

Quito, D. M., 14 de noviembre de 2024

## CASO 1392-22-EP

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

#### SENTENCIA 1392-22-EP/24

**Resumen:** La Corte acepta parcialmente la acción extraordinaria de protección y determina que se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación. La Sala Provincial del Azuay incurrió en un vicio de incongruencia frente a las partes al omitir pronunciarse sobre la discapacidad física del accionante, en relación con la protección laboral reforzada.

#### 1. Antecedentes procesales

1. El 30 de agosto de 2021, Juan Pablo Vélez Zúñiga (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Cuenca (“**GAD Cuenca**”). En su demanda, impugnó la resolución administrativa que notificó la terminación de su contrato de servicios ocasionales, decisión tomada a pesar de que se habrían cumplido los requisitos para que se configure una necesidad institucional permanente en el GAD y su protección laboral reforzada por ser una persona con una discapacidad del 80%. El proceso fue identificado con el número 01283-2021-47228.<sup>1</sup>
2. El 6 de octubre de 2021, la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Cuenca, provincia del Azuay, aceptó la acción de protección. El GAD Cuenca interpuso recurso de apelación.
3. El 4 de marzo de 2022, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay (“**Sala Provincial**”) aceptó el recurso de apelación presentado por el GAD Cuenca.<sup>2</sup> Consecuentemente, revocó la sentencia de primera

<sup>1</sup> Las principales pretensiones de su demanda fueron: (i) la restitución de funciones en calidad de asesor legal de la Dirección General del Avalúos y Catastros, (ii) el pago de todas las remuneraciones negadas y que fueron presididas desde la fecha que fue cesado hasta su respectiva incorporación y, (iii) que se prohíba que esta conducta legal se vuelva a repetir y usted señor juez de acuerdo a los resultados del juicio opte las demás medidas judiciales con el fin de proteger los derechos de los ciudadanos.

<sup>2</sup> En lo principal, la sentencia de apelación estableció: “en este contexto, cabe reiterar que si bien la acción de protección constituye la garantía más eficaz y adecuada que debe ser desplegada frente a la existencia de vulneraciones de derechos constitucionales, por parte de autoridades públicas o privadas; no ocurre similar efecto cuando dicha garantía es activada para tutelar derechos, para los cuales la misma legislación en consideración al asunto medular en controversia a previsto [sic] otros mecanismos para su tutela. [...] En tal virtud, no se puede yuxtaponer la jurisdicción constitucional a la ordinaria porque desnaturaliza el objeto de la acción de protección de derechos previsto en la Constitución de la República del Ecuador”.

instancia. El accionante interpuso recurso de aclaración en contra de la sentencia referida. La Sala Provincial negó el recurso el 30 de marzo de 2022.

4. El 27 de abril de 2022, el accionante presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de apelación (“**sentencia impugnada**”).

## **2. Competencia**

5. En atención a lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución, en concordancia con los artículos 63 y 191.2.d de la LOGJCC, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la acción extraordinaria de protección objeto de la presente sentencia.

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

### **3.1 Del accionante**

6. El accionante pretende que se declare la vulneración de su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, establecido en el artículo 76, numeral 7, literal l de la Constitución. Motivo por el cual, pretende que la Corte Constitucional deje sin efecto la sentencia impugnada y que, conforme al análisis de mérito, resuelva la acción de protección. El accionante presenta los siguientes cargos:

- 6.1. La sentencia impugnada habría vulnerado su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación al incurrir en la deficiencia motivacional de apariencia por el vicio de incongruencia frente a las partes. El accionante sostiene que la Sala Provincial habría omitido pronunciarse sobre dos argumentos relevantes.

**6.1.1.** En primer lugar, alegó que la Sala Provincial no se pronunció sobre su cargo de seguridad jurídica propuesto en la acción de protección. Sostiene que el accionante es una persona que tiene una discapacidad física del 80%. Que habría mantenido una relación laboral durante los años 2016, 2017, 2018 y 2019 bajo un contrato ocasional que fue renovado periódicamente, “lo cual obligaba a la Administración a prorrogarme mi contrato de servicios ocasionales hasta que haya un ganador de un concurso de méritos y oposición, conforme lo establece el artículo 58 de la LOSEP, debido a a [sic] la existencia de una necesidad institucional permanente”. Asimismo, señala que la entidad accionante expresó que volvería a contratarle para el año 2020, “sin embargo, me mantuvo sin darme razón hasta el mes de noviembre de 2020, fecha en la cual volví a

suscribir un nuevo contrato de servicios ocasionales por dos meses, en calidad de asesor legal, para cumplir las mismas actividades que venía desempeñando”.

**6.1.2.** En segundo lugar, manifiesta que la Sala Provincial no habría considerado su argumento referente a que la desvinculación de su puesto de trabajo implicó la vulneración de su derecho al trabajo y a la protección laboral reforzada. Específicamente, refiere a que “en ningún momento valoró mi discapacidad física del más del 80% [sic]”, ni la protección laboral reforzada que garantiza el no ser desvinculado a pesar de mantener un contrato de servicios ocasionales. Para reforzar su posición, se remite a las sentencias 258-15-SEP-CC, 689-19-EP/21 y 1067-17-EP/20. Finalmente, concluye que la sentencia impugnada se limitó a realizar una valoración legalista sin analizar las vulneraciones alegadas. Específicamente, no analizó que, a pesar de ser él una persona con discapacidad, no se buscaron alternativas a su desvinculación laboral.

### **3.2 De los integrantes del tribunal de apelación**

7. A pesar de haber sido notificada en legal y debida forma a través de los autos de 8 de julio de 2022 y 26 de septiembre de 2024, la Sala Provincial no ha remitido su informe de descargo.

### **4. Planteamiento y resolución del problema jurídico<sup>3</sup>**

8. Conforme se desprende del párrafo 6.1. *supra*, el accionante alega una posible vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, debido a que la sentencia impugnada habría incurrido en un vicio de incongruencia frente a las partes al no responder dos argumentos relevantes. La Corte formula el siguiente problema jurídico:

#### **4.1. ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho del accionante al debido proceso en la garantía de la motivación al omitir pronunciarse sobre dos de sus argumentos relevantes de la acción de protección?**

9. La Constitución consagra en su artículo 76 numeral 7 literal 1 la garantía de la motivación y la define de la siguiente manera:

---

<sup>3</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. “16. En una sentencia de acción extraordinaria de protección los problemas jurídicos surgen principalmente de los cargos formulados por la parte accionante. Es decir, de las acusaciones dirigidas dentro del acto procesal objeto de la acción, al considerarlo lesivo a un derecho fundamental”.

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 a 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.

- 10.** La Corte, en la sentencia 1158-17-EP/21, sintetizó la jurisprudencia respecto de esta garantía y concluyó que toda decisión del poder público debe contener una motivación suficiente tanto en la fundamentación normativa como en la fundamentación fáctica. Específicamente, en el párrafo 61 de dicha sentencia, se estableció:

[La] fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso [...] la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso.<sup>4</sup>

- 11.** La referida sentencia estableció que la motivación podría ser insuficiente cuando está afectada por algún tipo de vicio motivacional por apariencia; entre estos, el de incongruencia frente a las partes por omisión, el que se presenta “cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica [...] no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales [...]”.<sup>5</sup>
- 12.** El accionante sostuvo que la sentencia impugnada habría incurrido en el vicio de incongruencia frente a las partes, ya que habría omitido pronunciarse sobre dos cargos propuestos en su acción de protección. Estos son: (i) su cargo de seguridad jurídica, en relación con la necesidad institucional y (ii) su cargo referente a la vulneración de su derecho al trabajo, seguridad jurídica y a la protección laboral reforzada por adolecer de una discapacidad del 80%, por lo que no podían desvincularle. La Corte verifica que estos cargos fueron alegados por el accionante en la acción de protección.
- 13.** Con el afán de analizar el cargo, se procederá a estudiar la sentencia impugnada. El numeral tercero de esta sentencia se denomina “Análisis del Tribunal”. Este, contiene la argumentación respecto del derecho a la seguridad jurídica. Sobre este punto, la Sala Provincial comienza su argumentación a través de consideraciones genéricas del derecho a la seguridad jurídica. Después, analiza el caso concreto y sostiene:

En el presente caso, al haberse celebrado un Contrato de Servicios Ocasionales entre el ente accionado y el accionante en fecha 09 de noviembre del 2020, cuya vigencia regía desde esa fecha hasta el 31 de diciembre del 2020 y cuyas cláusulas: octava que estipula la vigencia y duración del mismo y décima sobre las causales de terminación, cláusulas

<sup>4</sup> CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr.61.

<sup>5</sup> CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 86.

[sic] que las conocía el accionante y con las cuales la entidad accionada ha dado fin a la relación contractual que mantenía con el mismo, no puede subsumirse en una violación constitucional al derecho a la seguridad jurídica, porque las normas infra constitucionales que rigen a la entidad demandada en el marco de la legalidad deben discutirse y solucionarse en esa esfera normativa por la propia entidad accionada y respetando el debido proceso, pues es quien tomará las decisiones que correspondan de acuerdo a su conveniencia y en función de su orgánico funcional, dándole certeza a sus administrados de sus actos; concluyéndose que el G.A.D Municipal de Cuenca, dentro de sus relaciones laborales, ha adecuado su actuar al disponer de un trámite específico, técnico, coherente, con fijación de reglas determinadas, basadas en la normativa inherente a sus relaciones con sus dependientes, por lo que no se puede evidenciar entonces la violación de derechos de rango constitucional, como al de la seguridad jurídica que manifiesta el accionante.<sup>6</sup>

14. Siguiendo esa misma línea argumentativa, la Sala Provincial determinó que la acción de personal de terminación del contrato ocasional “es un acto propio de autoridad administrativa, basado en lo consensuado entre las partes y la normativa pertinente del ente demandado, cuya impugnación no le compete a la justicia constitucional al existir normativa infra constitucional a la que puede acudir el requirente”.
15. Finalmente, después de citar el artículo 173<sup>7</sup> y 76 numeral 7 literal l de la Constitución, la Sala Provincial concluye:

De la argumentación expuesta se concluye que, al existir una decisión de los accionados, de dar por terminada la relación laboral con el accionante, siguiendo el procedimiento propio para este tipo de acción, no violenta los derechos constitucionales del mismo, pues, de las actuaciones procesales registradas en la presente acción, ha quedado debidamente acreditado que se ha seguido el trámite propio de las desvinculaciones de acuerdo a la normativa de la entidad accionada. Finalmente, respecto a este tema, la Corte Constitucional, en la sentencia 218-18 SEP-CC sobre los contratos ocasionales indica que pueden darse por finalizados en cualquier momento por la sola voluntad de la entidad contratante, lo que abona el carácter no permanente de este tipo de relación laboral y que es lo que en la presente causa ha sucedido, por lo que no se ha demostrado dicha violación a la seguridad jurídica como lo ha alegado el accionante.

16. Ahora, respecto de la invocación del derecho al trabajo y de la protección laboral reforzada, se verifica que la Sala Provincial, en primer lugar, realiza consideraciones generales sobre ambos derechos. Posteriormente, cita los artículos 16, 17, 18, 58, 83 de la LOSEP y advierte:

Claramente podemos observar que en sus regulaciones se refiere a contratos y nombramientos, clasificando a estos últimos como: permanentes, provisionales, de libre remoción y, de periodo fijo, que trae consigo sus definiciones y, con respecto a los

---

<sup>6</sup> Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial del Guayas, sentencia de 6 de enero de 2020, caso 09286-2019-00267, hoja 4.

<sup>7</sup> Constitución, artículo 173: “los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial”.

nombramientos provisionales, su Reglamento nos dice que éstos no generan derechos de estabilidad sin embargo tanto en éste, como en la Ley de la Materia, se especifica los casos, de cómo éstos deben ser ocupados, así como también la manera de cómo deben ser cesados o concluidos; recalándose eso si que su nombramiento no genera derechos de estabilidad [...].

**17. A continuación, afirma:**

Los hechos antes anotados nos llevan a concluir que la entidad accionada, con la desvinculación laboral impugnada que da por terminada la relación laboral con el accionante por el cumplimiento del plazo contractual, no ha vulnerado su derecho al trabajo que establecen los artículos 33 y 326 numeral 2 de la Carta Magna, pues dicha desvinculación se ha realizado de manera legítima y no arbitrariamente, siguiendo las directrices conocidas por las partes en el contrato que se firmó al inicio de la relación laboral y de conformidad con la normativa que al respecto se encuentra plasmada en la LOSEP y su respectivo reglamento, debiendo hacerse notar que la relación laboral deviene de un contrato de prestación de servicios ocasionales y cuyo contenido es ley para las partes; obrar conforme lo requiere el demandante más bien le ocasionaría a la entidad accionada las sanciones establecidas en el art. 58 de la LOSEP.

**18. Respecto de la protección laboral reforzada en razón de la discapacidad señala:**

Finalmente, y ante la afirmación del accionante de que en su remoción no se ha tomado en consideración su grado de discapacidad, no se debe perder de vista lo ordenado en el artículo 65 de la LOSEP cuando dispone que “...El ingreso a un puesto público será efectuado mediante concurso de merecimientos y oposición, que evalúe la idoneidad de los interesados y se garantice el libre acceso a los mismos. El ingreso a un puesto público se realizará bajo los preceptos de justicia, transparencia y sin discriminación alguna. Respecto de la inserción y accesibilidad en igualdad de condiciones al trabajo remunerado de las personas con discapacidad y de las comunidades, pueblos y nacionalidades, se aplicarán acciones afirmativas. El Ministerio de Relaciones Laborales implementará normas para facilitar su actividad laboral...”, hecho que se ha observado en el actuar del ente accionado y que no ha sido desvirtuado por el accionante.

**19. Para concluir, en el apartado de desempeño de la función pública, la Sala Provincial concluye:**

La afirmación del accionante de que el GAD Municipal de Cuenca a través de la desnaturalización de la temporalidad del contrato de servicios ocasionales mediante la suscripción de varios contratos ocasionales evidenciaría la existencia de una necesidad institucional permanente que ameritaría se le permita desempeñar un cargo público permanentemente, ha sido desvirtuada por la entidad accionada pues se ha verificado que la relación laboral que deriva de contratos de prestaciones de servicios ocasionales se encuentran subsumidos presupuestariamente a lo que en finanzas se llama gasto de inversión y no a gasto corriente, lo que se evidencia en la certificación de fondos de fojas 147 de los autos, que guarda concordancia con lo que establece el artículo 58 de la LOSEP que manda de que los contratos de servicios ocasionales no podrán exceder de doce meses de duración o hasta que culmine el tiempo restante del ejercicio fiscal en curso pero con

la excepción entre otros de puestos que correspondan a proyectos de inversión -como es el presente caso- ya que por su naturaleza, este tipo de contratos no generan estabilidad; concluyendo que el Municipio de Cuenca dentro de sus relaciones laborales, ha adecuado su actuar a la norma pertinente, por lo que no se puede evidenciar entonces la violación de derechos de rango constitucional, como al de desempeñar la función pública que manifiesta el accionante.

20. A partir de lo examinado, se puede concluir que el análisis de la Sala Provincial sí respondió a los argumentos del accionante respecto de la seguridad jurídica, en relación con la necesidad institucional conforme al párrafo 12 *supra*. Asimismo, la Sala Provincial respondió los cargos referentes a la relación laboral del accionante en contratos de servicios ocasionales, mismos que, en general, no otorgan estabilidad.
21. Sin embargo, del párrafo 12 *supra*, se verifica que el accionante argumentó en su acción de protección que el GAD Cuenca no podía desvincularle en virtud de su condición de 80% de discapacidad. Este cargo formaba parte de la argumentación respecto a la vulneración del derecho al trabajo y a la protección laboral reforzada por parte del GAD Cuenca. Sobre este punto, la Sala Provincial se limitó a afirmar que el Estado debe garantizar la inserción laboral de las personas con discapacidad a través de acciones afirmativas y que el ministerio del ramo debe implementar las directrices pertinentes para facilitar su actividad laboral. Asimismo, señala que el GAD Cuenca cumple con dichos estándares. No obstante, la Sala Provincial no analiza el cargo del accionante referente a que, en virtud de su condición de discapacidad del 80% y a la protección laboral que le asiste, el GAD Cuenca no podía desvincularlo. De este modo, esta Corte concluye que la Sala Provincial omite realizar un análisis sobre el cargo (ii) sintetizado en el párrafo 12 *supra*. La relevancia del cargo proviene de que, uno de los principales argumentos del accionante, se justificó en la protección laboral reforzada, mismo que tiene una relación directa con las pretensiones establecidas en su demanda de acción de protección.<sup>8</sup> Motivo por el cual, en caso de ser considerado, existe la potencialidad de resolver el problema jurídico en sentido opuesto a la respuesta otorgada por la judicatura accionada. En tal virtud, la Corte concluye que la sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación del accionante, previsto en el artículo 76.7.1 de la Constitución.
22. Ahora bien, de acuerdo con lo dispuesto en el primer párrafo del numeral 3 del artículo 86 de la Constitución, en concordancia con los artículos 6 y 18 de la LOGJCC, la declaración de la vulneración de un derecho constitucional genera la obligación de reparar integralmente el daño causado por dicha vulneración. En opinión de la Corte, a fin de reparar el derecho vulnerado se debe dejar sin efecto la sentencia impugnada

---

<sup>8</sup> Ver, nota al pie de página 1.

y reenviar el proceso a la Corte Provincial de Justicia del Azuay a fin de que se resuelva nuevamente el recurso de apelación interpuesto por el GAD Cuenca.

## **5. Decisión**

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

- 1. Aceptar** parcialmente la acción extraordinaria de protección **1392-22-EP**.
- 2. Declarar** que la sentencia de 4 de marzo de 2022, dictada por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro del proceso 01283-2021-47228, transgredió el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.
- 3. Dejar sin efecto** la sentencia de 4 de marzo de 2022, dictada por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay.
- 4. Ordenar** que, previo sorteo, una nueva conformación de la Sala resuelva el recurso de apelación interpuesto por el GAD Cuenca dentro del proceso de origen.
- 5. Notifíquese, publíquese, devuélvase y cúmplase.**

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 14 de noviembre de 2024.- Lo certifico.

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