

Quito, D.M., 24 de octubre de 2024

CASO 813-21-EP

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

SENTENCIA 813-21-EP/24

Resumen: La Corte desestima la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación en una sentencia de apelación dictada dentro de un proceso de acción de protección. La Corte verificó que la sentencia impugnada cumplió con el estándar de motivación exigible para la desestimación de los casos de conflictos laborales entre el Estado y sus servidores públicos por tratarse de asuntos de índole infraconstitucional (régimen laboral aplicable).

1. Antecedentes procesales

1. El 23 de septiembre de 2020, Tarsisio José Rivadeneira Bravo, Lisseth Alejandra Cueva Pasuy, Efraín Román Céspedes Perrazo, Luis Daniel Muñoz Zambrano, Santiago Paul Sarabia Zúñiga, Raúl Alberto Lascano Rodríguez, Jairo Oswaldo Caíta Mucushigua, Asdrúbal Nicolás Toapanta Verdesoto y Ángel Walter Quito Pinta (“**accionantes**”) presentaron una demanda de acción de protección con medidas cautelares conjuntas en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Pastaza (“**Gad Pastaza**”).¹ Los accionantes alegaron que el Gad Pastaza vulneró sus derechos fundamentales por no haber cambiado su régimen laboral, del servicio público al regido por el Código del Trabajo. En su relato, esta omisión habría permitido que el Gad Pastaza los desvincule mediante la terminación de sus contratos de servicios ocasionales.
2. El 27 de octubre de 2020, en voto de mayoría, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Pastaza negó la acción de protección. Los accionantes apelaron esta sentencia. El 11 de diciembre de 2020, la mayoría de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza (“**Sala Provincial**”), rechazó el mencionado recurso de apelación y desestimó la demanda de acción de protección.
3. El 12 de enero de 2021, los accionantes presentaron una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de ambas sentencias. En auto de 20 de mayo de 2021, el correspondiente tribunal de la Sala de Admisión de esta Corte admitió a trámite esta demanda.

¹ El proceso fue identificado con el número 16171-2020-00012.

2. Competencia

4. En atención a lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución, en concordancia con el artículo 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 De los accionantes

5. Los accionantes pretenden que la Corte Constitucional declare que las sentencias impugnadas vulneraron sus derechos al trabajo, a la igualdad, a la tutela judicial efectiva, al debido proceso (en la garantía de la motivación) y a la seguridad jurídica. Estos derechos se establecen en los artículos 33, 66.4, 75, 76.7.1 y 82 de la Constitución. Como medidas de reparación, solicitaron principalmente que se declare la nulidad de la sentencia de apelación, la restitución a sus puestos de trabajo, el pago de remuneraciones y beneficios sociales dejados de percibir, se ordene que el Gad Pastaza informe a sus trabajadores sobre el régimen laboral al que se encuentran sujetos y las acciones que toman para garantizar la aplicación de dicho régimen (en las que incluye capacitaciones a sus funcionarios) y la emisión de disculpas públicas.
6. Como fundamentos de sus pretensiones, los accionantes esgrimen los siguientes cargos:
 - 6.1. Las sentencias impugnadas habrían vulnerado sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de la motivación y al trabajo porque no habrían analizado que el régimen laboral que se les aplicó vulneró sus derechos. De este modo, habrían permitido que el Gad Pastaza precarice su situación laboral de forma impune al considerar su caso como uno de mera legalidad.
 - 6.2. Las sentencias impugnadas habrían vulnerado su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque no habrían aplicado todas las normas que eran pertinentes, sino exclusivamente las incluidas en sus contratos de servicios ocasionales. Específicamente, alegan que se ignoraron la sentencia 018-18-SIN-CC y el acuerdo ministerial MDT-2019-373, en virtud de los cuales los accionantes debían estar sometidos al régimen del Código de Trabajo.

- 6.3.** Respecto de la sentencia de la Sala Provincial, los accionantes alegan que se vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque se justificó la actuación del Gad Pastaza en normas distintas a las constitucionales, específicamente en el artículo 143 de la LOSEP.
- 6.4.** La sentencia de la Sala Provincial vulneró su derecho a la seguridad jurídica porque no se les habría otorgado un contrato indefinido que era su derecho adquirido según la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar y las disposiciones transitorias de las enmiendas constitucionales. Además, sostienen que los contratos ocasionales que fueron celebrados durante la vigencia de las enmiendas debieron darse por terminados para celebrarse un nuevo contrato indefinido de trabajo, como lo establecía las normas claras, previas y públicas.
- 6.5.** Finalmente, los accionantes alegan que dentro de la acción de protección 16171-2020-00009 los jueces ya se habrían pronunciado sobre el mismo punto de derecho y de forma contraria a lo resuelto en el presente caso.

3.2 Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Pastaza

- 7.** El 22 de junio de 2021, los jueces Frowen Bolívar Alcívar Basurto y Héctor Patricio Jines Obando, presentaron conjuntamente su informe de descargo. En este informe resumieron los antecedentes y las pretensiones de las partes, afirmaron que emitieron “sentencia negando la acción de protección por considerar que no se habían violentados derechos constitucionales” y señalaron que su decisión fue ratificada por la Sala Provincial.
- 8.** El 11 de junio de 2021, la jueza Esperanza del Pilar Araujo, quién presentó su voto salvado en la sentencia impugnada, presentó su informe de descargo. En este sintetiza los antecedentes procesales, copia textualmente partes de su voto salvado y concluye que el Gad Pastaza vulneró derechos constitucionales de los accionantes.

3.3 De la Sala Provincial

- 9.** El 17 de junio de 2021, los jueces Tania Patricia Masson Fiallos y Juan Giovanni Saile Armijo, quienes conformaron el voto de mayoría, presentaron conjuntamente su informe de descargo. En este informe consta una síntesis de los antecedentes, pretensiones y cargos de las partes. Luego, sobre la alegada vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación afirman que ninguno de los accionante posee “una protección especial del estado por ser parte de los grupos vulnerables, además

que no están involucrados otros derechos como la salud o la sobrevivencia” y, finalmente, sostienen lo siguiente:

[P]recisamente en el considerando sexto (análisis del caso) literales a), b), c) y d) se encuentra en detalle los derechos que los legitimados activos afirmaron como vulnerados, llegando este Tribunal de Apelación en decisión de mayoría a la conclusión que no han sido violados por parte de la administración [...] por lo que, se cumple con el tercer condicionamiento motivacional, ya que la relación laboral fue terminada como contratos de servicios ocasionales y [al] cumplirse su vigencia [...]. En tal sentido, era la justicia ordinaria la que debía conocer esta desvinculación, primero para determinar el tipo de relación laboral que poseían, posterior analizar el tiempo de permanencia, y tercero las indemnizaciones por su despido intempestivo o terminación unilateral [...].

10. Además, señalan que no se vulneraron los derechos de los accionantes a la tutela judicial efectiva y al trabajo por cuanto sus cargos y pretensiones obtuvieron respuesta en la sentencia de apelación.
11. Finalmente, respecto de la seguridad jurídica, los jueces citan la sentencia 1679-12-EP/20.² Luego, advierten que las pretensiones de los accionantes se concentran en determinar si procedía o no su terminación laboral y, consecuentemente, en cuáles eran sus derechos adquiridos y su régimen laboral. Al respecto, concluyen:

Era la justicia ordinaria la que debía primero verificar qué tipo de relación laboral pertenecían sea como servidores públicos según la Ley Orgánica de Servicio Público o trabajadores públicos según el Código de Trabajo, posteriormente verificar si su desvinculación era legal o se convirtió en un despido intempestivo y cuantificar los rubros correspondientes [...] la acción de protección no puede sustituir el procedimiento previsto por el ordenamiento jurídico en causas que deben ser ordinarias, ya que esto sería una desnaturalización de esta garantía jurisdiccional.

12. El 23 de junio de 2021, Carlos Alfredo Medina Riofrío presentó su informe de descargo. En lo principal, señaló los antecedentes del caso y estableció en qué normas fundamentó su voto salvado.

4. Planteamiento y resolución del problema jurídico³

13. En los cargos detallados en los párrafos 6.2 y 6.3 *supra*, los accionantes afirman que no se habrían aplicado las normas jurídicas que eran pertinentes al caso y la sentencia

² Cita de la Sala Provincial: “A juicio de esta Corte, la acción de protección se desnaturaliza tanto cuando se la utiliza para el planteamiento de asuntos que corresponden conocer a la justicia ordinaria, como cuando los juzgadores la rechazan de manera automática, argumentando la existencia de otras vías judiciales para el caso”. CCE, sentencia 1679-12-EP/20, 16 de enero de 2020, párr. 59.

³ 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 que dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional. CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

018-18-SIN-CC. Así, estos cargos pretenden que la Corte corrija el razonamiento jurídico empleado en la sentencia impugnada, lo que escapa del ámbito de protección de la garantía de la motivación, pues esta únicamente exige “que la motivación sea suficiente, independientemente de si también es correcta [...]”. Como esta Corte ya lo ha señalado, la garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales”.⁴ Por tanto, no se formulará un problema jurídico al respecto.

14. El cargo sintetizado en el párrafo 6.4 *supra* no se refiere a una actuación judicial, sino a la conducta administrativa que fue objeto de la acción de protección. En una acción extraordinaria de protección, este tipo de análisis, conocido como examen de mérito, solo procede “excepcionalmente y de oficio”.⁵ En consecuencia, no se formulará un problema jurídico sobre este cargo.
15. En relación con el cargo recogido en el párrafo 6.5 *supra*, los accionantes se limitan a afirmar que los jueces debían resolver este caso como el 16171-2020-00009. Sin embargo, no presentan una justificación jurídica que explique por qué los órganos jurisdiccionales estaban obligados a decidir conforme a este caso, por lo que no es posible plantear un problema jurídico en torno a este cargo.
16. Finalmente, respecto del cargo 6.1 *supra*, la Corte verifica que, a pesar de que los accionantes alegan la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva y al trabajo, el cargo se fundamenta en un mismo hecho, relativo a la garantía de la motivación, pues las sentencias impugnadas se habrían limitado a establecer que los asuntos tratados son de mera legalidad, sin realizar un análisis de los derechos constitucionales alegados. Toda vez que la presunta falta de motivación de la sentencia de primera instancia no impidió que se recurra y que se emita una decisión respecto de ese recurso, la presunta falta de motivación de la sentencia de primera instancia no pudo vulnerar, de por sí, la garantía de motivación como parte del derecho a la defensa y, a su vez, como parte del debido proceso.⁶ Por consiguiente, solo de encontrar una vulneración a la motivación en la sentencia de segunda instancia se procederá a analizar si la sentencia de primera instancia vulneró este derecho, por lo que se formula el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró, la sentencia de apelación, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de los accionantes porque no habría analizado las alegadas vulneraciones de los derechos constitucionales?**
17. El artículo 76.7.1 de la Constitución establece la garantía de la motivación en los siguientes términos:

⁴ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 28.

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

⁶ CCE, sentencia 2453-22-EP/23, 15 de marzo de 2023, párr. 18.

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.

18. La sentencia 1158-17-EP/21 determinó que, en razón de la garantía de motivación, una decisión del poder público debe contener una estructura mínimamente completa, esto es, una fundamentación normativa suficiente (enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión y de su aplicación a los hechos del caso) y una fundamentación fáctica suficiente (justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso).⁷ Según esa misma sentencia, la referida estructura argumentativa constituye el criterio rector para evaluar cualquier supuesto quebrantamiento de la garantía de la motivación.
19. 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.⁸ Este último elemento 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.
20. Ahora bien, la jurisprudencia de la Corte también estableció varias excepciones al cumplimiento del criterio rector desarrollado en la sentencia 1158-17-EP/21 y explicado en el párrafo 19 *supra*. Una de esas excepciones se configura “cuando se

⁷ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 61, 61.1 y 61.2.

⁸ *Ibid.*, párrs. 103, 103.1 y 103.2.

impugnan actos administrativos sobre conflictos laborales entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos”.⁹ En estos supuestos, los jueces que conozcan acciones de protección, previamente a cumplir con su obligación de analizar las vulneraciones de derechos, deben verificar la procedencia de la vía constitucional con base en la siguiente regla:

[C]uando 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, a menos que [...], 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 excepcionalísimos que requieran una respuesta urgente por las circunstancias que lo rodeen.¹⁰

21. En relación con lo señalado, en la sentencia 556-20-EP/24, la Corte Constitucional indicó que, en las acciones de protección presentadas por conflictos laborales con el Estado, las judicaturas deben considerar, al menos, los siguientes criterios:¹¹

- i)** Las y los jueces constitucionales deben explicar por qué la vía contencioso-administrativa sería adecuada y eficaz para resolver el caso concreto a la luz de las circunstancias específicas que lo rodean. Para ello, no basta afirmar de forma general que la vía contencioso-administrativa está prevista en la ley para los conflictos laborales “de mera legalidad” con el Estado.
- ii)** Lo que deben examinar las y los jueces es si el caso se enmarca en uno de los supuestos previstos en la sentencia 2006-18-EP/24 para que proceda la acción de protección en un conflicto laboral con el Estado. Es decir, las y los jueces deben razonar si el caso se refiere o no a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor o servidora, como por ejemplo en casos de evidente discriminación, o casos excepcionales que por las circunstancias que los rodeen requieran una respuesta urgente.
- iii)** Si, por el contrario, encuentran que el caso se enmarca en un supuesto de excepción, entonces las y los jueces deben concluir que la AP es la vía adecuada y eficaz y deben pronunciarse sobre la existencia de las violaciones de derechos alegadas.¹²

22. De la revisión del expediente, se verifica que los accionantes pretendían que, a partir del 2 de agosto de 2018, debían sujetarse al régimen del Código de Trabajo, como era previo a las enmiendas constitucionales que fueron declaradas inconstitucionales por

⁹ CCE, sentencias 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024, párr. 42; y 265-20-EP, 27 de junio de 2024, párr. 30, entre otras.

¹⁰ CCE, sentencias 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024, párr. 43.

¹¹ Estos criterios han sido aplicados en las sentencias: CCE, 930-20-EP, 29 de agosto de 2024, párr. 36, sentencia 646-16-EP, 17 de octubre de 2024, párr.15.

¹² CCE, sentencia 556-20-EP/24, 13 de junio de 2024, párr. 65.

la forma. Por consiguiente, los accionantes sostienen que ya no debían estar sujetos al régimen de la Ley Orgánica de Servicio Público. Por lo dicho, corresponde a esta Magistratura verificar si la Sala Provincial cumplió los criterios de motivación desarrollados por la Corte Constitucional para este tipo de casos.

23. En primer lugar, la sentencia estableció que el órgano jurisdiccional era competente, declaró la validez del proceso, estableció los antecedentes procesales y resumió las pretensiones de las partes. Después, en la sección 6.2 la Sala Provincial esgrimió razones para descartar las presuntas vulneraciones de los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación, a la seguridad jurídica, al trabajo y a la igualdad y no discriminación, a pesar de no estar obligada conforme al análisis establecido en el párrafo 25 *infra*.
24. Finalmente, sobre la sentencia 018-18-SIN-CC y la procedencia de la acción de protección se afirmó lo siguiente:

Respecto a la validez de la revisión del alcance e interpretación de normas que no poseen el rango constitucional, por medio de la acción jurisdiccional de protección, la Corte Constitucional en la sentencia 0016-13-SEP-CC [... señaló lo siguiente] “De lo transcrito se tiene que, la acción jurisdiccional de protección no se orienta analizar la naturaleza, alcance o interpretación de las normas infraconstitucionales o su errónea interpretación pues aquello es competencia de los órganos de la justicia ordinaria por medio de la interposición de las acciones y recursos previstos en la ley; como se pretende en el presente caso de forma errada por parte de los legitimados activos. (...)”. En el presente caso se hace evidente que los actos administrativos que ha impugnado vía esta acción constitucional los legitimados activos, siendo el contenido de los oficios con los cuales se da por terminada la vinculación que tenían con el Municipio del cantón Pastaza; argumentando que los documentos en los cuales no se ha cumplido con el alcance de la sentencia emitida por la Corte Constitucional No. 018-18-SIN-CC, auto aclarativo 8-16-IN/19 y Acuerdo Ministerial MDT-2019-373 relativo a que debió celebrarse contratos bajo el régimen del Código de Trabajo entre los ex funcionarios y la administración Municipal, compete a la Justicia ordinaria quien debe establecer la relación laboral y el tipo de legislación infraconstitucional aplicar en cada caso no siendo vulneración a derechos constitucionales en su núcleo duro.

25. A partir de la cita previa se constata que la sentencia de apelación, identificó que el fundamento de la acción de protección se refirió a un conflicto laboral entre el Estado y los accionantes producto de la inconstitucionalidad de las enmiendas constitucionales que modificaron su estatus laboral. Además, la Sala Provincial explicó por qué la vía ordinaria sería adecuada y eficaz para resolver el caso concreto a la luz de las circunstancias específicas que lo rodean, ya que, en general, se referían a establecer cuál era el régimen laboral que se les debía aplicar. Adicionalmente, la Corte verifica que la Sala Provincial no concluyó que los hechos del caso comprometían una notoria gravedad a la dignidad o autonomía de los accionantes y que, consecuentemente, se requiera una respuesta urgente. En consecuencia, la Corte

verifica que la Sala Provincial cumplió con su deber de motivar la improcedencia de la vía. Además, la Sala Provincial realizó dicho análisis después de estudiar los derechos constitucionales vulnerados a pesar de no estar obligada.

- 26.** En conclusión, esta Corte verifica que no se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de los accionantes y, en consecuencia, se debe desestimar la presente acción.

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. Desestimar** la acción extraordinaria de protección **813-21-EP**.
2. Notifíquese, publíquese, devuélvase y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 24 de octubre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL