

Quito, D.M., 30 de enero de 2025

## CASO 3236-21-EP

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

#### SENTENCIA 3236-21-EP/25

**Resumen:** La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección en contra de una sentencia de apelación emitida por la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja en un proceso de acción de protección. Se concluye que la sentencia no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación al no incurrir en el vicio de incongruencia frente a las partes. Esto, en virtud de que sí se contestó el argumento relevante propuesto por la señora Mónica del Cisne Guajala Maldonado.

### 1. Antecedentes

#### 1.1 El proceso de origen

1. El 24 de junio de 2021, la señora Mónica del Cisne Guajala Maldonado presentó una acción de protección en contra de la Gobernación de la provincia de Loja (“**Gobernación**”) y de la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”).<sup>1</sup> El proceso fue signado con el número 11317-2021-00184 y sorteado a la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Puyango, provincia de Loja (“**Unidad Judicial**”).
2. El juez de la Unidad mediante sentencia de 20 de septiembre de 2021 rechazó la acción de protección propuesta. Verificó que la misma se encontraba incurso en la causal contemplada en el numeral 1 del artículo 42 de la LOGJCC. Inconforme con esta

<sup>1</sup> La señora Mónica del Cisne Guajala Maldonado consideró que sus derechos a la seguridad jurídica, a la igualdad formal y no discriminación, al debido proceso en la garantía de motivación, al trabajo y a los derechos de las mujeres embarazadas fueron vulnerados al haber sido desvinculada de su cargo como jefa política del cantón Puyango, a pesar de haber notificado que se encontraba en estado de embarazo. Como pretensión solicitó que: i) se deje sin efecto los memorandos MDG-GLOJ-2021-0313-M de 4 de junio de 2021 y MDG-GLOJ-2021-0327-M de 4 de junio de 2021, mediante los cuales se dispuso su remoción del cargo, ii) que se disponga su reintegro inmediato; y, iii) que se cancelen sus remuneraciones “hasta que concluya su periodo de lactancia”. Por su parte, la Gobernación señaló que la señora Mónica del Cisne Guajala Maldonado ocupaba un cargo de libre nombramiento y remoción. Como consecuencia del inicio de un nuevo período presidencial, asumió funciones una nueva administración, lo que llevó a la autoridad nominadora a destituir a todas las personas que se desempeñaban como jefes políticos y comisarios en toda la provincia de Loja, debido a que estos son puestos de confianza.

decisión, la señora Mónica del Cisne Guajala Maldonado interpuso recurso de apelación.

3. El 19 de octubre de 2021, en sentencia de mayoría, la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja ("**Sala**") rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado.<sup>2</sup>
4. El 22 de octubre de 2021 la señora Mónica del Cisne Guajala Maldonado interpuso recurso de aclaración. El 10 de noviembre de 2021, la Sala resolvió negarlo.

## **1.2 Trámite ante la Corte Constitucional**

5. El 22 de noviembre de 2021, la señora Mónica del Cisne Guajala Maldonado ("**accionante**") presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa en contra de la sentencia de 19 de octubre de 2021. En la Corte Constitucional, la causa se signó con el número 3236-21-EP.
6. La causa fue sorteada el 8 de diciembre de 2021 al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet. Mediante auto de 21 de enero de 2022, se admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.<sup>3</sup>
7. El 10 de febrero de 2022, los jueces de la Sala, George Hernán Salinas Jaramillo y Carlos Tandazo Román, remitieron su informe de descargo.

---

<sup>2</sup> El fundamento de la Sala se basó en los siguientes puntos: (i) respecto a la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica, la Sala desestimó esta afirmación al verificar que la Gobernación "sí cita normas jurídicas previas, claras y públicas que han sido aplicadas por el señor Gobernador de la Provincia de Loja ('sic')"; (ii) en relación con el derecho a la igualdad formal, material y a la no discriminación, concluyó que la Gobernación no vulneró este derecho, pues constató que se aplicaron las disposiciones establecidas en los párrafos 183, 184, 185 y 188 de la sentencia 3-19-JP para proceder con la destitución; (iii) sobre el derecho al trabajo, la Sala determinó que no hubo vulneración de este derecho porque "a la accionante se le pagaron sus remuneraciones de manera oportuna. Por lo tanto, al haber sido removida de su cargo, tratándose de un nombramiento de libre remoción, la entidad demandada no ha vulnerado dicho derecho constitucional"; (iv) con relación al derecho de las personas y grupos de atención prioritaria, la Sala señaló que "no existe violación a este derecho constitucional, ya que no se demostró que a la accionante se le haya negado el derecho a recibir atención prioritaria por parte de la Gobernación de la Provincia de Loja. Al tratarse de un cargo de libre nombramiento y remoción, el señor Gobernador de la Provincia de Loja únicamente aplicó lo dispuesto en la LOSEP, su Reglamento, y la sentencia 3-19-JP, especialmente lo señalado en el párrafo 185 de dicha sentencia"; (v) finalmente, en cuanto al derecho de las mujeres embarazadas a no ser discriminadas, determinó que "no se demostró, por parte de la accionante, que el señor Gobernador de la Provincia de Loja haya realizado algún acto de discriminación en su contra debido a su estado de embarazo". Con base en lo expuesto, la Sala concluyó que no existió vulneración de derechos.

<sup>3</sup> El Tribunal estuvo conformado por los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Enrique Herrería Bonnet; y, el ex juez constitucional Ramiro Ávila Santamaría. En el párrafo 20 del auto en mención, se solicitó a la Sala que presente un informe en el término de diez días.

8. El 10 de agosto de 2022, la accionante presentó un escrito en el cual solicitó que se dicte sentencia.
9. El 13 de enero de 2025, el juez ponente de la presente sentencia avocó conocimiento de la causa e incorporó al expediente los escritos señalados en los párrafos *supra*.

## **2. Competencia**

10. De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución y los artículos 58 y siguientes de la LOGJCC, la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional.

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

### **3.1 De la accionante**

11. La accionante sostiene que la sentencia impugnada vulneró su derecho a la seguridad jurídica, a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la motivación.
12. Respecto al derecho a la seguridad jurídica, la accionante señala que la Sala “no ha valorado la realidad procesal, y no acato (sic) la obligación contenida en el (sic) sentencia No.3-19-JP-20”, la cual fue alegada en su demanda de acción de protección para demostrar “hasta la saciedad que la accionada por acción u omisión vulnero (sic) mis derechos”.
13. Por consiguiente, hace referencia al contenido de sentencia 3-19-JP/20, la cual establece que “revisó y examino (sic) la problemática de la mujer embarazada con licencia de maternidad o en periodos de lactancia [...] con contratos de libre remoción”.
14. Bajo la misma línea, la accionante expone que “[d]e la lectura de la sentencia emitida por la Sala podemos observar [...] que incumplió con el debido proceso señalado en la Ley orgánica (sic) de Servicio Civil y Carrera Administrativa, y su respectivo reglamento (sic)”.
15. Asimismo, alega que la Sala:

[...] ha violado además, los siguientes derechos constitucionales artículo 11 numeral 3, y 9, y por la violaciones de los principios y reglas del debido proceso; en el artículo 66 numeral 25, relacionado con la eficiencia y eficacia; la resolución carece de motivación, con lo que también se ha violado el debido proceso consagrado en 75 (sic) el derecho a la tutela judicial efectiva , el artículo 76 numeral 1 y 7 letra 1) *ibídem*; se ha violado el

artículo 82 relacionado con la seguridad jurídica; el artículo 169 relacionado con las garantías del debido proceso; el artículo 172 relacionado con los principios de la función judicial (sic).

16. Finalmente, expone que, desde su punto de vista, la sentencia 3-19-JP/20 “es muy clara” por lo que, “no pued[e] entender, como (sic) pudieron interpretarla de una manera diferente”. Esto, según argumenta, se debe a que considera que los jueces de la Sala “no valoran la calidad de embarazada de la actora, [un] embarazo que se encuentra probado y aceptado por la parte demandada”. Fundamenta su postura en que los jueces de la Sala “simplemente motivan la sentencia manifestando que a la desvinculación no la ubican en el apartado 184, sino en el 185 de la sentencia Nro.3-19-JP/20” lo cual, a su parecer, vulnera su derecho a la tutela judicial efectiva.

### **3.2 De la Sala de la Corte Provincial**

17. Los jueces de la Sala, George Hernán Salinas Jaramillo y Carlos Tandazo Román, en su informe de descargo, señalaron que en el presente caso existe prueba documental que confirmaba que la accionante se encontraba en estado de embarazo al momento que fue desvinculada.
18. Con base a lo señalado, hacen referencia a los párrafos 183, 184 y 185 de la sentencia 3-19-JP/20, los cuales abordan la terminación laboral de una mujer embarazada y en periodo de lactancia que ocupaba un cargo de libre remoción. A partir de lo expuesto, sostienen que:

En el presente caso, el señor Gobernador de la Provincia de Loja, dentro del término de 30 días a partir de su posesión ha notificado a la hoy accionante con la terminación de la relación laboral; por lo que a criterio de este Tribunal (sic) NO existe violación al Derecho a la igualdad formal, material y no discriminación y por consecuencia NO corresponde mandar a pagar la compensación por su estado actualmente de lactancia, así lo dispone la misma Corte Constitucional en la sentencia de marras [...] (Énfasis pertenece al original).

19. Por otra parte, señalan que:

Según lo dispuesto por el Art. 437 de la Constitución de la República, entre uno de los requisitos para que proceda la Acción Extraordinaria de Protección, es que, la legitimada activa, en este caso la señora: Mónica del Cisne Guajala Maldonado, haya demostrado que en el juzgamiento se ha violado por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la constitución (sic). En el presente caso, no existe ninguna violación al debido proceso, ni tampoco existe vulneración de algún derecho constitucional.

20. Finalmente, alegan que “[l]a accionante, pretende a través de esta acción [e]xtraordinaria de protección, que la Corte Constitucional analice nuevamente la prueba aportada en el transcurso del proceso; lo que es totalmente improcedente”.

#### 4. Planteamiento de problemas jurídicos

21. 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 estos dirigen sobre las decisiones impugnadas por considerarlas lesivas de un derecho fundamental.
22. Del argumento resumido en el párrafo 14 *supra* esta Corte advierte que la accionante enfoca su demanda en la falta de aplicación de normas infraconstitucionales, específicamente de la “Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, y su respectivo Reglamento”. La revisión de la correcta o incorrecta aplicación de dichas normas constituye un análisis que no se encuentra dentro de las competencias de esta Corte Constitucional, y por lo mismo, al no ser un argumento completo, y pese a hacer un esfuerzo razonable, esta Corte no procederá con el análisis de la mentada alegación.<sup>4</sup>
23. Respecto al cargo contenido en el párrafo 15 *supra* se evidencia que no es claro ni completo. La accionante únicamente se limita a referirse a derechos que considera fueron vulnerados, sin aportar argumentos que sustenten su alegación. Por tanto, pese a realizar un esfuerzo razonable, no es posible formular un problema jurídico.
24. En cuanto a los cargos contenidos en los párrafos 12, 13 y 16 *supra*, esta Corte evidencia que los cargos carecen de claridad y completitud. No obstante, esta Corte, realizando un esfuerzo razonable y con base en el principio *iura novit curia*, plantea el siguiente problema jurídico: **¿La Sala vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por incurrir en un vicio de incongruencia frente a las partes al no haber respondido un argumento relevante planteado por la accionante?**

#### 5. Resolución del problema jurídico

25. El artículo 76 numeral 7, letra l) de la Constitución prescribe:

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.

---

<sup>4</sup> CCE, sentencia 30-17-EP/21, 21 de julio de 2021, párr. 21.

26. Dicho esto, existen situaciones en las que *prima facie* una fundamentación fáctica y normativa pueden aparentar suficiencia; no obstante, una de ellas podría ser inexistente al estar afectada por un vicio motivacional.
27. Respecto a este vicio en particular, la Corte Constitucional ha manifestado que:
- 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 [...] generalmente, con miras a tutelar de manera reforzada un derecho fundamental (incongruencia frente al Derecho) (énfasis añadido).<sup>5</sup>**
28. La incongruencia frente a las partes puede darse por omisión o por acción. La primera se configura cuando no se contestan cargos relevantes de las partes; mientras que, la segunda ocurre cuando el juzgador contesta los argumentos relevantes mediante tergiversaciones, de tal forma que efectivamente no los contesta.<sup>6</sup> Por tanto, corresponde a esta Corte verificar (i) si los cargos a los que presuntamente no se dio respuesta fueron planteados en el proceso de origen, (ii) si estos eran argumentos relevantes y, de serlo, (iii) si existió o no un pronunciamiento al respecto.
29. Esta Corte evidencia que la accionante, en la audiencia de acción de protección señaló que el acto administrativo mediante el cual fue destituida se basó en lo que establecen los párrafos 182 al 185 de la sentencia 3-19-JP/20, sobre la desvinculación de mujeres embarazadas que ocupaban un cargo de libre remoción. A partir de esto, sostuvo que la aplicación e interpretación realizada por parte de la Gobernación no fue adecuada, ya que, a su parecer, y con base en lo establecido en la referida sentencia, sí contaba con estabilidad laboral.
30. Consecuentemente, esta Corte considera que el cargo señalado *ut supra* es relevante, toda vez que apuntaba a que el problema jurídico se resolviera de forma opuesta a la que efectivamente falló la judicatura accionada. Esto fundamentado en que, aquel argumento, a criterio de la accionante, hubiese permitido dilucidar que sí contaba con estabilidad laboral. Por lo tanto, el argumento señalado tiene el potencial de modificar la resolución de la causa.
31. Una vez determinada la relevancia del argumento corresponde dilucidar si la Sala dio respuesta a este:

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

<sup>6</sup> CCE, sentencias 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 89; y, 2422-19-EP/23, 28 de junio de 2023, párr. 40.

**32.** Al respecto, se observa que la sentencia impugnada se divide en 15 considerandos.<sup>7</sup>

El primero se refiere a los antecedentes del caso, el segundo a la notificación de la acción de protección, el tercero a las intervenciones y argumentos presentados por las partes en audiencia, el quinto a lo que se resolvió en la sentencia de primera instancia, el sexto a jurisdicción y competencia, el séptimo a la validez procesal y el octavo a la naturaleza jurídica de la acción de protección.

**33.** Por su parte, en el considerando noveno la Sala se plantea el problema jurídico a resolver, siendo este el siguiente:

¿Con la remoción del cargo de jefe político del cantón Puyango en contra de la Ing. Mónica del Cisne Guajala Maldonado, que se encontraba en estado de embarazo, se violentó el derecho a la seguridad jurídica, prevista en el art. 82 de la constitución, el derecho a la igualdad formal, material y no discriminación, previsto en el art. 66. 4, el derecho al trabajo, previsto en el art. 33, el derecho de las personas y grupos de atención prioritaria, previsto en el art. 35, el derecho de las mujeres embarazadas, previsto en el art. 43. 1 de la constitución que invoca la accionante?

**34.** Por consiguiente, en los puntos 10, 11, 12, 13 y 14 de la sentencia impugnada, la Sala procede a analizar si se configura la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica, a la igualdad formal, material y no discriminación, al trabajo, a los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria; y, al de las mujeres embarazadas, respectivamente. Al respecto, determinó lo siguiente:

**34.1.** Respecto al derecho a la seguridad jurídica, verifica que el memorando mediante el cual fue destituida la accionante “sí cita normas jurídicas previas, claras públicas que han sido aplicadas por el señor Gobernador de la Provincia (sic) de Loja, por lo que no se encuentra violación al Derecho (sic) a la Seguridad Jurídica (sic)”. Entre las normas y jurisprudencia citadas, se encuentra el artículo 83 de la LOSEP y los párrafos 183,183, 184 y 185 de la sentencia 3-19-JP/20.

**34.2.** Sobre el derecho a la igualdad formal, material y no discriminación, la Sala afirma que existe prueba documental de que la accionante se encontraba embarazada cuando fue destituida de su cargo. Hace referencia a lo que establecen los párrafos 183 al 185, así como el párrafo 188 de la sentencia 3-19-JP/20, para después concluir que:

En el presente caso, el señor Gobernador de la Provincia de Loja, dentro del término de 30 días a partir de su posesión ha notificado a la hoy accionante con la terminación de la relación laboral; por lo que a criterio de este Tribunal (sic) NO existe violación al Derecho a la igualdad formal, material y no discriminación y por consecuencia

---

<sup>7</sup> Esta Corte advierte que en la sentencia impugnada existe un error de forma pues no consta un considerando cuarto. Sin embargo, por efectos prácticos se referirá a los nombres de cada considerando tal y como consta en esta.

NO corresponde mandar a pagar la compensación por su estado actualmente de lactancia (sic) (énfasis pertenece al original).

**34.3.** En cuanto al derecho al trabajo, sostiene que el presente caso se trata de un cargo de libre nombramiento y remoción, y que el mismo “no está protegido por la [LOSEP]”. Cita los artículos 83 y 85 de la referida norma, así como, los artículos 47, inciso e); y, 105 de su Reglamento para concluir que:

En el presente caso no existe vulneración al derecho constitucional al trabajo, puesto que a la accionante se le ha pagado sus remuneraciones en su momento oportuno, por lo tanto al haber sido removida de su cargo POR TRATARSE UN NOMBRAMIENTO DE LIBRE REMOCIÓN, la entidad demandada, no ha vulnerado dicho derecho constitucional. Por lo tanto se desechan estos cargos (énfasis pertenece al original).

**34.4.** En relación al derecho a las personas y grupos prioritarios, la Sala determinó que:

NO existe violación a este derecho constitucional, puesto que no está demostrado que a la hoy accionante se le haya negado el derecho a recibir atención prioritaria por parte de la Gobernación de la Provincia (sic) de Loja, pues al tratarse un cargo de LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN, el señor Gobernador (sic) de la Provincia de Loja, lo que ha hecho es aplicar la Ley Orgánica de Servicio Público, su Reglamento y la sentencia emitida por la Corte Constitucional en el Caso (sic) Nro. 3-19-JP y acumulados de fecha 05 de agosto de 2020, especialmente lo que se señala en dicha sentencia en el párrafo 185, por lo tanto se desechan estos cargos (énfasis pertenece al original).

**34.5.** Por último, en referencia al derecho de las mujeres embarazadas, la Sala cita el artículo 43 de la Constitución. Establece que “[e]n el caso *subjúdice*, NO está demostrado por parte de la accionante que el señor Gobernador (sic) de la Provincia de Loja, haya realizado algún acto de discriminación en contra de la accionante por su estado de embarazo” (énfasis pertenece al original).

**35.** Finalmente, en el último considerando, que es el décimo quinto, la Sala, con base a lo señalado en los subpárrafos anteriores, expone que para emitir su resolución ha tomado en cuenta la sentencia 3-19-JP/20, específicamente lo que se establece en sus párrafos 185, 188 y 210. A partir de esto, rechaza el recurso de apelación interpuesto por la accionante y confirma la sentencia de primera instancia.

**36.** En mérito de lo expuesto esta Corte evidencia que dentro del análisis de la sentencia impugnada la Sala sí se pronunció sobre el cargo de la accionante respecto de que la Sala no tomó en cuenta lo que se determina en la sentencia 3-19-JP/20. En virtud de esto, la Corte no constata que se configure un vicio de incongruencia frente a las partes por parte de la Sala, lo que implica que no existe una violación al debido proceso en la garantía a la motivación.

37. Esta Corte recuerda que lo señalado *ut supra*, no supone ni un análisis sobre la corrección de la motivación de la sentencia impugnada, ni pronunciamiento alguno sobre la veracidad o asertividad de dicho argumento y su impacto material y concreto sobre la resolución del caso.

## 6. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección 3236-21-EP.
2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, tres votos salvados de los jueces constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz y Teresa Nuques Martínez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 30 de enero de 2025.- Lo certifico.

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

**SENTENCIA 3236-21-EP/25**

**VOTO SALVADO**

**Jueza constitucional Teresa Nuques Martínez**

1. Con fundamento en los artículos 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, se formula el presente voto salvado con relación a la sentencia 3236-21-EP/25 (“**sentencia de mayoría**” o “**decisión de mayoría**”) aprobada el 30 de enero de 2025.
2. La decisión de mayoría desestimó la acción extraordinaria de protección presentada por Mónica del Cisne Guajala Maldonado (“**accionante**”), al determinar que la sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja<sup>1</sup> (“**sentencia impugnada**”), no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.
3. La accionante en la demanda de acción extraordinaria de protección alegó, en lo principal, que la Sala accionada “no acato [sic] la obligación contenida en el [sic] sentencia No. 3-19-JP-20 [...] en la que se revisó y examino [sic] la problemática de la mujer embarazada con licencias de maternidad o en periodos de lactancia [...] con contratos de libre remoción, luego de la presentación de varios recursos extraordinarios por haber sido notificadas con la terminación de la relación laboral en el sector público”. Así, señaló que la Corte, a través de la sentencia 3-19-JP/20, “[e]stableció parámetros que deben ser observados tanto por entidades públicas como por operadores de jurídicos para garantizar sus derechos”.
4. Al respecto, la sentencia de mayoría indicó que la Sala provincial sí atendió y se pronunció sobre lo señalado en la sentencia 3-19-JP/20, siendo este un cargo relevante dentro de la acción de protección. En virtud de ello, la mayoría de este Organismo determinó que no se configuró el vicio motivacional de incongruencia frente a las partes.

---

<sup>1</sup> La sentencia fue dictada dentro de la acción de protección 11317-2021-00184, presentada por Mónica del Cisne Guajala Maldonado en contra de la Gobernación de la provincia de Loja y la Procuraduría General del Estado, argumentando haber sido desvinculada de su cargo como jefa política del cantón Puyango, a pesar de haber notificado que se encontraba en estado de embarazo. La parte accionante alegó la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica, a la igualdad formal y no discriminación, al debido proceso en la garantía de motivación, al trabajo y a los derechos de las mujeres embarazadas.

5. Ahora bien, quien suscribe el presente voto discrepa con la decisión adoptada en la sentencia de mayoría, considerando que el caso *in examine* ameritaba un abordaje desde la línea jurisprudencial desarrollada por esta Corte en materia de estabilidad laboral reforzada de mujeres embarazadas y en periodo de lactancia. En este sentido, cabe destacar los criterios que desde la jurisprudencia constitucional se han emitido, a fin de garantizar la efectiva la protección de los derechos que corresponden a este grupo de atención prioritaria.
6. Se debe partir indicando que la CRE, en su artículo 429, prescribe que “[l]a Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia”. Por su lado, el artículo 332 *ibidem* reconoce y concede protección y tutela especial a las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, garantizando “el acceso y estabilidad en el empleo sin limitaciones por embarazo o número de hijas e hijos, derechos de maternidad, lactancia, y el derecho a licencia por paternidad”; además, la norma constitucional proscribire “el despido de la mujer trabajadora asociado a su condición de gestación y maternidad, así como la discriminación vinculada con los roles reproductivos”.
7. Bajo este esquema normativo, en la sentencia 309-16-SEP-CC, la Corte conoció el caso que devino de una acción de protección presentada por una mujer embarazada que fue cesada por una entidad pública, mientras mantenía un contrato de servicios ocasionales. Dicha acción fue concedida en primera instancia, pero el fallo fue revocado en apelación. En contra de esta decisión, la afectada presentó acción extraordinaria de protección y alegó la vulneración de los derechos constitucionales a la igualdad y no discriminación, motivación y seguridad jurídica. El análisis de los cargos llevó a esta Magistratura a identificar la protección reforzada de la que gozan las servidoras públicas embarazadas y en periodo de lactancia bajo modalidad de contrato de servicios ocasionales. De ahí que, la Corte determinó el siguiente sentido para el artículo 58 de la LOSEP:

En caso de necesidad institucional se podrá renovar por única vez el contrato de servicios ocasionales hasta por doce meses adicionales, salvo el caso de [...] personas con discapacidad debidamente calificadas por la Autoridad competente y *el de las mujeres embarazadas y en estado de gestación*. En este último caso, la vigencia del contrato durará hasta el fin del período fiscal en que concluya su periodo de lactancia, de acuerdo con la ley.<sup>2</sup>

8. Del mismo modo, se estableció la siguiente regla con relación al artículo 146 del Reglamento de la LOSEP:

---

<sup>2</sup> CCE, sentencia 309-16-SEP-CC, 21 de septiembre de 2016, decisorio 5.

Las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia que han suscrito un contrato de servicios ocasionales con una entidad pública, no podrán ser separadas de sus labores, en razón de la aplicación f del artículo 146 del Reglamento General de la Ley Orgánica de Servicio Público. Los contratos de servicios ocasionales suscritos entre una mujer embarazada o en periodo de lactancia y una entidad pública, podrán terminar únicamente por las causales a, b, c, d, e, g, h, e i del artículo 146 del Reglamento General de la Ley Orgánica de Servicio Público.<sup>3</sup>

9. La referida regla jurisprudencial impide la cesación de las funciones laborales a las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia “[p]or terminación unilateral del contrato por parte de la autoridad nominadora [...]”, supuesto regulado en la causal f) del artículo 146 del Reglamento a la LOSEP.
10. Posteriormente, en la sentencia 3-19-JP/20, la Corte en ejercicio de su facultad revisión (i) desarrolló estándares de protección para mujeres embarazadas y en periodo de lactancia vinculadas laboralmente al sector público, (ii) desarrolló el derecho al cuidado, e (iii) identificó a la sentencia 309-16-SEP-CC como un precedente; sin resolver los casos concretos seleccionados. Paralelamente, este Organismo se alejó del precedente establecido en la sentencia 309-16-SEP-CC en cuanto a “la modificación del contrato de servicios ocasionales por razones de maternidad y lactancia y al tiempo de extensión de la protección hasta la finalización del periodo fiscal”.<sup>4</sup> De esta manera, consideró que, sin importar la modalidad laboral determinada en la LOSEP -contrato de servicios ocasionales, nombramiento provisional o cargos de libre nombramiento y remoción-, no se contabilizará la protección especial en atención al cierre del año fiscal, sino que durará hasta el final del periodo de lactancia.<sup>5</sup>
11. En la sentencia 2016-16-EP/21, esta Magistratura reiteró y llamó la “atención a las autoridades judiciales respecto de su obligación de respetar y garantizar los derechos y estándares de protección de las mujeres embarazadas en contextos laborales [...] de conformidad con la Constitución y la sentencia N° 3-19-JP”.
12. En la misma línea, en la sentencia 2286-17-EP/23, la Corte clarificó los cambios realizados por la jurisprudencia respecto del fallo 309-16-SEP-CC, y señaló expresamente que la sentencia 3-19-JP/20:

[...] amplió el rango de protección a las modalidades de contratación del servicio público, la Corte analizó la situación de la terminación de los contratos de servicios ocasionales por el cumplimiento del plazo y consideró los pronunciamientos ya realizados para establecer que la terminación de la relación laboral por este motivo se constituye en una vulneración de derechos de las trabajadoras embarazadas o en periodo de lactancia puesto

<sup>3</sup> *Ibid*, decisorio 6.

<sup>4</sup> CCE, sentencia 3-19-JP/20 y acumulados, 05 de agosto de 2020, párr. 174.

<sup>5</sup> *Ibid*, párrs. 169 y 176.

que prima ‘su situación especial’.<sup>6</sup>

13. Luego, en la sentencia 2997-19-EP/23 se reconstruyó el precedente del fallo 309-16-SEP-CC y la regla jurisprudencial quedó acotada a contratos de servicios ocasionales, el siguiente sentido:

Si, **(i)** una mujer embarazada celebró un contrato bajo la modalidad de servicios ocasionales; y, **(ii)** la entidad empleadora conocía el estado de gravidez de manera previa a su desvinculación [Supuesto de hecho], entonces, la entidad no puede dar por terminado el contrato hasta el fin del período de lactancia, incluso si se ha cumplido el plazo establecido en el contrato [Consecuencia jurídica].<sup>7</sup>

14. Por otro lado, en la sentencia 2903-19-EP/24, este Organismo determinó el momento de inicio de la protección que la estabilidad laboral reforzada dota a las mujeres embarazadas; para ello, citando la sentencia 3-19-JP/20,<sup>8</sup> se estableció que “la mujer embarazada deberá notificar ‘tan pronto tenga conocimiento’ al jefe inmediato, lo cual podrá ser realizado de forma escrita o ‘podría realizarse por cualquier otro medio disponible’ [...] Por lo anterior, resulta claro que la notificación habilita a la entidad pública a ejercer sus obligaciones de cuidado”. Además, la Corte razonó que la terminación de la relación laboral de una mujer embarazada o en periodo de lactancia, debe presumirse discriminatoria si la entidad no demuestra lo contrario. Como otro de los puntos relevantes, este fallo reiteró que la sentencia 3-19-JP/20 extendió la protección laboral reforzada también para las mujeres vinculadas a través de nombramientos provisionales.<sup>9</sup>

15. En consonancia con lo señalado en el párrafo anterior, en la sentencia 2006-18-EP/24, se ratificó la protección laboral reforzada también para los nombramientos provisionales, en los siguientes términos:

[...] la protección laboral reforzada de las mujeres embarazadas permite el ejercicio del derecho al trabajo y los demás derechos que se derivan de este, para garantizar a su vez, una vida digna. En consecuencia, **esta Corte debe fallar, en el presente caso, en el mismo sentido que en el supuesto de los contratos ocasionales pues garantizar la protección laboral reforzada de las mujeres embarazadas, en periodos de maternidad y lactancia con nombramientos provisionales, en ambos casos en general, no afecta de manera grave los valores de la administración pública y del**

<sup>6</sup> CCE, sentencia 2286-17-EP/23, 28 de junio de 2023, párr. 67.

<sup>7</sup> CCE, sentencia 2997-19-EP/23, 25 de octubre de 2023, párr. 63.

<sup>8</sup> CCE, sentencia 3-19-JP/20 y acumulados, 05 de agosto de 2020, párrs. 151: “La protección especial para las mujeres embarazadas comienza el momento mismo del embarazo. Las obligaciones de cuidado comienzan con la notificación del embarazo, para que los obligados ejerzan su rol de cuidado cuando las mujeres lo requieran o sus circunstancias de salud así lo ameriten. El conocimiento del embarazo de las trabajadoras no es requisito para establecer si existe o no protección especial, sino para determinar la obligación de los deberes de cuidado. La falta de conocimiento imposibilita el ejercicio del rol de cuidado al empleador o empleadora”.

<sup>9</sup> CCE, sentencia 2903-19-EP/24, 13 de marzo de 2024.

**ingreso al servicio público.** En consecuencia, las instituciones públicas no deben desvincular a mujeres embarazadas, en periodos de maternidad o lactancia con nombramiento provisional, garantizando el derecho al trabajo, en las mismas condiciones, hasta que concluya la licencia por lactancia.<sup>10</sup>

[Énfasis agregado]

16. A partir de lo señalado, es posible definir que la propiedad relevante en el contexto de los casos de mujeres embarazadas y en periodo de lactancia en el sector público que se rigen por la LOSEP, puede determinarse en relación con la necesidad de protección derivada de su situación de vulnerabilidad y de la necesidad de garantizar el principio y derecho de igualdad material a este grupo de atención prioritaria, más allá de la modalidad de vinculación laboral prevista en dicha norma. Al respecto, esta Corte ha mencionado:

46. Este estándar de protección, ha dicho la Corte, “se da frente a la desventaja en la que esta condición [...] pone [a las mujeres] frente a los hombres dentro de un sistema patriarcal. No sólo garantiza a las mujeres la igualdad en el acceso al empleo sino también la permanencia. Al garantizar este derecho, los demás derechos de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia se refuerzan para su pleno ejercicio”.

47. En el caso de las mujeres embarazadas, en periodo de maternidad y lactancia, el derecho al trabajo permite a su vez el ejercicio de los derechos a una remuneración justa, a las licencias por maternidad y lactancia, a contar con las facilidades necesarias para la recuperación después del embarazo y en el periodo de lactancia, a la seguridad social, a la salud de la madre y de su hija o hijo, a la protección y cuidado necesarios de las niñas y niños recién nacidos, entre otros. Por tanto, el estándar de protección laboral reforzada de las mujeres embarazadas, en periodo de maternidad y lactancia garantiza el ejercicio del derecho al trabajo y los demás derechos que se derivan de este.<sup>11</sup>

17. Con base en lo expuesto, se verifica que a partir de la sentencia de revisión 3-19-JP/20 la línea jurisprudencial de protección y estabilidad laboral reforzada a mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, ha evolucionado paulatinamente, teniendo como sustento lo establecido en el artículo 332 de la CRE. De esta manera, la suscrita jueza constitucional considera que la jurisprudencia constitucional no solo ha elevado la protección de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, sino que, además, ha dotado de tangibilidad y mayor eficacia a los derechos que la Constitución les reconoce.
18. Siendo así, para quien suscribe el presente voto salvado, la decisión de mayoría debía observar en la resolución del caso *in examine* el desarrollo jurisprudencial que este

<sup>10</sup> CCE, sentencia 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024, párr. 54.

<sup>11</sup> *Ibid*, párrs. 46 y 47.

Organismo ha efectuado sobre los derechos de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.<sup>12</sup> En este aspecto, reposan las razones de la disidencia.

Teresa Nuques Martínez  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 3236-21-EP, fue presentado en Secretaría General el 05 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 09:14; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

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

---

<sup>12</sup> El objeto de lo señalado en este voto salvado no es necesariamente pretender extender la protección a la estabilidad laboral reforzada a las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia que ejercen cargos de libre nombramiento y remoción, sino que radica en atender la dimensión constitucional que podría estar implícita en el caso analizado.

**SENTENCIA 3236-21-EP/25**

**VOTO SALVADO**

**Juez constitucional Jhoel Escudero Soliz**

1. En sesión del Pleno del día 30 de enero de 2025, la Corte Constitucional aprobó con voto de mayoría la sentencia 3236-21-EP/25. Dicha decisión resolvió negar la acción extraordinaria de protección presentada por Mónica del Cisne Guajala Maldonado (“**accionante**”) en contra de la sentencia dictada el 19 de octubre de 2021 (“**sentencia impugnada**”) por la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“**Sala Provincial**”).
2. En su demanda de acción extraordinaria de protección la accionante argumentó que su destitución se basó en una interpretación inadecuada de la sentencia 3-19-JP/20. A su criterio, esta decisión reconoce la estabilidad laboral de mujeres embarazadas que ocupan un cargo de libre remoción, por lo que no podía ser desvinculada por la Gobernación de la provincia de Loja (“**Gobernación**”).
3. La sentencia de mayoría analizó este cargo a partir de un posible vicio motivacional de incongruencia frente a las partes, al no haber respondido la sentencia impugnada un argumento relevante planteado por la accionante. La sentencia de mayoría concluyó que la alegación sobre inadecuada aplicación de la sentencia 3-19-JP/20 por parte de la Gobernación es un argumento relevante, pues podría haber llevado a una resolución diferente del caso. Tras analizar la sentencia impugnada, concluyó que la Sala Provincial sí se pronunció sobre el cargo de la accionante respecto de que la Sala Provincial no tomó en cuenta lo señalado en la sentencia 3-19-JP/20. Por tanto, concluyó que no se configuró el vicio motivacional analizado y, en consecuencia, desestimó la acción extraordinaria de protección.
4. Respetuosamente, discrepo del criterio de la mayoría por las razones que paso a exponer a continuación y, al amparo del artículo 92 de la LOGJCC, formulo el siguiente voto salvado.

**1. Análisis**

5. En el presente voto salvado sostendré que la Sala Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por no haber cumplido con el estándar de suficiencia en garantías jurisdiccionales, al no haber realizado un análisis de las vulneraciones de derechos y haber omitido esta obligación al resolver una acción de

protección respecto a los derechos de una persona que pertenece a un grupo de atención prioritaria, particularmente, a la protección reforzada que tiene una mujer embarazada en el ámbito laboral de las entidades públicas.

6. A criterio de la accionante, la protección laboral reforzada a mujeres embarazadas era aplicable a su caso pues, si bien ocupaba un cargo de libre remoción, se encontraba en estado de gravidez y la sentencia 3-19-JP/20 estableció la protección laboral de mujeres embarazadas que ocupan este tipo de cargos. Por ello, dado que la Gobernación tenía conocimiento de su embarazo de ocho meses, su desvinculación vulneró esta protección constitucional establecida en su favor. Con base en estos argumentos, la Sala Provincial planteó como problema jurídico si la remoción de la accionante de su cargo de jefa política vulneró sus derechos a la seguridad jurídica, igualdad y no discriminación, al trabajo y los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria.
7. Para resolver el problema jurídico la sentencia impugnada reseña el contenido de los párrafos 182 a 185 de la sentencia 3-19-JP/20. Además, establece que, de conformidad con el párrafo 188 de aquella sentencia, la trabajadora embarazada que ha sido desvinculada “[...] no pierde su derecho a recibir una compensación económica hasta que finalice su periodo de lactancia, además de la liquidación que por ley le corresponda [...]”. Posteriormente, concluye que “[...] a criterio de este Tribunal NO se ha violentado el derecho a la igualdad formal, material y no discriminación en contra de la [...]” accionante.
8. Sobre el derecho al trabajo reseña varias disposiciones constitucionales y determina que el cargo de jefa política es de libre remoción por lo que no está “protegido” por la Ley Orgánica del Servicio Público (“LOSEP”). Tras citar varios artículos de la LOSEP sobre la cesación de funciones, concluye que no existe una vulneración al derecho al trabajo.
9. En cuanto al derecho de las personas y grupos de atención prioritaria, la Sala Provincial cita la Constitución, y determina que:

En el caso en análisis a criterio de este Tribunal NO existe violación a este derecho constitucional, puesto que no está demostrado que a la hoy accionante se le haya negado el derecho a recibir atención prioritaria por parte de la Gobernación de la Provincia de Loja, pues al tratarse un cargo de LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN, el señor Gobernador de la Provincia [sic] de Loja, lo que ha hecho es aplicar la Ley Orgánica de Servicio Público, su Reglamento y la sentencia emitida por la Corte Constitucional en el Caso Nro. 3-19-JP- y acumulados de fecha 05 de agosto de 2020, especialmente lo que se señala en dicha sentencia en el párrafo 185, por lo tanto se desechan estos cargos.

10. Finalmente, sobre la protección de los derechos de las mujeres embarazadas, la sentencia impugnada cita el artículo 43 de la Constitución y concluye que en el caso de origen no “[...] está demostrado por parte de la accionante que el señor Gobernador de la Provincia [sic] de Loja, haya realizado algún acto de discriminación en contra de la accionante por su estado de embarazo [...]”. Por tanto, rechazó la acción de origen.
11. En atención a estas consideraciones de la Sala Provincial, a mi criterio, los cargos de la acción extraordinaria de protección debieron ser reconducidos y analizados bajo el vicio motivacional de insuficiencia.
12. En el análisis de este problema jurídico, esta Corte debió considerar que su jurisprudencia ha establecido que la motivación exige que las autoridades judiciales realicen “[...] un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto [...]”.<sup>1</sup> Por tanto, la suficiencia de una decisión emitida en garantías jurisdiccionales reviste un estándar mayor al exigir que la autoridad judicial analice las posibles vulneraciones alegadas y brinde contestación para determinar si se configura o no una vulneración de derechos constitucionales.
13. Así, al analizar la alegada vulneración a la garantía de la motivación en casos referentes a mujeres desvinculadas de sus trabajos en el sector público, y que hayan estado embarazadas o en periodo de lactancia, la jurisprudencia de esta Corte ha verificado que las autoridades judiciales aborden los cargos planteados y consideren a este problema como fundamental para su resolución. Correspondía entonces analizar el contenido de la sentencia impugnada para verificar si la Sala Provincial realizó el análisis de las vulneraciones alegadas en relación con la situación específica de los derechos de las mujeres embarazadas o en lactancia como grupo de atención prioritaria.
14. A mi criterio, el análisis de la Sala Provincial, reseñado en los párrafos 7 a 10 de este voto salvado, no se configura como una evaluación real de los cargos específicos presentados por la accionante para sustentar la vulneración de derechos alegada.
15. Específicamente, en cuanto a la protección laboral reforzada, la sentencia impugnada se limitó a citar normativa constitucional para concluir que, debido a la naturaleza del cargo que ocupaba la accionante, las disposiciones infra legales citadas no le otorgaban esa protección. De este modo, la Sala Provincial inobservó la situación de vulnerabilidad que ostentaba una mujer embarazada, y omitió justificar y explicar por

---

<sup>1</sup> CCE, sentencia 001-16-PJO-CC, 22 de marzo de 2016, pág. 23; sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 103.1; sentencia 1285-13-EP/19, 04 de septiembre de 2019, párr. 28.

qué no se configuró la vulneración del derecho a la protección laboral reforzada alegado por la accionante.

16. Por lo expuesto, considero que la sentencia de mayoría debió aceptar la acción extraordinaria de protección y realizar un control de mérito del proceso de garantías jurisdiccionales de origen, a efectos de aplicar la jurisprudencia de esta Corte en materia de protección laboral reforzada.

Jhoel Escudero Soliz  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 3236-21-EP, fue presentado en Secretaría General el 12 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 16:34; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

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

**SENTENCIA 3236-21-EP/25**

**VOTO SALVADO**

**Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes**

1. Con fundamento en los artículos 92 y 93 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente presento un voto salvado respecto de la decisión adoptada por mayoría en sentencia 3236-21-EP/25, aprobada en la sesión de Pleno de 30 de enero de 2025.
2. El proceso de origen fue planteado por Mónica del Cisne Guajala Maldonado, quien presentó una acción de protección en contra de la Gobernación de la provincia de Loja (“**Gobernación**”) y de la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”). La accionante alegó que sus derechos a la seguridad jurídica, igualdad formal y no discriminación, al debido proceso en la garantía de la motivación, al trabajo y a los derechos de las mujeres embarazadas fueron vulnerado por la decisión de desvincularla de su cargo de jefa política del cantón Puyango a pesar de haber notificado que se encontraba embarazada. La acción de protección fue rechazada en las dos instancias.
3. La Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“**Corte Provincial**”) estimó, entre otras cosas, que la accionante no demostró que se haya realizado un acto de discriminación por parte de la Gobernación por su estado de embarazo y que se aplicaron los párrafos 183 a 185 y 188 de la sentencia 3-19-JP/20.
4. La accionante alegó que la Corte Provincial no aplicó en su resolución la sentencia 3-19-JP/20, que era aplicable a su caso y obligaba a la judicatura a valorar su estado de embarazado, así como analizar el caso en el marco del párrafo 185 de dicha sentencia y no en el párrafo 184. Al no haber motivado su sentencia, a la luz de los párrafos pertinentes de la decisión 3-19-JP/20, la accionante alega que se vulneraría su derecho a la tutela judicial efectiva.
5. A mi parecer, lo anterior ameritaba la reconducción y formulación de un problema jurídico relacionado con la vulneración del derecho a la seguridad jurídica de la accionante, por la presunta inobservancia de los párrafos 184 y 185 de la sentencia 3-19-JP/20. Considero que la sentencia debió abordar este cargo a la luz de las siguientes consideraciones.

**A. Inobservancia de la sentencia 3-19-JP/20 respecto de funcionarias embarazadas de libre nombramiento y remoción**

6. Este Organismo ha establecido que, cuando se trata de inobservancia de precedentes vinculantes por parte de las y los operadores de justicia, “esta constituye en sí misma una afectación a preceptos constitucionales susceptible de ser examinada a la luz del derecho a la seguridad jurídica”.<sup>1</sup>
7. En función de la alegación de la accionante, la Corte Provincial habría inobservado los parámetros establecidos en la sentencia 3-19-JP/20 y acumulados al evadir lo dispuesto en dicho fallo, respecto que no se puede desvincular a una mujer embarazada “por expresa disposición de la sentencia de la Corte Constitucional”.
8. En este sentido, con el fin de analizar si se incumplió un precedente constitucional, esta Corte debía determinar los siguientes elementos: i) si la decisión que se alega como inobservada contiene un precedente constitucional; y, ii) si el precedente era aplicable al caso bajo análisis.
9. A la luz de lo establecido en el artículo 2.3 de la LOGJCC, este Organismo ha establecido que los precedentes emanados de las sentencias y dictámenes de la Corte Constitucional tienen efectos vinculantes y deben ser observados tanto por este Organismo como por las demás autoridades jurisdiccionales.
10. El precedente de las sentencias constitucionales, como criterios jurisprudenciales de carácter vinculante, es una fuente de derecho de origen judicial. De manera general, la observancia de los precedentes es susceptible de ser exigida constitucionalmente cuando se tratan de precedentes en sentido estricto. De conformidad con la sentencia 109-11-IS/20, el precedente en sentido estricto se encuentra en el núcleo de la *ratio decidendi*, y se representa como una regla en que “el decisor subsume los hechos del caso concreto para, inmediatamente, extraer la decisión”.<sup>2</sup> Es decir, los precedentes en sentido estricto son tal en tanto la regla que generan resuelven el caso en cuestión.
11. Ahora bien, este Organismo observa que la sentencia 3-19-JP/20 y acumulados fue dictada en el marco de un proceso de selección y de revisión para el desarrollo de jurisprudencia vinculante (precedente de carácter *erga omnes*). En la sección de competencia de la sentencia se determina que se establecen “nuevos criterios”, de modo que se confirman las sentencias seleccionadas y en el decisorio de la misma, se determina que **los criterios establecidos en la sentencia tendrán efectos para los**

<sup>1</sup> CCE, sentencias 1797-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 45; 1499-18-EP, 9 de agosto de 2023, párr. 23.

<sup>2</sup> CCE, sentencia 109-11-IS/20, 26 de agosto de 2020, párr. 23.

**casos que se presenten después de su expedición;** y se confirman las decisiones de las acciones de protección de origen –salvo aquellas que se relacionen con la interposición de otras acciones constitucionales–. Incluso, de acuerdo con la lectura de las sentencias impugnadas, es posible notar que para las y los jueces de instancia la sentencia en cuestión desarrolla criterios vinculantes a partir de los cuales han analizado el caso concreto para determinar si se configura o no una vulneración de derechos constitucionales.

12. En la sentencia 3-19-JP/20 y acumulados, este Organismo desarrolló el contenido de los derechos de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia que fueron desvinculadas de sus puestos de trabajo en el contexto laboral público, a partir de la revisión de los casos seleccionados.<sup>3</sup> Aunque la sentencia incluye varios criterios jurisprudenciales que, si bien no constituyen “precedentes en sentido estricto” tal como se ha conceptualizado este término en la sentencia 109-11-IS/20, son vinculantes y gravitan sobre los casos futuros que reúnan las mismas condiciones fácticas, en virtud de las razones señaladas *supra*. Por eso, su desconocimiento vulnera el derecho a la seguridad jurídica y puede ser justiciado en el marco de una acción extraordinaria de protección.

---

<sup>3</sup> En la sentencia 3-19-JP/20 y acumulados, los casos seleccionados fueron revisados por esta Corte para “comprender situaciones recurrentes de violaciones a los derechos de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia”. Entre los casos que fueron revisados se encuentran, entre otros, los que se detallan a continuación:

- a) Caso 15-19-JP: María Viviana Leguizamón Rodas, con cargo de libre remoción en el Instituto de Investigación, Capacitación y Promoción Político Electoral del Consejo Nacional Electoral, obtuvo licencia sin remuneración para el cuidado de su hijo recién nacido (del 1 de noviembre al 31 de diciembre de 2017). El 11 de diciembre de 2017 fue removida de su cargo.
- b) Caso 21-19-JP: María Salomé Córdova Viteri, con cargo de libre remoción en la Universidad Nacional de Educación. El 1 de julio de 2018 solicitó licencia por maternidad. El 29 de agosto de 2018 fue notificada la terminación de su cargo, y la propuesta de que asuma el cargo de directora administrativa.
- c) Caso 23-19-JP: María Cristina Espinoza Salguero, con cargo de libre remoción en el GAD de Baba. El 4 de mayo de 2018 dio aviso de su embarazo. El 14 de mayo de 2018 fue removida de su cargo.
- d) Caso 65-19-JP: María Gabriela Román Suárez, con cargo de libre remoción en la Dirección de Información, Seguimiento, y Evaluación de la Coordinación General de Gestión Estratégica perteneciente a la Coordinación General de Gestión Estratégica del Ministerio de Agricultura. El 16 de agosto de 2017 dio aviso de su embarazo. El 21 de agosto de 2018 se nombró a un nuevo ministro de Agricultura. El 22 de agosto de 2018 fue notificada la aceptación de su renuncia sin que la haya presentado.
- e) Caso 215-19-JP: María Magdalena Cobo Suárez, con cargo de libre remoción en la Procuraduría General del Estado. Mientras se encontraba en período de lactancia fue cesada de sus funciones.
- f) Caso 229-19-JP: Katherine del Rocío Ortíz Navarro, con cargo de libre remoción en el Ministerio de Educación. El 6 de junio de 2018 solicitó licencia para el cuidado de su hija recién nacida. El 1 de agosto de 2018 fue cesada de sus funciones.
- g) Caso 307-19-JP: Erika Alexandra Cabezas González, con cargo de libre remoción en el GADMC Penipe. El 10 de noviembre de 2018 solicitó vacaciones por riesgo de aborto. El 23 de noviembre de 2018, la Alcaldesa de Penipe dispuso su cambio de puesto.
- h) Caso 390-19-JP: Cristina Alexandra Flores Calvopiña, con cargo de libre remoción en el Consejo Nacional Electoral. El 18 de junio de 2018 solicitó permiso para el cuidado de su hijo recién nacido. El 5 de septiembre de 2018 fueron cesados los consejeros del Consejo Nacional Electoral. El 1 de octubre de 2017 fue cambiada de cargo.

13. Además, las sentencias de la Corte Constitucional tienen la virtualidad de generar jurisprudencia vinculante, que implica la emisión de criterios provenientes de la interpretación jurisdiccional de esta Magistratura y que guían la práctica de los operadores jurídicos y la adjudicación en casos futuros, con miras a la uniformidad en la aplicación del derecho. De ahí que esta jurisprudencia vinculante tenga como fin garantizar la previsibilidad, la coherencia y la confianza legítima de los ciudadanos respecto del derecho jurisprudencial.
14. En el análisis de los casos seleccionados, la sentencia 3-19-JP/20 y acumulados establece algunas formas en las que se pueden violar los derechos de las mujeres embarazadas, en periodo de lactancia y cuidado, cuando son removidas de sus cargos. A partir de ello, a lo largo del contenido de la sentencia, se establecen criterios relacionados con la desvinculación de estas personas de sus puestos de trabajo en el contexto de distintas modalidades de trabajo en el sector público. Dentro de estas modalidades, la sentencia se refiere, entre otras, a los cargos de libre nombramiento y remoción (párr. 182 al 185 de la sentencia). Es sobre este punto específico que la accionante centra su argumentación.
15. Al respecto, en cuanto al primer elemento referido en el párrafo 8 *supra*, se observa que, como interpretación del ordenamiento jurídico, en el párrafo 185 de la decisión la Corte planteó el siguiente criterio jurisprudencial:
185. Cuando se trata de una nueva administración o de una nueva autoridad que tiene la potestad de designar a personas de libre remoción, **la autoridad nominadora procurará contar con el trabajo de la persona bajo protección especial**. Si no fuere posible, hasta un período máximo de 30 días, contados a partir de la posesión del funcionario con dicha potestad, se podrá terminar la relación laboral sin que exista la obligación de la compensación por cuidado. Transcurrido ese plazo, se estará a lo dispuesto en el párrafo anterior. [Énfasis añadido]
16. De lo expuesto, se advierte que la Corte Constitucional, sobre los cargos de libre nombramiento y remoción, desarrolló criterios vinculantes que versan sobre el supuesto en el que existe una nueva administración o autoridad con potestad de designar a personas de libre remoción. Así, este Organismo, estableció que: i) que la autoridad nominadora de la nueva administración procure que la persona bajo protección especial continúe en su cargo o trabajo. ii) En caso de que no sea posible contar con el trabajo de la persona bajo protección especial, se permite la terminación de la relación laboral bajo ciertas condiciones: a) en un periodo máximo de 30 días, contados desde la posesión de la nueva autoridad, para la terminación de la relación laboral sin la obligación de compensación por cuidado; b) después de los 30 días, existe el derecho a la compensación del derecho a cuidado.

17. Dado lo anterior, observo que en el proceso de origen los hechos se adecúan a aquellos que se proponen en la sentencia 3-19-JP/20 dado que la accionante tenía un nombramiento de libre remoción como jefa política, que puso en conocimiento de la Gobernación que se encontraba embarazada y que, de forma posterior, fue notificada con la remoción de su cargo.
18. Dentro del análisis de la Corte Provincial, se debía tomar en cuenta que el párrafo 185 de la sentencia 3-19-JP/20 indica que: “la autoridad nominadora procurará contar con el trabajo de la persona bajo protección especial”. Esto implica que, en su sentencia, la Corte Provincial debía observar el criterio vinculante de, como obligación mínima, revisar si se procuró o no contar con el trabajo de la accionante. En consecuencia, desde mi análisis, existe una inobservancia por parte de la Corte Provincial del criterio vinculante contenida en la sentencia constitucional referida. Esta constituye *per se* una violación autónoma del derecho a la seguridad jurídica de la accionante al tratarse de la inobservancia de un criterio vinculante desarrollado en la sentencia 3-19-JP/20 y acumulados.
19. De igual forma, dada la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, considero que lo que cabía en este caso era verificar si se cumplía con los requisitos para entrar a analizar el mérito del caso,<sup>4</sup> que a mi criterio, sí se cumplen. Lo anterior, debido a que: i) en el proceso de origen se observan hechos que podrían constituir una vulneración de derechos constitucionales, específicamente la seguridad jurídica y la protección especial de las mujeres embarazadas y el derecho al trabajo; ii) el caso no habría sido seleccionado por este Organismo para su revisión y, iii) el caso cumple con el criterio de una posible inobservancia de precedentes vinculantes de la Corte Constitucional, relacionados con la protección laboral reforzada de las mujeres embarazadas.
20. Por lo anterior, estimo que en el caso bajo estudio existió una vulneración de derechos, específicamente al derecho a la seguridad jurídica por inobservancia de lo indicado en la sentencia 3-19-JP/20, y que se debía proceder con el examen de mérito por lo considerado en el párrafo *supra*.

Alejandra Cárdenas Reyes  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

---

<sup>4</sup> CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 50.

**Razón:** Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 3236-21-EP, fue presentado en Secretaría General el 13 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 15:14; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

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