

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

**CASO 2973-21-EP**

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

**SENTENCIA 2973-21-EP/25**

**Resumen:** La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja en el marco de una acción de protección. Esto, al constatar que la decisión judicial impugnada no incurrió en el vicio de incongruencia frente a las partes al haber respondido el argumento relevante presentado por la accionante.

**1. Antecedentes y procedimiento**

**1.1. Antecedentes procesales**

1. El 21 de junio de 2021, Vanessa Maricela Coronel Requena (“**legitimada activa**”) presentó una acción de protección en contra del gobernador de la Gobernación de la provincia de Loja (“**legitimado pasivo**”) y de la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”).<sup>1</sup> El proceso fue conocido por la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Zapotillo, provincia de Loja (“**Unidad Judicial**”) e identificado con el número 11318-2021-00061.
2. El 15 de julio de 2021, la Unidad Judicial aceptó la acción de protección, declaró la vulneración de derechos y dispuso medidas de reparación integral.<sup>2</sup> En inconformidad,

<sup>1</sup> En lo principal, la legitimada activa impugnó el memorando MDG-GLO-2021-0312-M de 03 de junio de 2021 con el que se le notificó sobre la remoción de su puesto como jefa política del cantón Zapotillo y también en contra del memorando MDG-GLOJ-2021-0328-M de 04 de junio de 2021 en el cual se rectificó la fecha del acto impugnado de 01 de junio a 03 de junio (“**actos impugnados**”). Sostuvo que, el 26 de mayo de 2021, mediante el memorando MDG-JPL-2021-0432-M (“**memorando de notificación**”) notificó al demandado que se encontraba “en periodo de gestación”, adjuntando un certificado médico. Por lo cual, alegó que, pese a que el demandado conocía de su estado de embarazo, inobservó su deber de protección al “colocar[la] en una situación de desempleo y doble vulnerabilidad en [su] periodo de embarazo”. Solicitó que se declare la vulneración de su derecho a la igualdad y no discriminación, al trabajo, estabilidad laboral reforzada de mujeres embarazadas, a la seguridad jurídica, al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes y a la motivación.

<sup>2</sup> Declaró la vulneración de los derechos reproductivos de la persona trabajadora en el acceso y la estabilidad en el empleo sin limitaciones por su embarazo, a la maternidad y lactancia, igualdad formal y material, seguridad jurídica, al trabajo, “a la remuneración” y a la motivación. Dejó sin efecto los actos impugnados

el legitimado pasivo y la PGE interpusieron recurso de apelación, el cual fue sustanciado por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“**Corte Provincial**”).

3. En sentencia de 10 de septiembre de 2021, la Corte Provincial aceptó el recurso de apelación y revocó la sentencia emitida por la Unidad Judicial. La legitimada activa solicitó la aclaración de la decisión, lo cual se respondió en auto de 21 de septiembre de 2021.<sup>3</sup>
4. El 27 de septiembre de 2021, la legitimada activa (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 10 de septiembre de 2021.

## **1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional**

5. El 17 de diciembre de 2021, el Segundo Tribunal de la Sala de Admisión<sup>4</sup> admitió a trámite la acción extraordinaria de protección y ordenó a la Corte Provincial remitir un informe de descargo sobre los cargos planteados en la demanda.<sup>5</sup>
6. En el marco de la renovación parcial de la Corte Constitucional en 2022, la causa fue resorteada a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, quien avocó conocimiento de la causa en auto de 26 de enero de 2024. Mediante auto de 25 de octubre de 2024, la jueza convocó a las partes a una audiencia pública telemática, la cual se desarrolló el 15 de noviembre de 2024.
7. El 9 de enero de 2025, Secretaría General informó a las partes la recepción del proceso.
8. El 30 de enero de 2025, la causa se resorteó a la entonces jueza Carmen Corral Ponce por voto de mayoría en contra.
9. El 18 de marzo de 2025, en el marco de la renovación parcial de la Corte Constitucional, la causa fue resorteada al juez José Luis Terán Suárez.
10. El 25 de abril de 2025, el juez José Luis Terán Suárez avocó conocimiento de la causa.

---

y dispuso el reintegro de la legitimada activa a su puesto de trabajo, el pago de remuneraciones dejadas de percibir, los beneficios de ley y disculpas públicas.

<sup>3</sup> La Corte Provincial resolvió que no hay puntos que aclarar porque la sentencia de mayoría de 19 de octubre de 2021 es “clara e inteligencia y ha resuelto todos los puntos controvertidos”.

<sup>4</sup> El Tribunal fue conformado por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo y los exjueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y Enrique Herrería Bonnet.

<sup>5</sup> Se identifica que, en escrito de 3 de febrero de 2022, uno de los jueces que conformó el tribunal de la Corte Provincial, el juez provincial Leonardo Enrique Bravo González remitió el informe de descargo requerido.

## **2. Competencia**

- 11.** El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución y 58 y 191.2.d de la LOGJCC.

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

### **3.1. Fundamentos de la acción y pretensión**

- 12.** La accionante considera que la Corte Provincial vulneró sus derechos constitucionales previstos en el artículo 11.3 (aplicación directa e inmediata de los derechos y garantías), 11.9 (el más alto deber del Estado es respetar y hacer respetar los derechos), 66.25,<sup>6</sup> 75 (tutela judicial efectiva), 76.1.1 (garantía de la motivación), 82 (seguridad jurídica), 169 (principios del sistema procesal) y 172 (principios de la Función Judicial) de la Constitución. Lo siguiente resume los cargos identificados en la forma en que se encuentran en la demanda presentada por la accionante.
- 13.** Sostiene que la Corte Provincial inobservó la obligación contenida en la sentencia 3-19-JP/20, lo que sería contrario al artículo 88 de la Constitución, “relacionado al amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos”. Alega, además, que la judicatura accionada habría incumplido “con el debido proceso señalado en la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, y su respectivo reglamento” y con el artículo 24 de la LOGJCC respecto de la obligación de la Corte Provincial de resolver “por mérito del expediente” en el término de ocho días.
- 14.** Argumenta que remitió el memorando de notificación al gobernador de la provincia de Loja sobre su periodo de gestación e informó sobre su solicitud de permiso a la anterior gobernadora para “asistir a [su] chequeo médico para control del embarazo”. Sin embargo, mediante los actos impugnados, la accionante fue removida de su cargo, lo cual, a su criterio, “no constituye destitución ni sanción disciplinaria de ninguna naturaleza” según el artículo 105.2 del Reglamento General a la LOSEP.
- 15.** Asevera que la Gobernación de Loja reconoció que sus derechos durante el periodo de gestación se encuentran protegidos y amparados. Sin embargo, señaló que “la ley también ha regulado que no gozan de esta protección aquellas servidoras cuyas funciones sean de libre nombramiento y remoción, más aún cuando ocupan puestos de

---

<sup>6</sup> Constitución, “Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas: [...] 25. El derecho a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato, así como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características. [...]”.

confianza como el desempeñado por [la accionante]”. En ese sentido, la Gobernación de Loja hizo referencia a la sentencia 3-19-JP/20, la cual desarrolla el derecho de las mujeres embarazadas que ocupan un puesto de libre nombramiento y remoción. Así, justificó la decisión de removerla del cargo con base en que perdió la calidad de confianza “al haber un cambio de gobierno del presidente Guillermo Lasso”.

16. Sobre lo expuesto, la accionante alega que la sentencia 3-19-JP/20, en su párrafo 184, se refiere a que si la supuesta pérdida de confianza “coincide con la noticia del embarazo [...], se presumirá que la terminación de la relación laboral se basa en un hecho discriminatorio, por lo que el empleador deberá demostrar que la terminación no se produjo por razón de embarazo o lactancia, sino por incumplimiento comprobado del desempeño de su trabajo [...]”. Por ende, asegura que “[jamás existió la supuesta pérdida de confianza]”, debido a que la Unidad de Talento Humano no registró información sobre los “[a]ctos administrativos que generaron la pérdida de la confianza”.
17. Expone que la judicatura accionada reconoció la interconexión entre los derechos de tutela judicial efectiva, debido proceso y seguridad jurídica. Y, tras agregar doctrina sobre el derecho a la seguridad jurídica, argumenta que la Corte Provincial empleó la sentencia 3-19-JP/20 para desestimar su caso pese a que dicha sentencia protegía sus derechos. A su criterio, la judicatura accionada no valoró “la prueba de la supuesta pérdida de confianza y [...]” su embarazo, el cual estuvo “probado y aceptado por la parte demandada”. Explica que para que se configure la pérdida de confianza se debe “probar la negligencia en el desarrollo del trabajo, que no se trata de sacar a una persona para meter a un amigo íntimo que le cubra las espaldas”. Explica que la Corte Provincial no habría observado lo determinado en el párrafo 184 de la sentencia 3-19-JP/20, sino que en su caso fue aplicado el párrafo 185 de la sentencia referida. Estas conductas habrían vulnerado sus derechos a la tutela judicial efectiva, el debido proceso y seguridad jurídica.
18. Como pretensión, solicita que se acepte su demanda, se revoque la sentencia emitida por la Corte Provincial, se disponga su reintegro y el pago de los haberes que dejó de recibir.

### **3.2. Posición de la autoridad judicial accionada**

19. En el escrito de 3 de febrero de 2022, el juez Leonardo E. Bravo González expuso sus argumentos de descargo. Señaló que “la situación fáctica de la ex [j]efa [p]olítica se subsumía a la regla del párrafo 185 [de la sentencia 3-19-JP/20] y no en la del 184 como se alegaba”. En ese sentido, argumenta que la Corte Provincial determinó que la remoción de la accionante no violó sus derechos constitucionales, en particular el

derecho al cuidado durante el embarazo. Sostuvo que dicha remoción se justificó bajo la regla del párrafo 185, que permite a una nueva autoridad terminar la relación laboral de una servidora de libre nombramiento y remoción dentro de los 30 días posteriores a su nombramiento. El Tribunal concluyó que se respetó este periodo y que no hubo discriminación, ya que la remoción se debió al cambio de gobernador y no a deficiencias en el trabajo de la servidora. Por lo tanto, solicita rechazar la demanda.

#### **4. Planteamiento y formulación del problema jurídico**

20. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente de los cargos formulados por la accionante, es decir, de las acusaciones en torno al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional.<sup>7</sup>
21. Los cargos descritos en los párrafos 13 y 14 se refieren a que la Corte Provincial no habría fundamentado su decisión con base en normas infraconstitucionales, en específico, la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, la LOSEP y sus respectivos reglamentos. Al respecto, corregir la debida aplicación de una norma infraconstitucional no se enmarca dentro de las competencias de la Corte Constitucional en una acción extraordinaria de protección. Por lo cual, no se identifica que sea un argumento completo, incluso realizando un esfuerzo razonable.<sup>8</sup>
22. En observancia del párrafo 15, la accionante alega que la Gobernación de Loja no habría motivado su decisión conforme la sentencia 3-19-JP/20. Así, no se identifica una fundamentación fáctica que permita evaluar una presunta acción u omisión imputable a la autoridad jurisdiccional accionada en el marco de una acción extraordinaria de protección. Además, en el ámbito de esta garantía jurisdiccional, la Corte Constitucional no puede evaluar los hechos que dieron origen al proceso sin que concurren los requisitos para realizar un examen de mérito.<sup>9</sup> Por lo tanto, los cargos no pueden considerarse por sí solos como un argumento completo que le permita a la Corte formular problemas jurídicos ni siquiera realizando un esfuerzo razonable.<sup>10</sup>
23. De lo expuesto en los párrafos 16 y 17, la accionante alega que la Corte Provincial habría vulnerado sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica debido a que habría analizado el párrafo 185 de la sentencia 3-19-JP/20 cuando, a su criterio, correspondía que a su

<sup>7</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

<sup>8</sup> CCE, sentencia 30-17-EP/21, 21 de julio de 2021, párr. 21.

<sup>9</sup> CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 50 y CCE, sentencia 2137-21-EP/21, 29 de septiembre de 2021, párr. 111.

<sup>10</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 21.

caso sea aplicado el párrafo 184 de la mencionada sentencia. Puesto que la acusación se centra en el razonamiento de la Corte Provincial, en particular, que uno de sus cargos relevantes en el análisis de la sentencia 3-19-JP/20 no habría sido respondido, la Corte considera pertinente responder los cargos con base en el análisis del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. Esto, con el fin de verificar si la sentencia impugnada incurrió en un vicio de incongruencia frente a las partes por no haber atendido un argumento relevante presentado por la accionante.

24. A la luz de lo anterior, la Corte plantea el siguiente problema jurídico: ¿La sentencia de la Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación al incurrir en un vicio de incongruencia frente a las partes al no haber respondido los argumentos relevantes planteados por la accionante?

## **5. Resolución del problema jurídico**

### **5.1. ¿La sentencia de la Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación al incurrir en un vicio de incongruencia frente a las partes al no haber respondido los argumentos relevantes planteados por la accionante?**

25. El artículo 76.7.1 de la Constitución prescribe que las resoluciones de los poderes públicos deben ser motivadas.<sup>11</sup> La Corte ha determinado que el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación se vulnera cuando la argumentación de una decisión judicial es inexistente, insuficiente o aparente.<sup>12</sup>
26. En esta línea, la Corte esclareció que para que la motivación de una decisión judicial sea suficiente, esta debe contener: (i) una fundamentación fáctica y (ii) una fundamentación normativa suficiente. Partiendo de lo anterior, ha valorado casos en los que, a primera vista, la fundamentación fáctica y normativa parece ser suficiente; sin embargo, una de ellas puede carecer de sustento al verse afectada por un vicio motivacional.

---

<sup>11</sup> “Art. 76.- 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: [...] l) 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 [...]”.

<sup>12</sup> CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 66 y CCE, sentencia 1852-21-EP/25, 14 de febrero de 2025, párr. 24.

27. Así, este Organismo ha determinado que existe incongruencia frente a las partes cuando la fundamentación fáctica o jurídica no ha atendido algún argumento relevante emitido por las partes procesales. Por su parte, existe incongruencia frente al Derecho cuando “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 ciertos tipos de decisiones [...] generalmente, con miras a tutelar de manera reforzada un derecho fundamental”.<sup>13</sup>
28. La incongruencia frente a las partes puede manifestarse tanto por omisión como por acción. La primera se configura cuando no se atienden argumentos relevantes presentados por las partes; la segunda, cuando la autoridad jurisdiccional, aunque emite una respuesta, no los contesta. Por ello, corresponde a esta Corte verificar: (i) si los argumentos supuestamente no respondidos fueron planteados por la accionante en el momento procesal oportuno; (ii) si dichos argumentos constituían argumentos relevantes; y (iii) si se emitió una respuesta al respecto.<sup>14</sup>
29. Tanto por escrito como en la audiencia, la accionante señaló que la Gobernación de Loja habría inobservado su obligación de justificar su desvinculación como jefa política del cantón Zapotillo con base en el criterio de pérdida de confianza contenido presuntamente en el párrafo 184 de la sentencia 3-19-JP/20. A su criterio, el área de Talento Humano de la entidad demandada no habría contado con la documentación necesaria para evidenciar que su trabajo fue ineficiente y que, como consecuencia, perdió la confianza para continuar en su cargo. Alegó la vulneración de su derecho a la igualdad formal, material y no discriminación, al trabajo, a la garantía de la motivación, seguridad jurídica y derechos reproductivos de las personas trabajadoras.
30. En consideración de lo anterior, la Corte considera relevante el argumento mencionado, pues implica que la judicatura accionada debió atenderlo y, por lo tanto, el caso podría haberse resuelto en sentido opuesto. A criterio de la accionante, su argumento habría permitido demostrar que contaba con estabilidad laboral reforzada al haber notificado sobre su periodo de gestación y, como consecuencia, constatar la vulneración de derechos constitucionales. De esta manera, es necesario constatar si la Corte Provincial respondió este argumento por ser relevante.
31. De la revisión integral de la sentencia, se observa que la fundamentación se constituye en ocho partes. Primero, la judicatura accionada deja constancia de las partes, resumen de los cargos, hechos y actuaciones procesales en el marco de la sustanciación de la acción de protección. Como primer punto, fundamenta las normas que son aplicables

<sup>13</sup> CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 86.

<sup>14</sup> Criterio empleado en: CCE, Sentencias 1672-20-EP/25, párr. 24; 3055-21-EP/25, párr. 30; 2700-21-EP/25, párr. 20; 2957-21-EP/25, párr. 32; y 117-20-EP/24, párr. 25.

al caso tanto de la Constitución como del bloque de constitucionalidad. En segundo punto, explica su competencia. En tercer y cuarto lugar, resume las alegaciones vertidas en la audiencia de primera instancia y determina la decisión adoptada por la Unidad Judicial.<sup>15</sup> En quinto lugar, se refiere al contenido sustantivo, doctrinario y jurisprudencial del derecho a la seguridad jurídica.

32. En su sexto punto, la Corte Provincial plantea la existencia o no de la vulneración de derechos constitucionales. Para ello, se refiere a los párrafos 182, 183, 184 y 185 de la sentencia 3-19-JP/20. Luego, se refiere a la improcedencia de la acción de protección y el alcance de la sentencia 1-16-PJO-CC sobre garantías jurisdiccionales como la acción de protección conforme los requisitos del artículo 40 de la LOGJCC. Señala el reconocimiento de derechos y garantías previstos en la Constitución y tratados internacionales de derechos humanos se derivan de la “dignidad de las personas [...]”.
33. En su séptimo punto, la Corte Provincial analiza los hechos planteados por las partes procesales. En particular determina que la “Gobernación de Loja no ha violado ningún derecho constitucional” de la accionante al haberla cesado de sus funciones en calidad de jefa política del cantón Zapotillo. Explica que, al tratarse de un puesto de libre nombramiento y remoción, y del cambio de administración de la gobernación por una nueva, en su caso era aplicable el párrafo 185 de la sentencia 3-19-JP/20 y no el párrafo 184 como fue alegado por la accionante, en virtud de las cuestiones fácticas del caso. Al haber identificado que la Gobernación de Loja notificó con la remoción de su cargo dentro de los 30 días determinados en la sentencia 3-19-JP/20, la Corte Provincial concluye que no existió la “obligación de compensación por cuidado” y, por tanto, no existió una vulneración de derechos constitucionales.
34. Por lo expuesto, esta Corte constata que en los puntos seis y siete, la Corte Provincial analizó el argumento relevante alegado por la accionante durante la audiencia y en su demanda de acción de protección en relación con la aplicación o no del párrafo 184 de la sentencia 3-19-JP/21. En adición, esta Corte enfatiza en que, en el marco de una acción extraordinaria de protección, no le corresponde pronunciarse sobre la corrección de la decisión adoptada por la judicatura accionada. Por lo cual, el análisis expuesto, no supone 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.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> De manera puntual, reconoció como parte de los argumentos expuestos por la parte demandada que La judicatura accionada razonó que “no se ha violentado [su] derecho reproductivo [...] como trabajadora, [...] a la igualdad material, [...] al trabajo y mucho menos se ha violentado aquella tiene una atención prioritaria [sic]” por cuanto la accionante cuenta con “atención prioritaria en el [s]eguro [s]ocial”.

<sup>16</sup> CCE, sentencia 3236-21-EP/25, 30 de enero de 2025, párrs. 36 y 37.

35. En virtud de lo analizado, la Corte Constitucional constata que la Corte Provincial, dentro del marco de sus competencias, se pronunció sobre el cargo relevante alegado por la accionante en el proceso constitucional de instancia, esto es, fundamentar la aplicación o no del párrafo 184 de la sentencia 3-19-JP/20. Por lo tanto, se descarta la vulneración a la garantía de la motivación.

## 6. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **2973-21-EP**.
2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
3. Notifíquese 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 seis votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez; y, dos votos salvados de los señores jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Teresa Nuques Martínez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 08 de mayo de 2025; sin contar con la presencia de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, por uso de una licencia por enfermedad.- Lo certifico.

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

**SENTENCIA 2973-21-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 2973-21-EP/25 (“**sentencia de mayoría**” o “**decisión de mayoría**”), aprobada el 8 de mayo de 2025.
2. La sentencia de mayoría desestimó la acción extraordinaria de protección presentada por Vanessa Maricela Coronel Requena (“**accionante**”) por considerar que la sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja<sup>1</sup> (“**sentencia impugnada**”), no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la 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 [sic] para garantizar sus derechos” y que las autoridades judiciales accionadas “simplemente motiva[ro]n 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”.
4. Al respecto, la decisión de mayoría señaló que la Sala Provincial sí se pronunció sobre el cargo relevante alegado por la accionante en el proceso constitucional de instancia, esto es, fundamentar la aplicación o no del párrafo 184 de la sentencia 3-19-JP/20. Por

---

<sup>1</sup> La sentencia fue dictada dentro de la acción de protección 11318-2021-00061, presentada por Vanessa Maricela Coronel Requena en contra de la Gobernación de la provincia de Loja y la Procuraduría General del Estado, alegando haber sido desvinculada de su cargo como jefa política del cantón Zapotillo, a pesar de haber notificado que se encontraba en “período de gestación”. Por lo cual, solicitó que se declare la vulneración de sus derechos a la igualdad y no discriminación, al trabajo, a la estabilidad laboral reforzada de mujeres embarazadas, a la seguridad jurídica, al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes y a la motivación.

ello, la mayoría de este Organismo descartó una vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por considerar que no se incurrió en un vicio de incongruencia frente a las partes.

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 iniciar 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 *ibídem* 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 la 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 periodo fiscal en que concluya su periodo de lactancia, de acuerdo con la ley.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> CCE, sentencia 309-16-SEP-CC, caso 1927-11-EP, 21 de septiembre de 2016, decisorio 5.

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

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 de 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:

---

<sup>3</sup> *Ibíd.*, decisorio 6.

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

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

[...] 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 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, en 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:

---

<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, párr. 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, pár. 68, 69, 81 y 83.

[...] 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 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 (énfasis añadido).<sup>10</sup>

- 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,

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

<sup>11</sup> *Ibíd.*, párr. 46 y 47.

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 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 2973-21-EP, fue presentado en Secretaría General el 20 de mayo de 2025, mediante correo electrónico a las 14:05; 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 2973-21-EP/25**

**VOTO SALVADO**

**Juez constitucional Jhoel Escudero Soliz**

1. En sesión del Pleno del día 8 de mayo de 2025, la Corte Constitucional aprobó con voto de mayoría la sentencia 2973-21-EP/25. Dicha decisión resolvió negar la acción extraordinaria de protección presentada por Vanessa Maricela Coronel Requena (“**accionante**”) en contra de la sentencia dictada el 10 de septiembre de 2021 (“**sentencia impugnada**”) por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito 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 y acumulados. 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**”). Por ello, la Sala Provincial debía aplicar el párrafo 184<sup>1</sup> de aquella sentencia para resolver la causa de origen.
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 y acumulados 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 “[...] analizó el argumento relevante alegado por la accionante durante la audiencia y en su demanda de acción de protección en relación con la aplicación o no del párrafo 184 de la sentencia 3-19-JP/21 [...]” y acumulados. Por tanto, concluyó que no se configuró el vicio motivacional analizado y, en consecuencia, desestimó la acción extraordinaria de protección.

---

<sup>1</sup> CCE, sentencia 3-19-JP/20 y acumulados, 5 de agosto de 2020, párr. 184:

Si la mujer venía trabajando en el cargo de libre remoción y la supuesta “pérdida de confianza” coincide con la noticia del embarazo o con su periodo de cuidado o lactancia, se presumirá que la terminación de la relación laboral se basa en un hecho discriminatorio, por lo que el empleador deberá demostrar que la terminación no se produjo por razón de embarazo o lactancia, sino por incumplimiento comprobado del desempeño de su trabajo. Si no existe esa demostración, la trabajadora tendrá derecho a la compensación para el derecho al cuidado hasta el fin de su periodo de lactancia.

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 y acumulados 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.
7. La Sala Provincial, en su análisis de los cargos de la acción de origen, partió de la naturaleza de la acción de protección y los requisitos para su admisibilidad. Con base en ese análisis concluyó en el acápite séptimo “[...] que la Gobernación de Loja, no ha violado ningún derecho constitucional de la [...]” accionante, pues ésta fue cesada de sus funciones en un cargo de libre nombramiento que, con base en los artículos 83 y 85 de la LOSEP, no otorga estabilidad laboral. Por ello, determinó que, dado que existió una nueva autoridad nominadora a partir de la designación de Guillermo Lasso como presidente de la República, era aplicable el supuesto del párrafo 185 de la sentencia 3-19-JP/20 y acumulados.
8. Además, concluyó que no se vulneraron los derechos de la accionante garantizados en los artículos “[...] 11, 82, 66, numeral 4, 76, numeral 7, literal a), 33 y 35, 43, numerales 1 y 3, 331, 326.3, 426, en concordancia con los Arts. 425-427 [...]” de la Constitución, sin realizar un análisis particular sobre estos derechos.
9. En atención a estas consideraciones de la Sala Provincial, a mi criterio, los cargos de la acción extraordinaria de protección debieron ser analizados bajo el vicio motivacional de insuficiencia.

10. 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>2</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.
11. 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.
12. En mi criterio, el análisis de la Sala Provincial, reseñado en el párrafo 7 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. De este modo, la Sala Provincial inobservó la situación de vulnerabilidad que ostentaba una mujer embarazada, y omitió justificar y explicar por qué no se configuró la vulneración del derecho a la protección laboral reforzada alegado por la accionante.
13. 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**

---

<sup>2</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.

**Razón:** Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 2973-21-EP fue presentado en Secretaría General el 22 de mayo de 2025, mediante correo electrónico a las 12:58; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

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