a las personas que conforman el grupo de atención prioritaria, haciendo alusión a la protección laboral reforzada. La Sala Provincial analizó el derecho al debido proceso en el cumplimiento de normas y derechos de las partes, así como la garantía de la motivación, el principio de igualdad y no discriminación. Cabe indicar que, respecto a la discriminación, la Sala Provincial citó jurisprudencia de la Corte IDH. Finalmente, abordó el derecho a la seguridad jurídica y el derecho a la tutela judicial efectiva.

17. Por lo expuesto, considero que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante porque la decisión judicial no efectuó la conexión de los artículos 35 y 47 de la CRE con su desarrollo legal, esto es, la Ley Orgánica de Discapacidades (“LOD”), que establece las normas claras para el caso de desvinculación de personas con discapacidades; consideró que sí se verifica la existencia de la vía laboral para sustanciar este tipo de reclamos laborales, para dilucidar si el actor del proceso de origen tuvo la posibilidad de acceder al derecho del beneficio contemplado en el Art. 51¹⁷ de la LOD.
18. En consecuencia, no se puede hablar de que la autoridad judicial observó la normativa previa, clara y pública para garantizar derechos constitucionales, establecida en la Constitución, la LOGJCC y la jurisprudencia constitucional. A mi criterio, que la sentencia de mayoría determina que se enmarcaría en una de las excepciones

¹⁷ **Art. 51.- Estabilidad laboral.-** Las personas con discapacidad, deficiencia o condición discapacitante gozarán de estabilidad especial en el trabajo.

En el caso de despido injustificado de una persona con discapacidad o de quien tuviere a su cargo la manutención de la persona con discapacidad, **deberá ser indemnizada con un valor equivalente a dieciocho (18) meses de la mejor remuneración, adicionalmente de la indemnización legal correspondiente** [énfasis añadido].

expresamente previstas en la sentencia 2006-18-EP/24, al pertenecer el actor del proceso de origen a un grupo de atención prioritaria y que el mismo dependería de sus ingresos para cubrir necesidades especiales, con lo cual se vería comprometida notoriamente su autonomía y dignidad, confunde la procedibilidad con la procedencia de la acción de protección, eludiendo el análisis sobre si el actor del proceso de origen se encontraba facultado para reclamar por la vía pertinente el beneficio determinado en el artículo 51 de la LOD. En tal virtud, no se respetó el derecho a la seguridad jurídica que tenía la entidad accionante.¹⁸

Jorge Benavides Ordóñez
JUEZ CONSTITUCIONAL

¹⁸ Ahora bien, en el informe técnico No. 002-JAGTH-2019, de 31 de mayo de 2019, se determinó que la desvinculación laboral se realizó por “necesidades institucionales” mas no por su condición de discapacidad. Incluso en el informe técnico de desvinculación se hace referencia a la condición de la persona con discapacidad y a la aplicación del Art. 51 de la LOD.

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez, anunciado en la sentencia de la causa 197-20-EP, fue presentado en Secretaría General el 04 de junio de 2025, mediante correo electrónico a las 12:35; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL