

Quito, D. M., 08 de octubre de 2025

CASO 2175-21-EP

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

SENTENCIA 2175-21-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada por Nancy Geovanna Muñoz Mullo en contra de la sentencia de la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en el marco de una acción de protección. Este Organismo verifica que el fallo impugnado no vulneró el derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE), ya que no aplicó una norma declarada inconstitucional conforme la sentencia 3-19-JP/20; ni tampoco vulneró el debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE), por cuanto no se verificó el vicio de incongruencia frente a las partes.

1. Antecedentes procesales

1. El 25 de agosto de 2020, Nancy Geovanna Muñoz Mullo (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra del Ministerio de Salud Pública (“**entidad accionada**”). En su demanda indicó que la entidad accionada vulneró sus derechos constitucionales al dar por terminado su contrato de servicios ocasionales antes del fin del periodo fiscal en el que concluyó su periodo de lactancia.¹
2. El 12 de febrero de 2021, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Rumiñahui, provincia de Pichincha (“**Unidad Judicial**”), aceptó la demanda². Declaró que se vulneraron los derechos de la accionante a la igualdad

¹ Proceso 17205-2020-00680. La accionante manifestó que prestó sus servicios en el Ministerio de Salud Pública desde el 1 de julio de 2018. El 10 de enero de 2019 dio a luz a dos gemelos. En razón de ello, la entidad accionada emitió una acción de personal en la cual indicó que el permiso de lactancia de la accionante sería desde el 14 de abril de 2019 hasta el 13 de abril de 2020. Posteriormente, el 20 de mayo 2020, durante la emergencia sanitaria por el COVID-19, la entidad accionada dio por terminado su contrato, extendiéndolo hasta el 31 de mayo de 2020. Ante esto, la accionante expresó que, conforme al artículo 58 de la Ley Orgánica de Servicio Público (“**LOSEP**”), “se [prohibía] dar por terminado el contrato ocasional de trabajo de las mujeres con permiso de lactancia antes del fin del periodo fiscal en que concluya su período de lactancia”, que en su caso debió ser en diciembre de 2020.

² La Unidad Judicial señaló que, a pesar que se respetaron los derechos de maternidad y las horas de lactancia de la accionante, “[la entidad accionada debía] haber respetado su derecho reforzado del derecho de vigencia de su nombramiento hasta el fin del período fiscal en que concluya su período de lactancia”, de conformidad con el artículo 58 de la LOSEP. Como medidas de reparación dispuso el pago de los haberes laborales dejados de percibir desde la fecha de su desvinculación hasta el 31 de diciembre de 2020, “fecha en que efectivamente debía finalizar el periodo fiscal en el que concluyó la fase de lactancia la accionante”.

material y no discriminación, así como su derecho al trabajo y como servidora pública. La entidad accionada interpuso recurso de apelación.

3. El 21 de mayo de 2021, la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Corte Provincial**”) aceptó el recurso de apelación y revocó la sentencia subida en grado.³ En contra de esta decisión la accionante interpuso recurso de aclaración, mismo que fue negado mediante auto el 17 de junio de 2021.
4. El 5 de julio de 2021, Nancy Geovanna Muñoz Mullo presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 21 de mayo de 2021 emitida por la Corte Provincial (“**decisión impugnada**”).
5. El 9 de septiembre de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional⁴ admitió a trámite la acción extraordinaria de protección y solicitó a la Corte Provincial que emita un informe de descargo, el cual fue presentado el 28 de septiembre de 2021.
6. El 17 de febrero de 2022, se realizó el resorteo del proceso y la sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento de la causa el 6 de junio de 2025. Solicitó nuevamente a la Corte Provincial un informe actualizado de descargo.
7. El 11 de junio de 2025, la Corte Provincial dio cumplimiento a la disposición antes señalada.

2. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución, y el artículo 191, número 2 letra d, de la LOGJCC.

También dispuso la realización de gestiones pertinentes por parte del Ministerio de Salud Pública para “garantizar las condiciones de afiliación de la legitimada activa”, y la emisión de disculpas públicas a la accionante.

³ En lo principal, la Corte Provincial manifestó que, a través de la sentencia 3-19-JP/20 de fecha 5 de agosto de 2020, la Corte Constitucional declaró como inconstitucional el texto del tercer inciso del art. 58 de la LOSEP, refiriendo a que se cambió la frase “hasta el fin del periodo fiscal en que concluya su periodo de lactancia” por “hasta el fin del periodo de lactancia”. Por tanto, señaló que el Ministerio de Salud Pública no vulneró los derechos de la accionante, puesto que fue desvinculada una vez que efectivamente terminó su periodo de lactancia.

⁴ La Sala de Admisión estuvo conformada por el juez constitucional Alí Lozada Prado, el entonces juez constitucional Hernán Salgado Pesantes y la entonces jueza constitucional Daniela Salazar Marín.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. De la accionante

9. La accionante alega que se ha vulnerado su derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE) y al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE). Para sustentar sus pretensiones en contra de la decisión impugnada, la accionante expresa los siguientes cargos:
10. Sobre la vulneración del derecho a la **seguridad jurídica (art. 82 CRE)**, la accionante manifiesta lo siguiente:
- 10.1. Señala que los jueces accionados “aplicaron una norma sustantiva de manera retroactiva, pues aplicaron la nueva norma creada a partir de la Sentencia 3-19-JP/20”, la cual señaló que la protección laboral para las mujeres en periodo de lactancia se extendería hasta que dicho periodo termine, y no hasta el fin del periodo fiscal en que concluya su periodo de lactancia.⁵ Al respecto, señala que la sentencia 3-19-JP/20 “tiene efectos a futuro” y que, por tanto, la Corte Provincial debió tomar en cuenta la fecha en la que presentó la demanda de acción de protección y “la fecha de publicación de la sentencia (Registro Oficial 103 del 24 de noviembre de 2020)”.⁶ Arguye que, de tal manera, “existe una clara vulneración del derecho a la seguridad jurídica pues los jueces estarían aplicando [...] una norma con carácter retroactivo”.⁷
- 10.2. Añade que esto tuvo como consecuencia la vulneración del “derecho de estabilidad labora[l] reforzada que [ella tiene] como grupo de atención prioritaria (mujer embarazada)”, y los derechos de sus hijos contemplados en el artículo 45 de la Constitución.⁸ Manifiesta que “la vulneración del derecho a la seguridad jurídica de los jueces ha terminado desprotegiendo estos otros derechos mencionados”, pasando por alto que ella “decidió tener hijos sabiendo que contaba con una norma que le permitía tener cierta estabilidad y ciertos riesgos de manera segura”.⁹

⁵ CCE, sentencia 3-19-JP/20, 5 de agosto de 2020, párrs. 175 y 176.

⁶ Expediente procesal de segunda instancia, proceso 17205-2020-00680, demanda de acción extraordinaria de protección, fs. 116v.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*, fs. 117.

11. Sobre la vulneración de su derecho al debido proceso en la garantía de la **motivación** (art. 76.7.1 CRE), la accionante arguye que uno de sus argumentos principales en segunda instancia fue “la aplicación del artículo 96.4 de la LOGJCC¹⁰ y los efectos que tiene por regla general en nuestro ordenamiento jurídico las declaratorias de inconstitucionalidad”.¹¹ En tal sentido, alega que “los jueces hoy accionados no hicieron mención alguna a dicha norma”, cuestión que, a su criterio, era relevante, pues la sentencia impugnada no hizo un “análisis del motivo por el cual se estaría escogiendo un precedente de la Corte Constitucional por encima de la norma del artículo 96 de la LOGJCC, ambas normas destinadas a determinar una misma cuestión: la aplicación de una norma declarada inconstitucional en el tiempo”.¹²
12. Finalmente, la accionante solicita que se acepte su demanda, se deje sin efecto la sentencia de la Corte Provincial, se disponga que otros jueces conozcan el recurso de apelación planteado por el Ministerio de Salud Pública, y se declare la vulneración de su derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE) y al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE).

3.2. De la judicatura accionada

13. En su informe de descargo, la Corte Provincial señala que la sentencia impugnada cumple con los estándares de motivación, en virtud de que se enunciaron “las normas jurídicas en las que se funda” y “la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”. Indica que la sentencia “analizó y valoró uno por uno los derechos presuntamente afectados”.¹³
14. La Corte Provincial expresa que “la accionante, desde el inicio de su relación laboral desde el mes de Julio de 2018, ha percibido una remuneración en razón de su trabajo realizado”, garantizándose de esta manera su derecho al trabajo y “sus derechos como mujer embarazada [...] y en periodo de lactancia”.¹⁴
15. Explica que el periodo de lactancia de la accionante finalizó el 13 de abril de 2020, y que de conformidad con la acción de personal del Ministerio de Salud Pública, su

¹⁰ Artículo 96 numeral 4 de la LOGJCC: “Las sentencias que se dicten sobre las acciones públicas de inconstitucionalidad surten efectos de cosa juzgada, en virtud de lo cual: 4. Las sentencias producen efectos generales hacia el futuro. De manera excepcional se podrán diferir o retrotraer los efectos de las sentencias, cuando sea indispensable para preservar la fuerza normativa y superioridad jerárquica de las normas constitucionales, y la plena vigencia de los derechos constitucionales”.

¹¹ Expediente procesal de segunda instancia, proceso 17205-2020-00680, demanda de acción extraordinaria de protección, fs. 117v.

¹² *Ibid*, fs. 118v.

¹³ SACC, informe de descargo del 28 de septiembre de 2021 ingresado electrónicamente, fs. 6.

¹⁴ *Ibid*.

“desvinculación laboral ocurrió el 31 de mayo de 2020 [...], es decir, 48 días después de haber terminado dicho periodo” (énfasis omitido).¹⁵

16. También señala que la terminación de la relación laboral de la accionante “no constituye un acto discriminatorio, ya que en todo momento se le garantizó su protección especial y un trato diferenciado al resto de servidores públicos, durante su embarazo y periodo de lactancia”.¹⁶
17. Con relación a la aplicación de la declaratoria de inconstitucionalidad contenida en la sentencia 3-19-JP/20, la cual modificó el texto del artículo 58 de la LOSEP, la Corte Provincial cita una parte de la decisión impugnada en la cual se señaló que las declaratorias de inconstitucionalidad no están sujetas a la fecha de inicio de un proceso judicial concreto, sino al momento en que una autoridad administrativa o judicial debe interpretar y aplicar la norma. Al respecto, señala que no se vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la accionante.
18. Finalmente, la Corte Provincial indica que dentro de la presente causa “ha quedado plenamente justificado que no existe vulneración de derechos”, por cuanto la sentencia impugnada se ha dictado en aplicación a lo establecido en la Constitución, “toda vez que se ha dado cumplimiento estricto a la tutela judicial efectiva [...], al debido proceso [...], al derecho a la defensa [...] y a la seguridad jurídica”.¹⁷

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

19. Este Organismo ha establecido que 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 se dirigen contra el acto principal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental. Además, ha señalado que un argumento mínimamente completo debe reunir, al menos, tres elementos: (i) una tesis; (ii) una base fáctica; y (iii) una justificación jurídica.¹⁸
20. Respecto a los cargos sintetizados en los párrafos 10.1 y 10.2 *supra*, esta Corte observa que la accionante alega que se vulneró su derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE) porque la decisión impugnada aplicó de manera retroactiva la declaratoria de

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*, fs. 7.

¹⁸ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18. Un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica), y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica).

inconstitucionalidad del artículo 58 de la LOSEP, contenida en la sentencia 3-19-JP/20, lo cual devino en la consecuente vulneración de su derecho a tener protección laboral reforzada. Por consiguiente, se formula el siguiente problema jurídico: **¿La Corte Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE) de la accionante porque habría aplicado de forma retroactiva los efectos de la sentencia 3-19-JP/20, lo cual, a su vez, habría vulnerado su derecho a la protección laboral reforzada?**

21. Con relación al cargo sintetizado en el párrafo 11 *supra*, esta Magistratura verifica que la accionante argumenta que se vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE) porque la sentencia de la Corte Provincial no se habría pronunciado sobre su argumento de si en su caso era aplicable o no el artículo 96.4 de la LOGJCC, respecto a la aplicación de la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 58 de la LOSEP. Ante esto, se formula el siguiente problema jurídico: **¿La Corte Provincial vulneró el derecho a la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE) porque su decisión incurriría en el vicio de incongruencia frente a las partes, en tanto no habría contestado el argumento de la accionante sobre si era aplicable el artículo 96 número 4 de la LOGJCC?**

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. ¿La Corte Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE) de la accionante porque habría aplicado de forma retroactiva los efectos de la sentencia 3-19-JP/20, lo cual, a su vez, habría vulnerado su derecho a la protección laboral reforzada?

22. El artículo 82 de la Constitución establece que: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.

23. En este sentido, la Corte Constitucional ha manifestado que este derecho se garantiza:

[A] través de un ordenamiento jurídico previsible, estable, claro y coherente, que permita tener una noción razonable de las reglas a ser aplicadas, a efecto de generar en los individuos la certeza de que su situación jurídica no será modificada por fuera de los cauces regulares previamente establecidos e imponiéndole a las autoridades competentes el deber de evitar la arbitrariedad.¹⁹

24. En el caso *in examine*, la accionante alega que se vulneró su derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE), ya que cuando ella terminó su periodo de lactancia (13 de abril

¹⁹ CCE, sentencia 1552-17-EP/21, 23 de junio de 2021, párr. 36.

2020) y fue desvinculada del Ministerio de Salud Pública (31 de mayo 2020), el artículo 58 de la LOSEP, en su parte pertinente, establecía que la vigencia del contrato de servicios ocasionales duraría hasta el fin del periodo fiscal en el que concluía su periodo de lactancia. Es decir, manifiesta que, al momento en el que sucedieron los hechos, tenía la certeza de que tendría protección laboral reforzada hasta el 31 de diciembre de 2020. No obstante, sostiene que en la decisión impugnada se aplicó la declaratoria de inconstitucionalidad contenida en la sentencia 3-19-JP/20 de 5 de agosto de 2020.

25. Ahora bien, la sentencia 3-19-JP/20 analizó la constitucionalidad de una frase del artículo 58 de la LOSEP y consideró que la extensión de la protección hasta la finalización del período fiscal establecía una distinción, “que podría tener efectos discriminatorios en su aplicación”. Para evitar, ese trato diferenciado, la Corte razonó “que independientemente del tipo de contrato o cargo no se contabilizará la protección especial en atención al cierre del año fiscal, sino que durará hasta el fin del periodo de lactancia”. De tal manera, dispuso lo siguiente:

En consecuencia, la frase “hasta el fin del período fiscal en que concluya su período de lactancia” [del artículo 58 de la LOSEP] se **declara inconstitucional** por contravenir el artículo 11 (2) de la Constitución, y la Corte considera que debe sustituirse por la expresión “**hasta el fin del periodo de lactancia**”, que garantizará una temporalidad para la protección en igual condición para toda mujer que requiera protección por embarazo o periodo de cuidado por lactancia (énfasis añadido).

26. Además, se observa que la referida sentencia 3-19-JP/20, en el decisorio 11, establece sus propios efectos respecto a la declaratoria de inconstitucionalidad. De esta manera, la decisión de la Corte ordenó:

11. Disponer que los criterios establecidos en esta sentencia tengan efectos para los **casos que se presenten después de su expedición**. Se confirman las sentencias revisadas, salvo aquellas que **estén en conocimiento** de esta Corte por otras acciones constitucionales (énfasis añadido).

27. De lo expuesto, se evidencia que la sentencia 3-19-JP/20 determinó de forma **expresa y específica** que sus efectos regirían “para los casos que se presenten después de su expedición” y los casos en conocimiento de la Corte. De tal manera, el parámetro temporal de aplicación surge de la **propia sentencia**.
28. Esta Corte considera importante indicar que la fecha de expedición y la de publicación de una sentencia constitucional son diferentes. Así, si bien la accionante arguye, conforme al cargo sintetizado en el párrafo 10.1 *supra*, que la Corte Provincial debía tomar en consideración la fecha de publicación de la sentencia 3-19-JP/20 en el

Registro Oficial (24 de noviembre de 2020), la propia sentencia establece claramente que sus efectos surtirían a los **casos** que se presenten desde su **expedición** (5 de agosto de 2020) y a los casos que esté pendiente su resolución en la Corte.

29. De esta manera, esta Corte constata que la demanda de acción de protección (25 de agosto de 2020) fue presentada **después** de que la sentencia 3-19-JP/20 fuera **expedida**,²⁰ es decir, luego de que fuera aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional (5 de agosto de 2020). En tal virtud, este Organismo advierte que, a la fecha en que se presentó la acción de protección de origen, la sentencia 3-19-JP/20 ya surtía efectos y por tanto era aplicable al caso *sub judice*²¹ y los jueces accionados debían actuar conforme a aquel. Tanto más, porque la frase declara como inconstitucional era discriminatoria y provocaba un trato diferenciado a mujeres durante su periodo de lactancia.
30. Además, de la revisión de la sentencia impugnada, se observa que la Corte Provincial resolvió el recurso de apelación con base en la declaratoria de inconstitucionalidad de la frase del artículo 58 de la LOSEP, tal como se estableció en la sentencia 3-19-JP/20, circunstancia que se adecúa con el deber de los jueces de no aplicar las disposiciones jurídicas declaradas como inconstitucionales al momento de interpretar y aplicar una determinada disposición jurídica. Por lo tanto, los jueces accionados, a fin de garantizar la coherencia y uniformidad en el ordenamiento jurídico y de tutelar el alcance de los derechos constitucionales de la accionante en el caso, estaban obligados a aplicar los efectos de la sentencia 3-19-JP/20 pues el presente caso inició con la presentación de la demanda después de la expedición de la referida sentencia, cuando ya surtían los efectos de la inconstitucionalidad de la frase “hasta el fin del período fiscal en que concluya su período de lactancia” del artículo 58 de la LOSEP. Independientemente de la fecha en la que ocurrieron los hechos, con el fin de no incurrir en la prohibición contenida en el artículo 96 número 1 de la LOGJCC.²²

²⁰ Artículo 95 de la LOGJCC: “Efectos de la sentencia en el tiempo. - Las sentencias que se dicten en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad surten efectos de cosa juzgada y producen efectos generales hacia el futuro. De manera excepcional se podrán diferir o retrotraer los efectos de las sentencias, cuando sea indispensable para preservar la fuerza normativa y superioridad jerárquica de las normas constitucionales, la plena vigencia de los derechos constitucionales, y cuando no afecte la seguridad jurídica y el interés general”.

²¹ De hecho, es oportuno evidenciar que incluso a la fecha de resolución de la garantía jurisdiccional en primera instancia, la sentencia 3-19-JP/20 era de conocimiento público, puesto que ya se había notificado (2 de agosto de 2020) y publicado en el Registro Oficial (24 de noviembre de 2020).

²² LOGJCC, artículo 96 numeral 1: “Las sentencias que se dicten sobre las acciones públicas de inconstitucionalidad surten efectos de cosa juzgada, en virtud de lo cual: 1. Ninguna autoridad podrá aplicar el contenido de la disposición jurídica declarada inconstitucional por razones de fondo, mientras subsista el fundamento de la sentencia”.

31. Por todo lo anterior, este Organismo descarta la alegada vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica (art. 82 CRE), y la consecuente vulneración del derecho a la protección laboral reforzada, en virtud de que los jueces accionados no aplicaron una norma declarada como inconstitucional de forma retroactiva.

5.2. ¿La Corte Provincial vulneró el derecho a la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE) porque su decisión incurriría en el vicio de incongruencia frente a las partes, en tanto no habría contestado el argumento de la accionante sobre si era aplicable el artículo 96 número 4 de la LOGJCC?

32. El artículo 76, número 7 letra “1” de la Constitución reconoce el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. Así, el texto constitucional establece:

En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...] 1) 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.

33. Por su parte, la Corte Constitucional ha señalado que existe deficiencia motivacional en las decisiones judiciales si se presentan alguno de estos supuestos: 1) inexistencia, 2) insuficiencia, y 3) apariencia.²³ Respecto a la apariencia motivacional, esta Corte ha establecido que esta no es una tercera categoría, sino que “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”.²⁴
34. De tal forma, entre los vicios motivacionales de apariencia se encuentra el de **incongruencia**, el cual se produce cuando la autoridad judicial no ha contestado algún argumento relevante de las partes (**incongruencia frente a las partes**), o no se analizado una norma legal o jurisprudencial determinante en la resolución de los problemas jurídicos (incongruencia frente al derecho).
35. Es preciso señalar que esta Magistratura ha manifestado que la **incongruencia frente a las partes** no surge cuando se deja de contestar cualquier argumento de las partes, sino aquellos que sean **relevantes** y puedan incidir significativamente en la resolución de los problemas jurídicos.

²³ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 66.

²⁴ CCE, sentencia 1852-21-EP/25, de 14 de febrero de 2025, párr. 23

36. En el caso examinado, la accionante manifiesta que uno de sus argumentos más importantes en segunda instancia fue el que si en el caso era aplicable o no el artículo 96 número 4 de la LOGJCC; sin embargo, alega que esta cuestión no fue respondida por los jueces de la Corte Provincial. En otras palabras, la accionante presentó como alegato si es que la declaratoria de inconstitucionalidad del texto del artículo 58 de la LOSEP, contenida en la sentencia 3-19-JP/20, era aplicable o no a su caso en razón del tiempo.
37. En consecuencia, para determinar si la decisión impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, le corresponde a este Organismo constatar: **(i)** si durante la acción de protección la accionante argumentó o fundamentó lo señalado en el párrafo anterior; y **(ii)** si la Corte Provincial no se pronunció sobre ello en la resolución impugnada. De comprobarse (i) y (ii), entonces corresponde analizar **(iii)** la relevancia que tuvo el argumento.²⁵
38. Sobre **(i)**, de la revisión del expediente constitucional, esta Corte observa que, en el escrito presentado el 11 de marzo de 2021, en la etapa de apelación, la accionante señaló que las normas declaradas inconstitucionales tienen efectos a futuro. En lo pertinente, consideró:
- De la norma transcrita [art. 96.4 de LOGJCC] entonces se concluye que, cuando la Corte Constitucional, ejerciendo control constitucional hacia una norma, ha declarado inconstitucional alguna disposición normativa ésta declaratoria tiene efectos a futuro, salvo que la propia Corte Constitucional en la misma sentencia indique -a manera de excepción- que dicha declaratoria tiene efectos retroactivos. De la sentencia No. 3-19-JP/20 publicada el 24 de noviembre no se desprende párrafo alguno donde la Corte haya establecido efectos retroactivos (énfasis omitido).
39. En consecuencia, se constata que la accionante sí presentó el argumento alegado **(i)**.
40. Sobre **(ii)**, de la revisión integral de la decisión impugnada, esta Corte constata que, en el considerando séptimo, en el numeral 7.2, la Corte Provincial se pronunció sobre el argumento de la accionante de la siguiente manera:

- 40.1.** Primero, citó el artículo 58 de la LOSEP en su parte pertinente, el cual señaló que los contratos ocasionales de las mujeres embarazadas se extenderían hasta el fin del periodo fiscal en que concluya su periodo de lactancia.

²⁵ CCE, sentencia 2700-21-EP/25, 9 de enero de 2025, párr. 20; CCE, sentencia 1228-20-EP/24, 24 de octubre de 2024, párr. 33.

- 40.2.** Segundo, citó el párrafo 175 de la sentencia 3-19-JP/20, en el cual consta la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 58 de la LOSEP.
- 40.3.** Tercero, citó partes de la sentencia 1121-12-EP/20 emitida por este Organismo, la cual señaló que dichas declaratorias no están sujetas a la fecha en que se dio inicio un proceso, sino al momento que una autoridad judicial o administrativa debe aplicar la norma.
- 40.4.** Finalmente, concluyó que no se vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la accionante, toda vez que la entidad demandada no contravino lo dispuesto en la sentencia 3-19-JP/20.
- 41.** De lo anteriormente transcrito, esta Corte verifica que, en la decisión impugnada, la autoridad judicial respondió el argumento de la aplicación de la sentencia 3-19-JP/20 en el tiempo para el caso concreto. De esta forma, se constata que la Sala justificó que dicha aplicación estaba sujeta a la fecha en la que una autoridad debe interpretar y aplicar una norma, y no a la fecha en la que se inició un proceso judicial concreto. Por tanto, se determina que la judicatura accionada sí respondió el argumento de la accionante **(ii)**.
- 42.** En este sentido, si bien la decisión impugnada no menciona expresamente el artículo 96 número 4 de la LOGJCC, sí responde por qué la declaratoria de inconstitucionalidad de la sentencia 3-19-JP/20 era aplicable al caso, a pesar de que la acción de protección fue presentada con anterioridad a su publicación en el Registro Oficial. Siguiendo este orden de ideas, cabe recordar que, a la hora de evaluar si una sentencia está suficientemente motivada no solamente se debe tener en cuenta su contenido explícito, sino también su **contenido implícito**, lo cual, a criterio de este Organismo, no supone un incumplimiento del estándar de suficiencia de la motivación.²⁶
- 43.** Por todo lo expuesto, este Organismo descarta la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE), puesto que la decisión impugnada sí contestó el argumento relevante de la accionante en su sentencia.

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 demanda de acción extraordinaria de protección **2175-21-EP**.

²⁶ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 62-63.

2. Notifíquese, devuélvase y archívese.

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz y José Luis Terán Suárez; y, un voto salvado de la jueza constitucional Claudia Salgado Levy, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 08 de octubre de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

SENTENCIA 2175-21-EP/25

VOTO CONCURRENTE

Juez constitucional Jhoel Escudero Soliz

1. Antecedentes

1. En sesión del Pleno del día 8 de octubre de 2025, la Corte Constitucional aprobó la sentencia 2175-21-EP/25. Dicha decisión resolvió negar la acción extraordinaria de protección presentada por Nancy Geovanna Muñoz Mullo (“**accionante**”) en contra de la sentencia dictada el 21 de mayo de 2021 (“**sentencia impugnada**”) por la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala Provincial**”).
2. En su demanda de acción extraordinaria de protección la accionante argumentó que la judicatura accionada vulneró sus derechos a: **i)** la seguridad jurídica, al aplicar de forma retroactiva la sentencia 3-19-JP/20 y acumulados, pese a que debía tener efectos solo hacia el futuro; y, **ii)** al debido proceso en la garantía de la motivación, pues omitió analizar su argumento sobre la aplicación del artículo 96, numeral 4 de la LOGJCC y no justificó por qué se aplicó una sentencia de la Corte Constitucional por encima de esa norma.
3. La sentencia analizó estos cargos a partir de una posible vulneración al derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de motivación. Así, concluyó que la sentencia impugnada no transgredió el derecho a la seguridad jurídica de la accionante pues la sentencia 3-19-JP/20 y acumulados, que declaró inconstitucional la frase “hasta el fin del período fiscal” y la sustituyó por “hasta el fin del periodo de lactancia”, determinó en su decisorio 11 que la declaratoria de inconstitucionalidad tendría efectos a futuro, para “[...] los casos que se presenten después de su expedición [...]”.¹ En consecuencia, la decisión impugnada contiene una fundamentación normativa y fáctica suficientes ante la aplicación del precedente en el tiempo, pues la Sala Provincial abordó este cargo de forma implícita al explicar que la aplicación de una norma declarada inconstitucional depende del momento en que la autoridad debe aplicarla, no de la fecha de inicio del proceso.
4. Concuero con la conclusión a la que se arribó en la sentencia, no obstante, con base en el artículo 92 de la LOGJCC, formulo el siguiente voto concurrente, con la finalidad

¹ CCE, sentencia 3-19-JP/20, 20 de octubre de 2020, decisorio 11.

de precisar el razonamiento en relación a otras decisiones previas en las que se ha analizado la aplicación de una norma sobre la que previamente se ha pronunciado la Corte Constitucional.

2. Análisis

5. En la sentencia 548-21-EP/25, que versó sobre la aplicación del artículo 1 del Reglamento a la Ley Orgánica de Discapacidades (“**Reglamento a la LOD**”) que fue reformado por la sentencia 017-17-SIN-CC, emití un voto salvado. En ese voto particular sostuve lo siguiente:
 - 5.1. El accionante de aquella causa formuló un cargo sobre una presunta vulneración al derecho a la seguridad jurídica debido a que la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia aplicó una norma (artículo 1 del Reglamento a la LOD) que había sido declarada inconstitucional por esta Corte en la sentencia 017-17-SIN-CC.
 - 5.2. Esta Magistratura se pronunció sobre los efectos de aquella declaratoria de inconstitucionalidad en la sentencia 317-18-EP/23, y determinó que la sentencia 17-17-SIN-CC dispuso expresamente que esa declaratoria de inconstitucionalidad tendría efectos “[...] exclusivamente para el futuro [...]”.²
 - 5.3. Sin embargo, en la causa 548-21-EP la resolución del problema jurídico sobre una presunta vulneración al derecho a la seguridad jurídica no podía partir de la aplicación del supuesto previsto en la sentencia 317-18-EP/23, pues éste no compartía propiedades relevantes con las de la causa objeto de mi voto salvado.
 - 5.4. Por tanto, concluí que, en ese caso, las autoridades judiciales estaban “[...] impedidas de aplicar el contenido de disposiciones jurídicas declaradas inconstitucionales por razones de fondo, como claramente lo establece el artículo 96.1 de la [...]”³ LOGJCC.
6. Por ello, de conformidad con lo establecido en el artículo 96, numeral 1 de la LOGJCC y en concordancia con lo resuelto por esta Corte en la sentencia 1121-12-EP/20, en el presente caso concuerdo con la decisión de mayoría, pues la judicatura accionada estaba impedida de aplicar la norma vigente al momento en el que ocurrieron los hechos que motivaron la presentación de la acción de protección de origen. Ello,

² CCE, sentencia 317-18-EP/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 27.

³ CCE, sentencia 1121-12-EP/19, 8 de enero de 2020, párr. 53.

debido a que esa norma había sido declarada inconstitucional con anterioridad a que la Sala Provincial resuelva el recurso de apelación planteado por el Ministerio de Salud Pública.

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 2175-21-EP, fue presentado en Secretaría General el 21 de octubre de 2025, mediante correo electrónico a las 19:27; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

SENTENCIA 2175-21-EP/25

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Claudia Salgado Levy

1. Antecedentes

1. La Corte Constitucional aprobó por mayoría la sentencia correspondiente a la causa 2175-21-EP, en la cual se analizó la acción extraordinaria de protección presentada por Nancy Geovanna Muñoz Mullo en contra de la sentencia emitida por la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de una acción de protección contra el Ministerio de Salud Pública.
2. En la sentencia se resolvió desestimar la acción, tras considerar que la autoridad judicial ordinaria no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, al no configurarse el vicio de incongruencia frente a las partes, ni se produjo una vulneración al derecho a la seguridad jurídica, validando el criterio de la mencionada autoridad judicial respecto a los efectos de la sentencia 3-19-JP/20, en la que se declaró la inconstitucionalidad parcial del artículo 58 de la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP).
3. Respetuosa del voto de mayoría, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, disiento de su decisión en lo relativo al criterio de vertido sobre los efectos de la sentencia referida. Las razones de mi discrepancia, que se expusieron en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional, se sintetizan a continuación.

2. Análisis

4. Considero que la decisión debió reconocer la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, al haberse aplicado retroactivamente los efectos de la sentencia 3-19-JP/20 a hechos anteriores a su expedición, concretamente a la desvinculación de la accionante, ocurrida el 31 de mayo de 2020, cuando aún se encontraba vigente la garantía de estabilidad laboral durante el periodo de lactancia que se extendía hasta la finalización del período fiscal, dispuesta en el artículo 58 de la LOSEP.
5. En mi criterio, en la decisión de mayoría, se aplicó de manera incorrecta el efecto temporal de la sentencia 3-19-JP/20, pues consideró que la frase “los casos que se presenten después de su expedición”, contenida en el decisorio número 11, debía

comprender la fecha de interposición de acciones judiciales (acción de protección) posteriores a la emisión de la decisión, cuando en realidad debía entenderse en relación con hechos que se produjeran posteriormente a la emisión de la sentencia, es decir, con efectos hacia el futuro.

6. En el caso concreto, consta que la desvinculación de la accionante tuvo lugar el 31 de mayo de 2020, fecha en la cual se encontraba vigente el texto del artículo 58 de la LOSEP que establecía que los contratos de servicios ocasionales para mujeres embarazadas se extenderán hasta el fin del período fiscal en que concluya la lactancia.¹ A raíz de la expedición de la sentencia No. 3-19-JP/20, de 5 de agosto de 2020, dicho artículo fue modificado, al declararse la inconstitucionalidad de la frase “hasta el fin del período fiscal en que concluya su período de lactancia”. La acción de protección fue presentada por la accionante el 25 de agosto de 2020. Posteriormente, la autoridad judicial ordinaria, al resolver la apelación el 21 de mayo de 2021, aplicó el texto del artículo 58 de la LOSEP ya modificado por sentencia constitucional, que no contemplaba la estabilidad laboral durante el período de lactancia hasta la finalización del ejercicio fiscal. En otras palabras, el juez otorgó efectos retroactivos a una decisión constitucional. Esta interpretación vulnera el principio de seguridad jurídica, al desconocer que, al momento de los hechos, regía un marco normativo distinto que confería a la accionante una expectativa legítima de estabilidad laboral hasta la finalización del periodo fiscal, esto es el 31 de diciembre de 2020.
7. El ejercicio del control constitucional debe respetar la certeza jurídica de la aplicación de las normas en el tiempo en el que se encuentran vigentes, salvo que, de manera expresa y con argumentación suficiente, se establezcan efectos retroactivos en las sentencias. En el caso *in examine*, la sentencia que efectuó el control constitucional del artículo 58 de la LOSEP no contenía argumentación expresa y suficiente respecto a otorgar efectos retroactivos a la declaratoria de inconstitucionalidad de la frase “hasta el fin del período fiscal en que concluya su período de lactancia”. Por lo tanto, una interpretación que atribuya efectos retroactivos a dicha decisión podría generar graves afectaciones a la seguridad jurídica, al comprometer la certeza sobre la aplicación temporal de las normas y las expectativas legítimas derivadas de ellas. una interpretación en tal sentido podría acarrear efectos nocivos en la certeza sobre la aplicación de las normas.

¹ Art 58- LOSEP anterior a sentencia 3-19-JP/20: *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 puestos comprendidos en proyectos de inversión o en la escala del nivel jerárquico superior; así como en casos 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 período de lactancia, de acuerdo con la ley.*

8. La seguridad jurídica implica la posibilidad de que los ciudadanos conozcan con antelación las consecuencias jurídicas de sus actos y decisiones, conforme al marco normativo vigente. Cuando una sentencia de inconstitucionalidad se aplica a hechos anteriores a su emisión, sin disposición expresa de retroactividad, se produce una alteración de la virtud de certeza y quebranta la confianza legítima en el orden jurídico.
9. En el caso concreto, sostener que el alcance de la sentencia 3-19-JP/20 depende del momento de presentación de la acción judicial —y no del momento en que ocurrieron los hechos— implica un trato diferenciado injustificado, pues genera consecuencias jurídicas distintas para personas que fueron desvinculadas bajo la misma norma, dependiendo únicamente de la fecha en que acudieron a la justicia. Esa diferencia de trato vulnera los principios de igualdad y seguridad jurídica, y desconoce un marco normativo vigente que sostenía el régimen de protección laboral reforzada para las mujeres en período de lactancia.
10. A mi juicio, la acción extraordinaria de protección debió ser aceptada, al evidenciarse que la autoridad judicial ordinaria no aplicó el régimen jurídico vigente al momento de los hechos. Ello configuró una vulneración del derecho a la seguridad jurídica, en conexión con los principios de irretroactividad y confianza legítima, así como con la garantía de no regresividad en materia de derechos laborales y de protección a la maternidad.

3. Conclusión

11. Con base en lo expuesto, la acción extraordinaria de protección debió ser aceptada, al evidenciarse que la autoridad judicial aplicó retroactivamente los efectos de la sentencia 3-19-JP/20 a hechos ocurridos antes de su expedición, con lo cual se vulneró el derecho a la seguridad jurídica y la confianza legítima de la accionante en la vigencia del marco normativo aplicable al momento de su desvinculación.

Claudia Salgado Levy
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Claudia Salgado Levy, anunciado en la sentencia de la causa 2175-21-EP, fue presentado en Secretaría General el 17 de octubre de 2025, mediante correo electrónico a las 16:15; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)