

Quito, D.M., 11 de julio de 2024

## CASO 2615-19-EP

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

#### SENTENCIA 2615-19-EP/24

**Resumen:** La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia emitida por la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Morona Santiago, en el marco de un proceso de acción de protección. Se determina que la sentencia impugnada cuenta con una motivación suficiente respecto de los derechos alegados como vulnerados.

#### 1. Antecedentes procesales

1. El 03 de junio de 2019, Ana Lucía Atzuchi Maza presentó una acción de protección en contra de Ana Yahaira Jara Zúñiga, en calidad de directora encargada distrital 14 D03 de Salud (E) (“**Ministerio de Salud**”), y de la Procuraduría General del Estado.<sup>1</sup> El proceso fue conocido por la Unidad Judicial Multicompetente de Sucúa, provincia de Morona Santiago (“**Unidad Judicial**”), e identificado con el número 14304-2019-00549.
2. La Unidad Judicial aceptó la acción de protección en sentencia de 01 de julio de 2019.<sup>2</sup> En contra de esta decisión, el Ministerio de Salud interpuso recurso de

<sup>1</sup> En su demanda, alegó que el 10 de diciembre de 2012 se emitió la acción de personal 0396811, en la que se le confirió nombramiento provisional para el puesto de servidor público de apoyo 1 en el Ministerio de Salud Pública, área 6 Sucúa, Centro de Salud Hospital Sucúa. Además, mencionó que el 01 de marzo de 2019 le notificaron con el memorando MSP-CZ6-DD14D013-2019-0525-M mediante el cual se dio por concluido su nombramiento provisional. Alegó la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, al ser el nombramiento provisional un acto administrativo en firme que, a su criterio, únicamente puede terminar cuando se declare el ganador del concurso de méritos y oposición, al que debe convocar la institución pública. Adicionalmente sostuvo que se vulneró el derecho al trabajo ya que su nombramiento provisional fue terminado sin justificación suficiente y de manera arbitraria y desproporcionada; también que se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación respecto del acto administrativo impugnado. Como pretensión, solicitó que se declare con lugar la acción de protección, se deje sin efecto el memorando MSP-CZ6-DD14D013-2019-0525-M y su reincorporación al puesto que ocupaba en el centro de salud en las mismas condiciones laborales.

<sup>2</sup> Consideró que el acto administrativo por el cual se terminó la relación laboral entre las partes no se encontraba motivado ya que no estableció los motivos o fundamentos de hecho por los cuales se da concluida la acción personal y únicamente se invoca la normativa considerada aplicable al caso. En consecuencia, se dejó sin efecto el memorando MSP-CZ6-DD14D013-2019-0525-M, se ordenó el reintegro inmediato de Ana Atzuchi a su puesto de trabajo y la cancelación de los valores dejados de percibir.

apelación, mismo que fue puesto en conocimiento de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Morona Santiago (“**Sala Provincial**”).

3. El 14 de agosto de 2019, la Sala Provincial aceptó el recurso de apelación interpuesto y revocó la sentencia emitida por la Unidad Judicial. En la misma línea, declaró que no existió vulneración de los derechos constitucionales alegados en la acción de protección.<sup>3</sup> El 10 de septiembre de 2019, Ana Lucía Atzuchi Maza (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida por la Sala Provincial (“**sentencia impugnada**”).
4. Luego del sorteo correspondiente, la sustanciación de esta causa le correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. El 22 de octubre de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional<sup>4</sup> admitió a trámite la acción extraordinaria de protección presentada por la accionante.
5. En auto de 11 de julio de 2023, la jueza ponente avocó conocimiento y solicitó el informe de descargo a la autoridad judicial accionada, concediéndole el término de cinco días, a partir de su notificación, lo cual fue cumplido el 17 de julio de 2023.<sup>5</sup>

## 2. Competencia

6. La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”), en concordancia con los artículos 58 al 64 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

## 3. Argumentos de los sujetos procesales

### 3.1. Argumentos de la accionante

7. La accionante alega la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de motivación, seguridad jurídica y al trabajo. Los derechos singularizados se encuentran reconocidos en los artículos 76 numeral 7 literal 1, 82, 33, 325 y 326 de la CRE, respectivamente.

---

<sup>3</sup> No se presentaron recursos horizontales en contra de la sentencia emitida por la Sala.

<sup>4</sup> Conformada por la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, el juez constitucional Alí Lozada Prado, y el entonces juez constitucional Ramiro Ávila Santamaría.

<sup>5</sup> El informe de descargo se encuentra suscrito por los jueces Milton Ávila Campoverde y Lorger Guamán Guamán.

8. Sostiene que se vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de motivación. Como sustento, menciona que en la sentencia 227-12-SEP-CC se desarrolló el “test de motivación” y se estableció que toda decisión tomada por una autoridad debe cumplir con los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad. En tal sentido, transcribe extractos de la sentencia impugnada y expresa que, en la misma, “no existe relación o conexión lógica entre las afirmaciones y conclusiones al emitir el fallo, ni cuenta con una exposición de razones que el derecho le ofrece para adoptarla, en razón de que no tiene vínculo o enlace con lo requerido en la demanda de protección [sic]”.
9. Con respecto a la vulneración al derecho a la seguridad jurídica, indica que “los jueces constitucionales en el conocimiento de garantías jurisdiccionales deben realizar un análisis sobre las vulneraciones de derechos constitucionales de conformidad con la [CRE], lo que no ocurre en el presente caso”. Adicionalmente, aduce que la sentencia impugnada vulnera jurisprudencia vinculante emitida por esta Corte, como es la contenida en el “expediente constitucional” 0351-16-JP.
10. Expone que se vulneró su derecho al trabajo y se lesiona su dignidad como ser humano ya que la sentencia impugnada afecta “cualquier proyecto de vida [al] que legítimamente aspira”, ya que se revocó la sentencia emitida por la Unidad Judicial. Además, cita parte de la sentencia “573-12-EP”; y, expresa que la sentencia impugnada “se refiere y cita abundantes normas constitucionales, sentencias constitucionales, jurisprudencia vinculante, que se convierten en meros enunciados”.
11. Por lo expuesto, la accionante solicita que (i) se admita la acción extraordinaria de protección; y, (ii) se declare la vulneración de los derechos alegados y se le repare íntegramente “como prevé la CRE y los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos”.

### **3.2. Argumentos de la Sala Provincial**

12. En su informe de descargo, los jueces de la Sala transcriben gran parte de la sentencia impugnada e indican que la misma cuenta con una motivación suficiente; y, sobre el caso concreto argumentan que:
  - 12.1. No existió vulneración del derecho al trabajo porque la accionante no ingresó al servicio público “mediante un concurso de méritos y oposición; por lo tanto, su relación laboral no tenía estabilidad y el empleador estaba facultado por la ley para dar por terminada dicha relación laboral en cualquier momento”.

- 12.2.** No se afectó la dimensión constitucional del derecho a la seguridad jurídica ya que “la aplicación o falta de aplicación de las normas que contempla la Ley Orgánica de Servicio Público, compete a la justicia ordinaria conforme el principio de legalidad”.
- 12.3.** El acto administrativo que dispuso la terminación del nombramiento provisional contenía una “motivación mínima y suficiente”.
- 12.4.** La accionante no alegó que sea parte de un grupo vulnerable que permita aplicar en su favor una protección reforzada, conforme lo indicado en la jurisprudencia constitucional.

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

- 13.** La Corte Constitucional ha señalado que, en una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, en lo principal, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de derechos constitucionales. En la misma línea, se ha señalado que los cargos formulados deben consistir en argumentaciones completas; es decir que deben (i) identificar el derecho violado; (ii) indicar la acción u omisión de la autoridad judicial; y, (iii) explicar por qué dicha acción u omisión vulneró un derecho fundamental.<sup>6</sup>
- 14.** Es preciso mencionar que el pronunciamiento contenido en el auto de admisión referente a los cargos formulados por los accionantes, obedece a una fase preliminar del análisis que se debe realizar en el conocimiento de acciones extraordinarias de protección. En tal sentido, la última valoración sobre los argumentos y cargos expresados en la demanda debe realizarse en la etapa de sustanciación, atendiendo los criterios establecidos por la jurisprudencia constitucional.
- 15.** En cuanto a lo señalado en el párrafo 8 *supra*, se observa que el cargo esgrimido se circunscribe en cuestionar la “conexión lógica entre las afirmaciones y conclusiones al emitir el fallo”, específicamente sobre las contenidas en el considerando “QUINTO” de la sentencia impugnada. De acuerdo con la accionante, la Sala Provincial concluye que la relación laboral con el Ministerio de Salud no representa estabilidad –laboral–, sin contar con “una exposición de razones que el derecho le ofrece para adoptarla”.

---

<sup>6</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16 al 18.

16. Complementando la idea del párrafo que antecede, la accionante aduce que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica (párrafo 9 *supra*). En síntesis, indica que la Sala Provincial no expuso razones suficientes para adoptar su decisión en la sentencia; y, que no se realizó un análisis sobre la vulneración de los derechos constitucionales alegados. Con el propósito de efectuar un análisis adecuado respecto de si la sentencia impugnada cuenta o no con una motivación suficiente, con el fin de evitar la redundancia argumentativa, se analizarán los cargos contemplados en el párrafo 15 y el presente, a la luz del derecho al debido proceso en la garantía de motivación conforme ha procedido en casos análogos este Organismo.<sup>7</sup> En consecuencia, se reconduce la argumentación de la accionante y se plantea el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia emitida por la Sala Provincial en la causa 14304-2019-00549, vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de motivación por carecer de suficiencia motivacional?**
17. Paralelamente la accionante alega la vulneración del derecho a la seguridad jurídica puesto que la Sala Provincial habría inobservado la “jurisprudencia vinculante” contenida en el “expediente constitucional” 0351-16-JP. Al respecto, es preciso puntualizar que la accionante no establece un argumento claro al respecto, pues no se identifica las reglas de precedente supuestamente inobservadas y la forma en la que estas se aplican al caso concreto.<sup>8</sup> Por lo tanto, no corresponde formular un problema jurídico relacionado con el cargo mencionado.
18. Respecto de la supuesta vulneración del derecho al trabajo, cargo sintetizado en el párrafo 10 *ut supra*, se observa que la demanda de la accionante no presenta un argumento claro, ya que su construcción argumentativa no establece una justificación jurídica que explique los motivos concretos por los que este derecho fue vulnerado como consecuencia directa e inmediata de la actuación jurisdiccional impugnada. De tal forma, no se analizará el derecho al trabajo con base en el argumento referido.

## 5. Resolución del problema jurídico

### 5.1. **¿La sentencia emitida por la Sala Provincial en la causa 14304-2019-00549, vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de motivación por carecer de suficiencia motivacional?**

19. La CRE reconoce que todos los actos decisionales del poder público deberán ser motivados bajo sanción de nulidad. Además, que “no habrá motivación si en la

<sup>7</sup> CCE, sentencias 1089-20-EP/24, 24 de enero de 2024, párr. 19; 1994-19-EP/24, 23 de mayo de 2024, párr. 23.

<sup>8</sup> CCE, sentencia 1943-15-EP/21, 13 de enero de 2021, párr. 42.

resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”.<sup>9</sup>

20. No obstante, esta Corte se ha pronunciado en varias ocasiones respecto de que la motivación, entendida como garantía del debido proceso, no establece modelos ni exige altos estándares de argumentación jurídica. Por el contrario, contiene únicamente parámetros mínimos que deben ser cumplidos.<sup>10</sup>
21. Las decisiones de los poderes públicos deben tener una estructura mínimamente completa. Esto conlleva a que, toda resolución debe, al menos, “i) enunciar en la sentencia las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron [los juzgadores] y ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho” (énfasis omitido).<sup>11</sup> Además, la motivación suficiente se caracteriza porque “la fundamentación normativa [contenga] la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso, [...] la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso”.<sup>12</sup>
22. Así las cosas, para constatar si en la decisión impugnada existe motivación suficiente, se debe verificar que contenga (i) fundamentación normativa suficiente; y, (ii) fundamentación fáctica suficiente. Adicionalmente, al ser una garantía jurisdiccional, en principio, existe el deber de (iii) pronunciarse sobre la existencia (o no) de vulneración de los derechos alegados.<sup>13</sup> Esto, en vista de que la accionante alega que la sentencia impugnada carece de fundamentación normativa que permita arribar a las conclusiones adoptadas y que, además, carece de un análisis respecto de la existencia de las supuestas vulneraciones a sus derechos constitucionales.
23. En el acápite primero de la sentencia impugnada, se determina la competencia de los juzgadores para resolver la apelación de la decisión emitida en primera instancia. En el segundo, se declara la validez procesal. En el tercero, la Sala justifica la admisibilidad del recurso planteado de acuerdo con la normativa legal aplicable al caso.
24. En el acápite cuarto, transcribe gran parte de la acción presentada en primera instancia y detalla la pretensión de la accionante. En el sub acápite 4.2, transcribe los argumentos de defensa presentados por el Ministerio de Salud; y, en el 4.3, hace

<sup>9</sup> CRE, artículo 76, numeral 7, literal 1.

<sup>10</sup> CCE, sentencias 1679-12-EP/20, 15 de enero de 2020, párr. 44, 1601-17-EP/22, 06 de abril de 2022, párr. 23, 1089-20-EP/24, 24 de enero de 2024, párr. 22.

<sup>11</sup> CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 58.

<sup>12</sup> *Ibíd.* pp. 61.1 y 61.2

<sup>13</sup> *Ibíd.* párr.103

referencia a la adhesión de la Procuraduría General del Estado a la defensa presentada por el Ministerio de Salud.

25. En el acápite quinto, denominado “[a]rgumentación y motivación de la Sala”, se realizan consideraciones generales tendientes a exponer la naturaleza y objeto de la acción de protección, así como puntualizar los actos contra los cuales procede esta garantía. En este orden de ideas, la Sala Provincial remarca particularidades respecto del rol del juez constitucional en la resolución de las garantías puestas en su conocimiento.
26. En el sub acápite 5.2, se analiza la facultad de la accionante para proponer la acción de protección en contra del Ministerio de Salud. Asimismo, puntualiza los derechos que se alegan vulnerados y procede a realizar análisis conceptual de cada uno, así como de su naturaleza y se refiere a sentencias de este Organismo –y en caso del derecho a la seguridad jurídica, también se mencionan sentencias de organismos internacionales – que abordaron el desarrollo de cada derecho.<sup>14</sup>
27. La sentencia impugnada, en el sub acápite 5.3, realiza un análisis de los derechos alegados vulnerados –derecho al trabajo y a la seguridad jurídica–; y, respecto de la supuesta vulneración del derecho al trabajo y a la seguridad jurídica, expone:<sup>15</sup>

Si bien, la accionante ha justificado su vínculo laboral con el nombramiento provisional, suscrito por la entidad accionada, para su contratación no se ha aplicado el artículo 228 de la Constitución [...]. Es decir, que la [accionante], al no haber ingresado a prestar sus servicios mediante concurso de méritos y oposición, está excluida de la carrera del servicio público, y por ello, su relación laboral no representa estabilidad; por lo tanto, su derecho subjetivo al trabajo no se encuentra afectado.

Por ello, la decisión de cesar en sus funciones a la accionante a pesar de la existencia de un nombramiento provisional **no tiene relevancia constitucional en ninguno de los derechos que alega han sido violados**, puesto que el derecho a la seguridad jurídica, implica el reconocimiento de todo el ordenamiento jurídico, que mantiene normas propias para reclamar si la cesación ha sido ilegal, existiendo para ello el procedimiento idóneo que se contempla en la estructura jurídica infraconstitucional del país.

[Énfasis propio]

---

<sup>14</sup> A saber, respecto de la garantía de motivación, la Sala Provincial hace referencia a las sentencias 100-14-SEP-CC y 073-14-SEP-CC. En cuanto al derecho a la seguridad jurídica, se mencionan los fallos 088-13-SEP-CC, 007-10-SEP-CC, 139-14-SEP-CC y 284-15-SEP-CC. También, se hace referencia al desarrollo del derecho a la seguridad jurídica por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en las sentencias de los casos López Mendoza vs. Venezuela y Cayara vs. Perú. Respecto del derecho al trabajo, se alude a los artículos 33, 66.2, 229 y 326 de la CRE, así como el artículo 23.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el 6.1 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>15</sup> Expediente de la Corte Provincial fojas 24 y 25 vuelta.

- 28.** En este orden de ideas, entre las consideraciones realizadas por la Sala Provincial, se evalúa que la aplicación o no de normas infraconstitucionales [Ley Orgánica de Servicio Público] “implica[n] una cuestión de legalidad, que debe resolverse conforme las normas infra constitucionales previstas en la normativa jurídica ordinaria”. No obstante, consideró la normativa legal<sup>16</sup> mencionada para su análisis de las particularidades fácticas del caso, relativas al nombramiento provisional de la accionante y a su vinculación sin concurso de méritos y oposición previo. Solo a partir de ello, se consideró que las alegaciones de la accionante respecto de la vulneración de sus derechos al trabajo y a la seguridad jurídica, no resultaron en afectaciones a nivel constitucional y, determinado aquello, se indicó que existía una vía idónea para reclamar la supuesta ilegalidad del acto administrativo por el cual fue desvinculada de su puesto de trabajo, siendo esta la vía ordinaria.
- 29.** La Sala Provincial también analiza la supuesta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación a consecuencia del acto administrativo por el cual se desvinculó a la accionante, en el acápite 5.4 del fallo analizado. En este acápite transcribe las consideraciones realizadas por la Unidad Judicial, pero concluye que no hubo vulneración a su derecho constitucional, remarcando que:

[S]i bien el acto administrativo que dispone la cesación de funciones de la accionante [...], es limitado, si [sic] menciona la normativa legal que sirve de fundamento para tomar la decisión, y si la accionante considera que dicho acto le causó perjuicio y por ello solicita su nulidad, existen la vías idóneas legales que contempla la estructura jurisdiccional para hacer valer su derechos, en donde inclusive se analizará la falta de motivación alegada, pues como se analizó en el acápite anterior, dicho acto administrativo no ha afectado su derecho subjetivo al trabajo, como derecho de relevancia constitucional, [...] puesto que no se verifica la violación de un derecho constitucional, conforme el artículo 40, numeral 1 de la LOGJCC, existiendo los mecanismos y procedimientos adecuados y eficaces de defensa judicial para proteger los derechos que la accionante considera que han sido violados, en donde se resolverá la legalidad del acto administrativo, conforme el numeral 3 del artículo 40 *ibídem*.

- 30.** Esta Corte constata que la decisión impugnada i) detalla los antecedentes del proceso y ii) realiza un análisis con relación a las supuestas vulneraciones de derechos alegadas por la accionante tomando en consideración los hechos singularizados que se encaminaron a sustentar las pretensiones de la acción. En la misma línea, la Sala consideró que iii) la vía idónea para conocer la acción propuesta por la accionante era la justicia ordinaria. Así también expuso la justificación normativa de la decisión emanada por la judicatura accionada. En consecuencia, tras los puntos antes señalados y desarrollados por la Sala Provincial, se aceptó el recurso de apelación y revocó la sentencia emitida por la Unidad Judicial. Es importante mencionar que en la parte

---

<sup>16</sup> Artículos 47 literal e, 83 literal h de la LOSEP y el artículo 107 de su reglamento. Además, analizó la disposición transitoria décima primera de la Ley Orgánica del Servicio Público.

decisoria de la sentencia, expresamente se establece que “no existe la vulneración de los derechos constitucionales alegados por la accionante”.

31. En consecuencia, es posible concluir que la sentencia *in examine* cumple con los requisitos exigidos por la jurisprudencia de esta Corte para considerarse suficientemente motivada, tomando en consideración lo señalado en los párrafos 27 al 30 *supra*. Particularmente, se evidencia que la Sala Provincial ha sido clara en identificar y analizar los derechos supuestamente vulnerados por el Ministerio de Salud, así como las pretensiones de la accionante, contrastando las alegaciones frente a la naturaleza y objeto de la acción de protección, concluyendo que, en este caso, no existió real vulneración de derechos constitucionales y por lo tanto la acción de protección no es procedente y debía ventilarse ante la justicia ordinaria.
32. Por último, es preciso recalcar que no corresponde en el análisis de la garantía de la motivación, revisar el acierto o desacierto que se tuvo respecto de la evaluación de las pretensiones, oposiciones, argumentos de acusación o de defensa expresados por los sujetos procesales.<sup>17</sup>

## 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 **2615-19-EP**.
2. *Disponer* la devolución del expediente a la judicatura de origen.
3. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

---

<sup>17</sup> CCE, sentencia 363-15-EP/21, 02 de junio de 2021, párr. 67

**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, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 11 de julio de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

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