

Quito, D.M., 14 de febrero de 2025

CASO 1852-21-EP

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

SENTENCIA 1852-21-EP/25

Resumen: La Corte desestima una acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de apelación en el marco de una acción de protección presentada por una trabajadora sustituta. Luego de realizar algunas aclaraciones y precisiones sobre la garantía de motivación, la Corte concluye que la sentencia impugnada no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque su fundamentación normativa y fáctica son suficientes.

1. Antecedentes

1. El 1 de septiembre de 2020, Luci Arselia Paladines Criollo presentó una demanda de acción de protección en contra del Ministerio de Educación (“**ministerio**”) y de la Procuraduría General del Estado en la que impugnó la finalización de su nombramiento provisional.¹ Alegó que no se podía dar por terminado su nombramiento provisional porque se encuentra a cargo de su hijo, Juan Pedro Paladines Paladines, quien posee una discapacidad del 85 %.²
2. El 24 de septiembre de 2020, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Loja aceptó la demanda. El 8 de marzo de 2021, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“**tribunal de apelación**”) aceptó el recurso de apelación interpuesto por el ministerio y declaró improcedente las pretensiones de la demanda. Además, el 4 de mayo de 2021, atendió el recurso de aclaración interpuesto por Luci Arselia Paladines Criollo.
3. El 2 de junio de 2021, Luci Arselia Paladines Criollo (“**accionante**”), por sus propios derechos y en representación de su hijo Juan Pedro Paladines Paladines, presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de apelación, la que fue admitida a trámite el 9 de septiembre de 2021 por el correspondiente tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional.

¹ El juicio se identificó con el número 11203-2020-01742.

² Adjuntó el correspondiente carné de discapacidad y la certificación de sustituta directa.

2. Competencia

4. De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución, en concordancia con el artículo 191.2.d de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. De la accionante

5. La accionante pretende que se declare la vulneración de sus derechos a la vida digna, al trabajo, a la protección especial de trabajadores sustitutos, a la tutela judicial, al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica, reconocidos en los artículos 33, 35, 66.2, 75, 76.7.1 y 82 de la Constitución.³ Como medidas de reparación integral solicita que se deje sin efecto la sentencia impugnada, se rechace el recurso de apelación, se disponga su reintegro y el pago de las remuneraciones dejadas de percibir más los beneficios de ley y las costas procesales.
6. Como fundamento de sus pretensiones, la accionante esgrime los siguientes cargos:
 - 6.1. El ministerio habría vulnerado sus derechos al trabajo, a la protección especial como trabajadora sustituta y al debido proceso en la garantía de la motivación porque habría finalizado su nombramiento provisional por “el simple hecho de haber cumplido la condición temporal”, es decir, por haberse declarado al ganador del concurso de méritos y oposición, sin considerar que ella estaba a cargo de su hijo con discapacidad.
 - 6.2. La sentencia impugnada habría vulnerado sus derechos a la vida digna, al trabajo, a la protección especial como trabajadora sustituta, a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de motivación porque no habría atendido su argumento principal, relativo a la protección laboral reforzada que gozaba por ser trabajadora sustituta. Agrega que la Sala se limitó a constatar el cumplimiento de la condición de terminación del nombramiento provisional y no realizó un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales, conforme lo determina la sentencia 001-16-PJO-CC.

³ La accionante también cita los artículos 3, 11 (números 3, 4, 5, 6, 7 y 9), 35, 47.5, 276 (números 1 y 2), 326.1, 341, 424, 425, 426 y 427 de la Constitución; 23 (números 1 y 3) y 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; y 45 (letras a y b) de la Carta de la Organización de los Estados Americanos.

3.2. Del tribunal de apelación

7. Mediante documento ingresado el 17 de septiembre de 2021, Marco Boris Aguirre Torres y Wilson Teodoro Rodas Ochoa, jueces del mencionado tribunal, informaron a esta Corte que la sentencia impugnada formuló un problema jurídico respecto de si “el hecho que la accionante, sea trabajadora sustituta de una persona con discapacidad, ¿le otorga el derecho a una estabilidad permanente en la entidad accionada?” con lo que se habría contestado al cargo relevante planteado en la acción de protección. Además, alegan que en el auto de aclaración se señaló que la sentencia observó el precedente 1973-14-EP/20 que establece que el derecho al trabajo de las personas con discapacidad no implica una estabilidad absoluta. En consecuencia, sostienen que la acción extraordinaria de protección es improcedente por no haber vulnerado derecho constitucional alguno.

4. Planteamiento del problema jurídico⁴

8. Esta Corte verifica que analizar el cargo sintetizado en el párrafo 6.1 *supra* implicaría responder a cuestiones propias del juicio de origen, es decir, resolver si se vulneraron o no los derechos constitucionales de la accionante. Este tipo de análisis, conocido como examen de mérito, en principio no corresponde a la acción extraordinaria de protección, pues este procede “excepcionalmente y de oficio”,⁵ y con independencia de los argumentos formulados en la demanda de acción extraordinaria de protección. En consecuencia, no se formularán problemas jurídicos a partir del mencionado cargo.
9. Respecto del cargo detallado en el párrafo 6.2 *supra*, relativo a la falta de análisis del argumento central de la demanda de acción de protección, si bien la accionante lo vincula a la vulneración de varios derechos constitucionales (vida digna, trabajo, protección especial de trabajadores sustitutos, seguridad jurídica y debido proceso en la garantía de motivación), se lo examinará en relación con una eventual vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. Por lo tanto, se plantea el siguiente problema jurídico: La sentencia impugnada, ¿vulneró el derecho a la defensa en la garantía de la motivación de la accionante porque no habría analizado el argumento principal de su demanda de acción de protección, relativo a la protección laboral reforzada de trabajadores sustitutos?

⁴ Esta Corte ha señalado reiteradamente que en una sentencia de acción extraordinaria de protección los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante. Por todas, véase el párrafo 16 de la sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020.

⁵ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párrafos 55 y 56.

5. Resolución del problema jurídico

10. Considerando que el problema jurídico a responder está relacionado con la garantía de la motivación, esta Corte considera conveniente realizar una síntesis, no exhaustiva, de la jurisprudencia de esta Corte, con especial énfasis en la sentencia 1158-17-EP/21, vinculada a dicha garantía, para que sea más claro qué criterios utiliza para resolver el caso.

5.1. Síntesis de la jurisprudencia de esta Corte sobre la garantía de la motivación

11. La Corte Constitucional ha establecido que, con arreglo al artículo 76 de la Constitución, el **derecho al debido proceso** es un **principio** que está rodeado de un conjunto de **reglas de garantía** consistentes en deberes (obligaciones y prohibiciones) impuestas a terceros, sobre todo a los órganos estatales respectivos, con miras a la protección de aquel derecho.⁶
12. También ha determinado la Corte que el derecho al debido proceso entendido como principio “exige que los procedimientos en los que se decida sobre la esfera jurídica de las personas constituyan debates en los que se asegure, en el mayor grado posible, la libertad e igualdad de las partes involucradas, así como la racionalidad en el proceso de toma de decisiones, a fin de maximizar la probabilidad de que las decisiones resultantes de ese proceso sean correctas, es decir, se basen en la verdad y en la justicia”.⁷ El **derecho a la defensa**, reconocido en el artículo 76.7 de la Constitución, **constituye un principio que compone el derecho al debido proceso** y también está

⁶ CCE, sentencia 546-12-EP/20, 8 de julio de 2020, párrafo 23: “23.1. El derecho al debido proceso es un principio constitucional que está rodeado de una serie de reglas constitucionales de garantía (art. 76 de la Constitución y sus numerales; por ejemplo, la garantía de no ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal; o la garantía de, en caso de conflicto entre dos leyes de la misma materia que contemplen sanciones diferentes para un mismo hecho, se aplique la menos rigurosa, aun cuando su promulgación sea posterior a la infracción.) 23.2. Si bien el derecho al debido proceso es el principio que fundamenta las mencionadas reglas de garantía, la suma de estas no agota el alcance de aquel derecho. Así, los casos de violación de las señaladas garantías no son los únicos supuestos de vulneración del derecho al debido proceso. 23.3. La legislación procesal está llamada a configurar el ejercicio del derecho al debido proceso y de sus garantías en el marco de los distintos tipos de procedimiento, a través de un conjunto de reglas de trámite. 23.4. No siempre la violación de estas reglas de trámite involucra la vulneración del principio al debido proceso. Es decir, no siempre aquellas violaciones legales tienen relevancia constitucional. Para que eso ocurra, es preciso que, en el caso concreto, además de haberse violado la ley procesal, se haya socavado el derecho al debido proceso en cuanto principio, es decir, el valor constitucional de que los intereses de una persona sean juzgados a través de un procedimiento que asegure, tanto como sea posible, un resultado conforme a Derecho. Lo que, de manera general, ocurre cuando se transgreden las reglas constitucionales de garantía antes aludidas. 23.5. Por otro lado, para que la vulneración del derecho al debido proceso se produzca no es condición necesaria que se haya violado una regla de trámite de rango legal, pues bien puede haber situaciones de vulneración atípicas”.

⁷ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, apéndice viii.

rodeado de un conjunto de **reglas de garantía**.⁸ En cuanto principio, el derecho a la defensa exige que la persona cuya esfera jurídica puede ser afectada por una decisión de autoridad tenga, en el mayor grado posible, los medios para intervenir libre e igualitariamente en el debate previo a la toma de la decisión, a fin de maximizar que sus razones sean valoradas racionalmente, minimizando así la probabilidad de que se le afecte de manera injusta. En otras palabras, mientras que el debido proceso establece un marco normativo para garantizar procesos justos e imparciales, el derecho a la defensa asegura que cada individuo pueda participar activamente en esos procesos, protegiendo así sus derechos y libertades frente a cualquier vulneración o abuso.

13. “La garantía de la motivación”, como lo ha precisado la Corte en la sentencia 1158-17-EP/21,⁹ constituye una regla de garantía del derecho del derecho a la defensa y, por tanto del debido proceso, con arreglo al artículo 76 de la Constitución: dicha regla de garantía “promueve el ideal de racionalidad propio del debido proceso puesto que proscrib[e] que las autoridades públicas tomen ‘decisiones arbitrarias’”.¹⁰
14. En efecto, el artículo 76.7.1 de la Constitución prevé, como una garantía del derecho a la defensa, a la motivación, en los siguientes términos:

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.

15. Interpretando esta disposición constitucional, en la sentencia 1158-17-EP/21, la Corte señaló que no debe confundirse el *deber de motivación* con la *garantía de la motivación*,¹¹ pues el primero –*deber de motivación*– implica la obligación que tienen los órganos del poder público de desarrollar la mejor argumentación posible en apoyo de sus decisiones (fundamentación fáctica y normativa *correctas*); mientras que la segunda –*garantía de la motivación*– asegura que los actos del poder público cuenten con una argumentación que reúna los elementos argumentativos mínimos (fundamentación fáctica *suficiente* y normativa *suficiente*) para que el derecho al debido proceso y, en particular, el derecho a la defensa puedan ser efectivamente ejercidos. “[L]a garantía de la motivación –por sí sola– no asegura a las personas que las decisiones de las autoridades públicas cuenten con una motivación correcta

⁸ CCE, sentencia 1568-13-EP/20, de 6 de febrero de 2020, párrafo 17.

⁹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrafo 25: “En efecto, la Constitución y la jurisprudencia de esta Corte han establecido que el derecho al debido proceso y, en particular, el derecho a la defensa son principios constitucionales que están rodeados de una serie de garantías, una de las cuales es la garantía de la motivación”.

¹⁰ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, apéndice viii.

¹¹ Al respecto ver: CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrafos 21 al 29.

conforme al Derecho y conforme a los hechos, sino que tengan una motivación suficiente”.¹² De ahí que, la incorrección de la motivación cuenta con mecanismos específicos de impugnación, previamente establecidos en nuestro ordenamiento jurídico:

El de la motivación correcta es un ideal inherente al Estado constitucional porque este persigue la realización de la justicia a través del Derecho; dicho ideal debe ser promovido como un pilar de la cultura jurídica por la sociedad en su conjunto. En ese sentido, el ordenamiento jurídico establece múltiples consecuencias para cuando una motivación es incorrecta conforme al Derecho –por ejemplo, en casos de errores en la interpretación y aplicación de normas jurídicas– o conforme a los hechos –por ejemplo, en casos de errores en la valoración de la prueba–. En general, ese tipo de incorrecciones afectan la validez de las resoluciones de autoridad pública y deben ser corregidas (dejadas sin efecto) por los órganos competentes a través de los medios de impugnación disponibles. Por ejemplo, los recursos administrativos, la acción contencioso-administrativa, los recursos de apelación o casación, las garantías jurisdiccionales, etc. Es más, algunas de esas incorrecciones pueden traer consigo responsabilidades de orden civil, administrativo o penal para sus autores.¹³

16. Entonces, la garantía de la motivación “exige que la motivación sea suficiente, independientemente de si también es correcta, o sea, al margen de si es la mejor argumentación posible conforme al Derecho y conforme a los hechos”.¹⁴ Por lo tanto, si “una motivación, a pesar de ser suficiente, es incorrecta, la garantía de la motivación no se vulnera”. No obstante, como se expuso anteriormente, esto no significa que dicha incorrección no tenga consecuencias jurídicas, pues para corregirlas está disponible todo un sistema de garantías y recursos previamente establecidos en el ordenamiento jurídico interno.
17. En la sentencia 1158-17-EP/21,¹⁵ interpretando el artículo 76.7.1 de la Constitución, esta Corte ha fijado el contenido de la garantía de la motivación en el sentido de que ella exige a las autoridades públicas dotar a sus decisiones de “(i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente” –el denominado por esa sentencia **criterio rector**–, so pena de que la decisión que carezca de ello sea nula.

¹² CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrafo 24.

¹³ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrafo 23.

¹⁴ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrafo 28.

¹⁵ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrafo 57: “Para examinar un cargo de vulneración de la garantía de la motivación, se debe atender al siguiente criterio rector, establecido por la jurisprudencia de esta Corte: una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa. Este criterio deriva directamente del artículo 76.7.1 de la Constitución, pues este prescribe que ‘[n]o 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’. Como ya ha señalado esta Corte, la citada disposición constitucional establece los ‘elementos argumentativos mínimos’ que componen la ‘estructura mínima’ de una argumentación jurídica”.

[... **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 motivación no puede limitarse a citar normas y menos a la mera enunciación inconexa o dispersa de normas jurídicas, sino que debe entrañar un razonamiento relativo a la interpretación y aplicación del Derecho en las que se funda la resolución del caso.

[... **La fundamentación fáctica** debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso. [...]. La motivación no se agota con la mera enunciación de los antecedentes de hecho, es decir, de los hechos probados, sino que, por el contrario, los jueces no motivan su sentencia si no se analizan las pruebas. [...]. Sin embargo, hay casos donde la fundamentación fáctica puede ser obviada o tener un desarrollo ínfimo por tratarse, por ejemplo, de causas donde se deciden cuestiones de puro derecho, en las que existe acuerdo sobre los hechos o los hechos son notorios o públicamente evidentes.¹⁶

[se omitieron las citas y referencias a notas al pie de página del original].

18. De manera que, la Corte reitera que el artículo 76.7.1 contiene la siguiente regla sobre la garantía de la motivación: *Si la motivación de un acto de autoridad pública contiene una argumentación jurídica¹⁷ carente de fundación normativa o de fundamentación fáctica suficientes (supuesto de hecho), entonces, esa decisión es nula* (consecuencia jurídica).
19. Esta regla busca resguardar el ejercicio del derecho al debido proceso y, en particular, el derecho a la defensa, de la siguiente manera:
 - 19.1. La motivación de toda decisión del poder público debe reflejar que las partes procesales tuvieron la oportunidad de presentar sus pruebas y argumentar en su defensa, y que estas fueron razonablemente atendidas por la autoridad administrativa o judicial, en aras de un proceso justo según las exigencias propias (estándar de motivación) del contexto de cada tipo de caso.
 - 19.2. Cuando la motivación de una decisión del poder público cuenta con una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente, permite, especialmente a las partes procesales, ejercer un control más efectivo de la misma, pues la parte que se considere afectada con dicha decisión puede evaluar si hubo un error en la interpretación o aplicación de la ley o en la valoración de la prueba, lo que facilita la interposición de los recursos previstos para el efecto. De ahí que la falta de motivación suficiente “vulnera el derecho a la defensa porque ella tiende a dejar inerte a la persona justiciable: a mayor

¹⁶ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrafo 61.

¹⁷ De conformidad con la sentencia 1158-17-EP/21: “55.1. Una argumentación jurídica es la expresión del razonamiento desarrollado para resolver un determinado problema jurídico y que sirve de apoyo a una cierta decisión de autoridad. Puesto que la motivación de un acto, vista como un todo, puede responder a uno o varios problemas jurídicos y ser la base de una o varias decisiones, esa motivación puede contener una o varias argumentaciones jurídicas, como ya se mencionó”.

insuficiencia argumentativa, menores serán las posibilidades de controvertir la resolución del poder público que afecte los intereses de dicha persona”.¹⁸

- 19.3.** El exigir una motivación suficiente de las decisiones del poder público promueve que la autoridad decisora realice una reflexión más detenida y profunda que si dicha autoridad estuviera exenta de motivar su decisión. Esto garantiza un autocontrol cognitivo de las autoridades e incrementa la racionalidad en la toma de decisiones (hace que el juez active su pensamiento reflexivo, yendo más allá del intuitivo).¹⁹ Lo que contribuye a reducir los errores de juicio (incorrecciones), aunque por sí solo no lo elimine, provenientes de sesgos y prejuicios al momento de decidir, incrementando las probabilidades de que la decisión sea justa. Sin que esto implique que, al examinar la suficiencia de la motivación, se exija una motivación correcta –ver párrafos 15 y 16 *supra*–.
- 20.** A partir de la regla de la garantía de la motivación, formulada en el párrafo 18 *supra*, pueden identificarse únicamente estos dos escenarios de vulneración de dicha garantía, caracterizados en la sentencia 1158-17-EP/21:²⁰
- 20.1.** Cuando el supuesto de hecho de esa regla se incumple de manera total, es decir, si la fundamentación normativa o la fáctica son *absolutamente insuficientes* porque efectivamente no se da **ninguna razón** para fundamentar el juicio de derecho o el juicio de hecho, hay **inexistencia de motivación**.
- 20.2.** Cuando el supuesto de hecho de esa regla se incumple de manera parcial, es decir, si la fundamentación fáctica o jurídica –si bien ambas existen– son *relativamente insuficientes* porque no llegan a satisfacer el **estándar de suficiencia motivacional**, hay **insuficiencia de motivación** en sentido estricto.
- 21.** El juicio sobre la eventual insuficiencia de motivación en sentido estricto dependerá del estándar de suficiencia motivacional. Como se estableció en la sentencia 1158-17-EP/21,²¹ este tiene un margen razonable de variación; no se puede evaluar con el

¹⁸ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, apéndice viii.

¹⁹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, apéndice viii.

²⁰ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrafos 65 y 66.

²¹ *Ibidem*: “64. Ahora bien, el juicio sobre la suficiencia de la fundamentación normativa y de la fundamentación fáctica va a depender del estándar de suficiencia que sea razonable aplicar en el tipo de causa de que se trate y de la aplicación que razonablemente deba hacerse de dicho estándar en el caso concreto. 64.1. El estándar de suficiencia es el grado de desarrollo argumentativo que razonablemente se debe exigir para dar por suficiente la fundamentación normativa o la fundamentación fáctica de una argumentación jurídica. El referido estándar señala cuán riguroso debe ser el juez frente a la motivación que examina. La determinación del referido estándar va a depender del tipo de caso de que se trate [...]. 64.2. La aplicación del estándar de suficiencia también puede variar dependiendo del caso concreto. Como ha señalado la Corte Constitucional de Colombia, “la comprobación de la ausencia de motivación de las

mismo nivel de rigurosidad todos los casos, sino que va a depender del tipo de proceso o procedimiento en cuestión, de la complejidad del asunto a resolverse y de los hechos del caso concreto. Por ejemplo, en los procesos penales, en los que está en juego la restricción de derechos muy valiosos (como la libertad), es exigible un alto estándar de suficiencia argumentativa. La motivación debe reflejar un razonamiento exhaustivo que demuestre cómo se ha superado el umbral de la duda razonable y “se han desvirtuado los argumentos del procesado”.²² A diferencia del estándar de suficiencia requerido para los actos administrativos que, aunque debe ser riguroso en materia sancionatoria, jamás podrá alcanzar el mismo umbral de argumentación exigido en procesos penales.^{23 24} Y, en el caso de sentencias dictadas en los procesos de garantías jurisdiccionales constitucionales, la suficiencia de la motivación –fundamentación fáctica²⁵ y jurídica– debe “observar un estándar elevado (reforzado); es decir, para que una sentencia de ese tipo cumpla con la garantía de la motivación es preciso un

decisiones judiciales está estrechamente ligada a la complejidad del asunto, las materias alegadas y los hechos del caso. De esa forma, mientras que en algunos casos unas breves consideraciones bastarán para dirimir el caso; en otros es indispensable que el juez argumente de manera exhaustiva la decisión que va a adoptar”. 64.3. Puesto que la de la motivación es una garantía de los derechos al debido proceso y a la defensa, para determinar si una argumentación jurídica es suficiente, un factor a considerar es la incidencia que una motivación deficitaria podría tener en el ejercicio de esos derechos”.

²² CCE, sentencia 2706-16-EP/21, 9 de septiembre de 2021, párrafo 31.

²³ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrafo 64.1: “Por ejemplo, esta Corte Constitucional ha determinado que, de entre el conjunto de autoridades públicas, ‘[c]on mayor razón, deben motivar sus fallos las juezas y jueces que, en el ejercicio de su potestad jurisdiccional, modifican situaciones jurídicas’. Asimismo, la Corte IDH ha establecido que ‘[t]ratándose de sanciones disciplinarias la exigencia de motivación es mayor que la de cualquier acto administrativo’, y que ‘[t]ratándose de sanciones disciplinarias a juezas y juezas la exigencia de motivación es aún mayor que en otros procesos disciplinarios’; pero que ‘[e]l grado de motivación exigible en materia disciplinaria es distinta [es menor] a aquel exigido en materia penal, por la naturaleza de los procesos que cada una está destinada a resolver, así como por la mayor celeridad que debe caracterizar los procesos disciplinarios, el estándar de prueba exigible en cada tipo de proceso, los derechos en juego y la severidad de la sanción’; por lo que, en definitiva, ‘corresponde analizar en cada caso si dicha garantía [la de la motivación] ha sido satisfecha’. Finalmente, la Corte ha señalado que ‘en consideración de la gravedad de la restricción de los derechos que se pone en juego con una sentencia condenatoria (privación de libertad, suspensión de derechos políticos, etc.), [...] la garantía de motivación en los procesos penales exige, dentro de los criterios de suficiencia desarrollados por esta Corte, que se exponga la forma mediante la cual se ha superado el umbral de la duda razonable y se han desvirtuado los argumentos de defensa del procesado’. En suma, el estándar de suficiencia tiene un margen razonable de variación: no se puede evaluar con el mismo nivel de rigurosidad, por ejemplo, las fundamentaciones normativa y fáctica de una sentencia penal que las de un acto de simple administración. Además, no se debe perder de vista que, en contextos específicos, como en garantías jurisdiccionales, las pautas de la motivación tienen ciertas particularidades y variaciones, como se lo detallará más adelante (ver párrs. 102ss. infra)”.

²⁴ Otro ejemplo de un estándar de motivación alto es el fijado en la sentencia 392-22-EP/23, respecto de la argumentación de sentencias de garantías jurisdiccionales que conceden efectos *inter comunis*, párrafo 82.

²⁵ CCE, sentencia 1292-19-EP/21, 15 de diciembre de 2021, párrafo 40: “[...] este Organismo considera necesario hacer énfasis en que la mera mención de extractos de las intervenciones de las partes en la audiencia o de lo esbozado en los libelos de demanda y contestación, sin explicar la forma en que estos resultan relevantes para la resolución de un caso concreto, no cumple con el umbral de suficiencia motivacional que exige la resolución de garantías jurisdiccionales”.

desarrollo argumentativo –en lo fáctico y en lo normativo– en grado tal que dé cuenta de ‘la real existencia o no de vulneraciones a derechos fundamentales’”.²⁶

22. El juicio sobre el cumplimiento o no del estándar de motivación suficiente en cada caso tiene como criterio último al derecho a la defensa y, por tanto, al derecho al debido proceso. En muchos casos la determinación de si se vulneró o no la garantía de la motivación requiere preguntarse si la argumentación desarrollada es o no suficiente para garantizar aquellos derechos. Es decir, como ocurre muchas veces con el razonamiento basado en derechos fundamentales, la apreciación de la suficiencia en esos casos implica realizar un examen de razonabilidad y proporcionalidad. Pero también hay casos en los que la verificación de la suficiencia en sentido estricto tiende a ser más clara, por ejemplo, cuando se examina un posible vicio de apariencia (los que se abordarán a continuación).
23. En la sentencia 1158-17-EP/21,²⁷ esta Corte se refirió también al concepto de “motivación aparente”. Al respecto, en la sentencia 1008-21-EP/24, esta Magistratura aclaró que la “motivación aparente” no es una tercera categoría, es decir, que no es una adicional a las señaladas en el párrafo 20 *supra*. Por el contrario, se refiere a argumentaciones que lucen suficientes pero que, luego en un examen detenido, permiten identificar cierto tipo de vicios que las hace inexistentes o insuficientes en sentido estricto, según el caso concreto. En otras palabras, “una motivación podría ser insuficiente –ya sea por inexistencia o por insuficiencia propiamente dicha– si incurre en algún vicio de motivación aparente”.²⁸

²⁶ CCE, sentencia 1956-21-EP/24, 16 de agosto de 2024, párrafo 24: “Ahora bien, esta Corte estima oportuno precisar que según la misma sentencia 1158-17-EP/21, en el caso de sentencias dictadas en los procesos de garantías jurisdiccionales constitucionales, el referido criterio rector exige específicamente que la motivación de ese tipo de sentencias contengan al menos tres elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente; (ii) una fundamentación fáctica suficiente; y (iii) un análisis sobre la real existencia o no de vulneraciones a derechos fundamentales. Este elemento (iii) no añade ningún componente a la estructura del criterio rector –fundamentación fáctica suficiente y fundamentación normativa suficiente–, pues ambas clases de fundamentación son las requeridas también al motivar la decisión de si se han vulnerado o no los derechos fundamentales alegados por quien acciona una garantía jurisdiccional. Lo que introduce el elemento (iii), más bien, es que la suficiencia de la motivación –es decir, de las fundamentaciones fáctica y jurídica– debe observar un estándar elevado (reforzado) en el caso de sentencias dictadas en garantías jurisdiccionales; es decir, para que una sentencia de ese tipo cumpla con la garantía de la motivación es preciso un desarrollo argumentativo –en lo fáctico y en lo normativo– en grado tal que dé cuenta de ‘la real existencia o no de vulneraciones a derechos fundamentales’. En virtud de esto, una sentencia relativa a garantías jurisdiccionales podría transgredir la garantía de la motivación si carece de fundamentación fáctica, si carece de fundamentación normativa o si teniendo ambas no logra satisfacer el estándar elevado ya referido”.

²⁷ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrafo 71: “Una argumentación jurídica es aparente cuando, a primera vista, cuenta con una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente, pero alguna de ellas es, en realidad, inexistente o insuficiente porque está afectada por algún tipo de vicio motivacional [...]”.

²⁸ CCE, sentencia 1008-21-EP/24, 22 de agosto de 2024, párrafo 13.

24. Los cuatro vicios motivacionales de apariencia que la sentencia 1158-17-EP/21 identificó de manera no exhaustiva –*incoherencia (lógica o decisional)*,²⁹ *inatinencia*,³⁰ *incongruencia (frente a las partes o frente al Derecho)*³¹ e *incomprensibilidad*–,³² vienen a ser indicadores de que la garantía de la motivación podría haber sido vulnerada en el caso concreto, pero eso dependerá del vicio de que se trate, así:

²⁹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 74: “Hay incoherencia cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica se verifica: o bien, una contradicción entre los enunciados que las componen –sus premisas y conclusiones– (incoherencia lógica), o bien, una inconsistencia entre la conclusión final de la argumentación y la decisión (incoherencia decisional). Lo primero se da cuando un enunciado afirma lo que otro niega; y lo segundo, cuando se decide algo distinto a la conclusión previamente establecida”.

³⁰ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr.80: “Hay inatinencia cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica se esgrimen razones que no ‘tienen que ver’ con el punto controvertido, esto es, no guardan relación semántica general con la conclusión final de la argumentación y, por tanto, con el problema jurídico de que se trate. Dicho de otro modo, una inatinencia se produce cuando el razonamiento del juez ‘equivoca el punto’ de la controversia judicial”.

³¹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrafos 86, 87 y 89: “86. Hay incongruencia cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica, o bien, no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales (incongruencia frente a las partes), o bien, no se ha contestado alguna cuestión que el sistema jurídico –ley o la jurisprudencia– impone abordar en la resolución de los problemas jurídicos conectados con cierto tipo de decisiones –véanse, párrs. 104ss.–, generalmente, con miras a tutelar de manera reforzada un derecho fundamental (incongruencia frente al Derecho). 87. La incongruencia frente a las partes no surge cuando se deja de contestar cualquier argumento de las partes, sino solo los relevantes, es decir, aquellos argumentos que inciden significativamente en la resolución del correspondiente problema jurídico. Para evaluar si la incidencia es o no significativa, es preciso atender al contexto del debate judicial y al estándar de suficiencia aplicable al caso concreto (véase, párr. 64 supra). Los argumentos de las partes son especialmente relevantes cuando apuntan a resolver el problema jurídico en sentido opuesto a la respuesta dada por el juzgador [...] 89. La incongruencia frente a las partes puede darse por omisión, si no se contesta en absoluto a los argumentos relevantes de la parte, o por acción, si el juzgador contesta a los argumentos relevantes de las partes mediante tergiversaciones, de tal manera que efectivamente no los contesta”.

³² CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 95: “Hay incomprensibilidad cuando un fragmento del texto (oral o escrito) en que se contiene la fundamentación normativa y la fundamentación fáctica de toda argumentación jurídica no es razonablemente inteligible para un profesional del Derecho o –cuando la parte procesal interviene sin patrocinio de abogado (como puede suceder, por ejemplo, en las causas de alimentos o de garantías jurisdiccionales)– para un ciudadano o ciudadana”.

24.1. Cuando una decisión del poder público incurre en los vicios de incoherencia decisonal³³ o de incongruencia,³⁴ necesariamente se vulnera la garantía de la motivación. Esto se debe a que, en estos casos, se afecta directamente el derecho a la defensa. En el primer caso, se obstaculiza por completo a las partes procesales conocer los motivos por los cuales se toma la decisión –*motivación inexistente*–, mientras que en el segundo se le niega conocer las razones por las que sus alegaciones relevantes fueron desestimadas –*motivación insuficiente en sentido estricto*–.

³³ Por ejemplo, en la sentencia 108-20-EP/24, 11 de abril de 2024, párrafo 32: “Finalmente, existe incoherencia decisonal entre el segundo argumento de la Sala y el decisorio de la sentencia impugnada. En efecto, es contradictorio que la Sala haya rechazado el recurso de apelación de la CTE, por considerar que la discusión en cuanto a la medida de reparación económica y a la condena en costas no era materia relacionada con vulneraciones de derechos, y que, a la vez, haya revocado la sentencia de primera instancia y declarado la improcedencia de la acción de protección. Si la sentencia de primera instancia pierde sus efectos, entonces, de forma automática, quedan sin sustento todas las medidas de reparación ordenadas en esta decisión, incluidas aquellas que fueron objeto del recurso de apelación parcial de la CTE por lo que, en tal caso, procedería el recurso de apelación. Esto, sin perjuicio de que, como se indicó en la sección 5.1. *supra*, no cabía declarar la improcedencia de la acción de protección al estar controvertidas únicamente las medidas de reparación”.

³⁴ Por ejemplo, en la sentencia 639-18-EP/22, 2 de noviembre de 2022, párrafo 40: “Por tanto, esta Corte evidencia que la Sala incurrió en el vicio de incongruencia frente a las partes por acción, al tergiversar el cargo relevante propuesto por la compañía accionante, de tal forma que efectivamente no lo contestó. Es decir, la Sala desvió o alteró el debate, a fin de no pronunciarse respecto a la aplicación indebida acusada, la cual resultó, a criterio de ADMIHOTEL, en el erróneo entendimiento del Tribunal a quo sobre qué constituye una gestión útil. Ello es precisamente lo que la compañía accionante pretendía que la Sala dilucide”.

24.2. Por otro lado, en el caso de que una decisión del poder público incurra en los vicios de incoherencia lógica,³⁵ inatención³⁶ o incomprensibilidad,³⁷ no necesariamente se vulnera la garantía de la motivación. En estos supuestos, la vulneración se produce solo si, al eliminar los enunciados viciados (contradictorios, irrelevantes o incomprensibles), los restantes no bastan para que la argumentación sea suficiente. Y dependiendo de si estos vicios afectan a toda la argumentación o solo a parte de ella, determinan su inexistencia o insuficiencia en sentido estricto.

5.2. La sentencia impugnada, ¿vulneró el derecho a la defensa en la garantía de la motivación de la accionante porque no habría analizado el argumento principal de su demanda de acción de protección, relativo a la protección laboral reforzada de trabajadores sustitutos?

³⁵ Por ejemplo, en la sentencia 108-20-EP/24, 11 de abril de 2024, párrafo 30: “Primero, existe incoherencia lógica entre las premisas (i.e. la verificación del cumplimiento de las medidas de reparación ordenadas por la Unidad Judicial, salvo la reparación económica y la condena en costas) y la conclusión del primer argumento de la Sala (i.e. la ‘extinción’ de los motivos que dieron lugar al litigio). En efecto, estas son contradictorias. La ocurrencia de vulneraciones de derechos (i.e. los motivos que originan un litigio), es el fundamento para conceder medidas de reparación. Si bien el objetivo de las medidas de reparación es dejar a la víctima en una situación equivalente a aquella previa a la vulneración de derechos, su cumplimiento no ‘extingue’ los motivos que originan un litigio. Si se extinguieran los motivos de origen del litigio, entonces las medidas de reparación perderían su sustento. Cuando se cumplen las medidas de reparación no desaparece el daño en el sentido de que este nunca haya sucedido, sino que se entiende que ha sido reparado”.

³⁶ Por ejemplo, en la sentencia 757-21-EP/22, 21 de diciembre de 2022, párrafos 40 y 41: “40. En este caso, la Corte observa que la motivación de la Sala se remite, en su totalidad, a una sentencia que fue declarada nula; y no a aquella impugnada. Así, sobre la base de testimonios y hechos, que forman la mayor parte de la sentencia escrita de la Sala, esta decide rechazar la apelación presentada por el accionante. Sin embargo, estos testimonios y hechos, transcritos en la decisión dictada el 8 de marzo de 2016 por el juez Carlos Alberto Redwood Villa de la Unidad Judicial de Garantías Penales, con competencia en Delitos Flagrantes de Guayaquil, provincia del Guayas, fueron declarados nulos. Tal como se indicó, el 30 de agosto de 2016, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas declaró la nulidad de lo actuado a partir de la audiencia de juicio de procedimiento directo. 41. Las razones que fundamentan la decisión impugnada son, en consecuencia, inatinentes pues se derivan de una sentencia declarada nula que no sirven para justificar una decisión. La Sala debía motivar su decisión y, de requerirlo, remitirse a la decisión emitida el 24 de febrero de 2017, por el juez Gustavo Guerra Aguayo. Este fue la decisión vigente y sobre la cual el accionante interpuso el recurso de apelación”.

³⁷ Por ejemplo, en la sentencia 1686-18-EP/22, 12 de enero de 2022, párrafos 33 y 34: “33. Dicho lo anterior esta Corte constata que si bien la sentencia impugnada no es muy clara (a lo que contribuye su gran extensión, 32 páginas) sí es posible entender las razones por las que desestima las pretensiones de la demanda, con independencia de la corrección o no de dichas razones. Así, la propia demanda de acción extraordinaria de protección [...] como la cita constante en el párrafo 27 supra permiten concluir que según el tribunal de apelación no se habrían vulnerado los derechos fundamentales de los accionantes porque la omisión impugnada solo habría afectado a una jubilación complementaria no a la jubilación universal, lo que implica que las razones esgrimidas por el tribunal son comprensibles. 34. Por lo dicho, se puede concluir que, si bien la sentencia impugnada no es muy clara, supera el umbral mínimo que requiere la suficiencia de la motivación porque pueden comprenderse las razones que esgrimió para justificar su decisión. En consecuencia, se responde negativamente a este problema jurídico”.

25. La accionante sostiene que la sentencia impugnada vulneró la mencionada garantía porque no habría analizado el argumento central de su demanda de acción de protección, esto es, cuál es la protección laboral reforzada que le correspondía por ser trabajadora sustituta. Es decir, la accionante acusa un vicio de incongruencia frente a las partes. Este vicio se configura cuando “no se contesta algún argumento relevante de las partes procesales”.³⁸
26. Para el efecto, se debe sintetizar los argumentos de la decisión judicial impugnada. En su considerando cuarto, se resumieron los alegatos de las partes procesales. Respecto de los argumentos de la accionante, se identificaron los siguientes: (i) el 20 de agosto de 2020, habría sido notificada con la terminación de su nombramiento provisional a pesar de que era trabajadora sustituta;³⁹ (ii) su desvinculación constituye una vulneración a los derechos al trabajo, a la protección laboral como trabajadora sustituta y al debido proceso en la garantía de la motivación;⁴⁰ y, (iii) habría notificado al Distrito de Educación 11 D01 – Loja con varios meses de anticipación que era trabajadora sustituta.⁴¹
27. Después de varias precisiones conceptuales, doctrinarias y jurisprudenciales, el tribunal de apelación analizó los argumentos de la demanda de la siguiente forma:

27.1. Sobre la alegada vulneración del derecho al trabajo: No se vulneró el derecho al trabajo ya que la desvinculación de la accionante no fue una decisión arbitraria del Ministerio, sino que obedeció a la naturaleza provisional de su nombramiento. Este nombramiento, conforme al artículo 18 literal c) del Reglamento a la LOSEP, tenía una duración limitada hasta la

³⁸ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 87.

³⁹ Acción de protección 11203-2020-01742, Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja, sentencia de 8 de marzo de 2021: “con fecha 20 de agosto de 2020, la Mgs. Carmita del Rosario Armijos, emite la resolución de terminación nombramiento provisional, una resolución sin la debida motivación [...] Así señor Juez que la señora Lucy Arselia, presenta una petición con fecha 21 de agosto, en la que solicite que se me reintegre a mi puesto de trabajo, por tener un hijo con discapacidad y ser madre sustitua de acuerdo al certificado otorgado por el Ministerio de Trabajo, certificado que tiene vigencia hasta el 21 de enero del 2021 [sic]”. Además, agrega que no se consideró que la accionante ha “hecho conocer que es madre sustitua, por lo tanto, tenía el derecho y no podía ser destituida de su puesto de trabajo; en caso de existir una supresión de partidas se a debió haber reubicado en un puesto [sic]”.

⁴⁰ *Ibid.*: “los actos ilegítimos violentados del derecho al trabajo consagrado en la [CRE], irrespeto la ley de Discapacidad al encontrarme en estado de vulnerabilidad, por no respetar mi condición de madre sustitua de mi hijo que adolece de discapacidad intelectual, y la falta de motivación para dar por terminado mi nombramiento provisional”.

⁴¹ *Ibid.* “la señora Lucy Ortega Paladines con anticipación en el mes de febrero del 2019 hizo conocer y solicitó una hora de permiso por ser madre sustitua de un joven con discapacidad mental del 85% el Distrito de Educación tuvo conocimiento de esta discapacidad conforme lo probaré más adelante tenemos a resoluciones y los quipus emitidos por el Distrito de Educación”.

designación del ganador del respectivo concurso de méritos y oposición, lo que efectivamente ocurrió en el presente caso.⁴²

27.2. Sobre la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación: No se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la accionante ya que el acto administrativo impugnado: (i) citó las normas que regulan los nombramientos provisionales y explicó su pertinencia al caso concreto;⁴³ (ii) realizó un análisis “lógico” pues el nombramiento provisional culminó porque existiría un ganador que va a ocupar la partida presupuestaria individual 3368;⁴⁴ y, (iii) es entendible porque está “redactado en un lenguaje sencillo, que facilita la comprensión de un amplio sector poblacional”. Agrega que:

la entidad accionada, en un pedido, posterior a la notificación de la terminación a la relación laboral, haya cometido el error de considerar que la hoy accionante no está registrada como trabajadora sustituía de una persona con discapacidad, no convierte por sí misma, en inmotivada a la decisión de la terminación a la relación laboral, puesto que, ésta explica las razones fácticas y jurídicas que determinaron a la entidad accionada, para obrar de esa forma.

⁴² *Ibíd.*: “la entidad accionada considera que el cese en el cargo de la hoy accionante no fue un acto arbitrario, sino que obedeció a razones que se explican en la correspondiente Resolución de Notificación de Terminación de Nombramiento Provisional, de fecha 20 de agosto de 2020, que obra del proceso de fojas 10 a 14, y de manera concreta el hecho que al haber una ganadora del concurso llevado a afecto por dicha entidad, se ha cumplido la condición de temporalidad previsto en la norma, esto es, que dicho contrato iba a durar hasta que haya un ganador del concurso, y en el presente caso, afirman, lo hay. Por lo tanto, si se ha respetado la normativa aplicable a ese tipo de modalidad contractual, es de fuerza lógica concluir entonces que no se habría afectado el Derecho al Trabajo. Entonces, las razones que invoca la entidad accionada para haber dado por culminado el nombramiento provisional, de la hoy accionante, no constituiría una circunstancia ajena al ordenamiento jurídico del país, que se traduzca en arbitrariedad, sino que por el contrario, tiene fundamento normativo que la respalda, y en esas circunstancias se descartaría una vulneración al Derecho al Trabajo, en virtud que el nombramiento que tenía la hoy accionante, era de carácter provisional, con una temporalidad, que duraba, por mandato normativo (Art. 18 literal c) del Reglamento a la LOSEP) hasta que haya un ganador del respectivo concurso de méritos y oposición”.

⁴³ *Ibíd.*: “[es] RAZONABLE, en virtud que fundamenta en normas Constitucionales y Legales, tales como: Art. 83.1 de la [CRE]; Art. 17 literal b); Art. 47 literal e) de la LOSEP; Art. 17. Literal b) y Art. 18 literal c) del Reglamento a la LOSEP. Y están normas son atinentes a lo que tiene que ver con la motivación de las resoluciones de los órganos públicos como lo es la entidad accionada; los principios de legalidad y/o cumplimiento de leyes, y las normas que regulan el ingreso a la carrera administrativa; las normas que regulan los nombramientos provisionales, en el sector público, que es el tipo de nombramiento que tenía precisamente la accionante. Es decir, son normas pertinentes al caso que en dicha resolución administrativa se ha decidido, y se explica su pertinencia al caso específico de la hoy accionante”.

⁴⁴ *Ibíd.*: “es LÓGICO, en virtud que, la conclusión a la que arriba: dar por terminada la relación laboral de un nombramiento provisional con la hoy accionante, tiene como antecedente: Una primera premisa normativa que es pertinente y relacionada con los nombramientos provisionales del servicio público; una segunda premisa fáctica, que refiere al tipo de nombramiento que tiene la hoy accionante con la entidad accionada, y le explican que su tipo de nombramiento ha sido otorgado, hasta llenar el cargo vacante que ocupa, con el ganador del respectivo concurso de merecimientos que se ha convocado, y que ya existiría un ganador que va a ocupar la partida presupuestaria individual 3368. Por lo tanto, las premisas que anteceden a la conclusión, están relacionadas con la misma”.

27.3. Sobre la vulneración al estándar de estabilidad laboral reforzado por ser una trabajadora sustituta de una persona con discapacidad: Por un lado, la Constitución otorga una protección especial a las personas con discapacidad y a sus sustitutas en el ámbito laboral.⁴⁵ Sin embargo, también establece los requisitos que deben cumplirse para ingresar al servicio público de manera permanente.⁴⁶ El tribunal de apelación también sostuvo que, en lo que respecta a la estabilidad laboral reforzada de las personas con discapacidad y sus sustitutos, la Corte, en la sentencia 172-18-SEP-CC, únicamente modificó el artículo 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades, prohibiendo la supresión de partidas ocupadas por personas con discapacidad o sus sustitutas. Con base en estos razonamientos, el tribunal determinó que ser trabajadora sustituta de una persona con discapacidad no le otorga el derecho a una estabilidad permanente en la entidad accionada pues:

De las normas constitucionales y legales, anteriormente citadas, que son pertinentes al caso que se resuelve, que exigen que el Estado de un trato prioritario a la personas con discapacidad, pero así mismo, obligan a los servidores públicos a aplicar normas claras, previas y públicas, para garantizar el derecho a la seguridad jurídica; e igualmente concordante con lo anteriormente manifestado, los funcionarios públicos, solo pueden realizar las facultades que la Constitución y las leyes les faculta, estándoles prohibido entonces, realizar acciones que no tengan como respaldo un sustento constitucional o normativo, que les autorice hacerlo. No encontramos norma que obligue a la entidad accionada a garantizarle estabilidad a una trabajadora sustituta de una persona con discapacidad, que tiene nombramiento provisional otorgado bajo el amparo del Art. 18.c) del Reglamento a la LOSEP, que tiene un límite de temporalidad, hasta que el cargo vacante, por el cual se otorgó nombramiento provisional, sea llenado mediante el ganador del respectivo concurso de méritos y oposición. Esa estabilidad indefinida no se la pueden otorgar, sino ha triunfado en un concurso de méritos y oposición, en virtud que tanto la Constitución y las Leyes aplicables al caso, solo garantizan estabilidad laboral indefinida a quien nombramiento definitivo, el cual, solo se lo obtiene siendo ganador del tenga [sic] un respectivo concurso.

27.4. De esta forma, la sentencia aceptó el recurso de apelación, revocó la sentencia recurrida y negó la demanda de acción de protección.

28. Posteriormente, la accionante presentó un escrito de aclaración en el que señaló que “no se ha tomado en cuenta la necesidad de proteger los derechos constitucionales de una persona con discapacidad, quien depende de su SUSTITUTO. Además, no se han analizado sentencias emitidas por la Corte Constitucional en casos análogos, en donde

⁴⁵ El tribunal sostiene esta afirmación citando los artículos 35 de la Constitución y 48 de la Ley Orgánica de Discapacidades.

⁴⁶ El tribunal sostiene esta afirmación citando los artículos 82, 226 y 228 de la Constitución y 5 letra h y 23 letra a de la Ley Orgánica del Servicio Público.

se menciona que la desvinculación del cargo de un SUSTITUTO es de última instancia”.

29. En el auto de aclaración de 4 de mayo de 2021, el tribunal de apelación sostuvo que, contrario a lo afirmado por la accionante, sí se habría analizado lo alegado por ella. Sin perjuicio de eso, el tribunal también determinó que su decisión se basaría en la sentencia 1973-14-EP/20 emitida por esta Corte,⁴⁷ en la que:

se reitera una vez más que el derecho al trabajo de las personas con discapacidad no implica una estabilidad absoluta, su protección implica eso sí, que en caso de despido se realice éste bajo causas justificadas, y frente a ello el trabajador pueda recurrir tal decisión ante las autoridades internas, quienes verifiquen que las causales imputadas no sean arbitrarias o contrarias a derecho, como en el presente caso ha ocurrido, que la entidad accionada, actúo en base al respeto a normas constitucionales, legales y reglamentarias, previamente establecidas, lo cual, alejan que su decisión sea arbitraria.

30. Así, esta Corte verifica que el tribunal de apelación identificó como uno de los puntos centrales de la demanda de acción de protección la transgresión a la protección laboral reforzada de la accionante en su calidad de trabajadora sustituta. En respuesta, el tribunal de apelación estableció que la protección laboral de las personas con discapacidad y las trabajadoras sustitutas no es absoluta, sino que, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corte, el mencionado estándar de estabilidad laboral implica que la desvinculación de estas personas debe realizarse por causas justificadas, previamente establecidas en la ley.⁴⁸ En este caso, el tribunal de apelación consideró

⁴⁷ Acción de protección 11203-2020-01742, Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja, auto de 4 de mayo de 2021: La sentencia en cuestión, en lo esencial, nos ilustra: “43. Por otro lado, con relación a la afirmación de que el accionante debería gozar de ‘una fuente de trabajo perenne’ en razón de las acciones afirmativas otorgadas en favor de las personas con discapacidad, esta Corte ha señalado en casos análogos que: ‘(...) para garantizar el pleno ejercicio de los derechos constitucionales de las personas con discapacidad, las entidades públicas están facultadas para dar por terminada la relación laboral de manera unilateral, cuando existan razones previamente establecidas en la ley y el reglamento pertinente, que así lo justifiquen; por lo tanto, deberán, en todos los casos, respetar el plazo de duración establecido en los contratos (...)’. 44. En el mismo orden de ideas la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Lazos del Campo vs. Perú ha establecido que: ‘la estabilidad laboral no consiste en una permanencia irrestricta en el puesto de trabajo, sino de respetar este derecho, entre otras medidas, otorgando debidas garantías de protección al trabajador a fin de que, en caso de despido se realice éste bajo causas justificadas, (...) y frente a ello el trabajador pueda recurrir tal decisión ante las autoridades internas, quienes verifiquen que las causales imputadas no sean arbitrarias o contrarias a derecho. (...)’. [...] 46. Además, cabe indicar que, a criterio de este Organismo, la disposición contenida en el artículo 330 de la CRE, constituye una norma general relacionada con la titularidad del derecho de acceso al trabajo de las personas con discapacidad y la forma en la cual el Estado la garantiza. Es decir, que el espíritu de dicha disposición constitucional consiste en la obligación que tiene el Estado, a través de sus políticas públicas, de propender por la inserción laboral de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones. Por lo tanto, dicha disposición no implica, per se, una garantía absoluta de estabilidad laboral, tal como pretende el accionante”.

⁴⁸ CCE, sentencia 1973-14-EP/20, 21 de octubre de 2020, párrafos 43, 44 y 46 “43. Por otro lado, con relación a la afirmación de que el accionante debería gozar de “una fuente de trabajo perenne” en razón de las acciones afirmativas otorgadas en favor de las personas con discapacidad, esta Corte ha señalado en

que el motivo de la desvinculación de la accionante fue que se declaró al ganador de un concurso de méritos y oposición para el cargo que ella ocupaba y que las normas pertinentes determinarían que, en estas circunstancias, se puede finalizar el nombramiento provisional. Por lo tanto, el tribunal de apelación concluyó que la desvinculación de la accionante no fue arbitraria y no vulneró sus derechos.

- 31.** Es claro, entonces, que la sentencia no incurrió en el vicio de incongruencia frente a las partes, sin que a esta Corte le corresponda evaluar en este caso la corrección o no de la motivación. En consecuencia, la sentencia impugnada no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la accionante.

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 **1852-21-EP**.
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

casos análogos que: ‘(...) para garantizar el pleno ejercicio de los derechos constitucionales de las personas con discapacidad, las entidades públicas están facultadas para dar por terminada la relación laboral de manera unilateral, cuando existan razones previamente establecidas en la ley y el reglamento pertinente, que así lo justifiquen; por lo tanto, deberán, en todos los casos, respetar el plazo de duración establecido en los contratos’. 44. En el mismo orden de ideas las Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Lagos del Campo vs. Perú* ha establecido que: ‘(...) la estabilidad laboral no consiste en una permanencia irrestricta en el puesto de trabajo, sino de respetar este derecho, entre otras medidas, otorgando debidas garantías de protección al trabajador a fin de que, en caso de despido se realice este bajo causas justificadas, (...) y frente a ello el trabajador pueda recurrir tal decisión ante las autoridades internas, quienes verifiquen que las causales imputadas no sean arbitrarias o contrarias a derecho’ [sic] 46. Además, cabe indicar que, a criterio de este Organismo, la disposición contenida en el artículo 330 de la CRE30, constituye una norma general relacionada con la titularidad del derecho de acceso al trabajo de las personas con discapacidad y la forma en la cual el Estado la garantiza. Es decir, que el espíritu de dicha disposición constitucional consiste en la obligación que tiene el Estado, a través de sus políticas públicas, de propender por la inserción laboral de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones. Por lo tanto, dicha disposición no implica, per se, una garantía absoluta de estabilidad laboral, tal como pretende el accionante”.

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, el viernes 14 de febrero de 2025, en la continuación de la sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 13 de febrero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL