



Quito D. M., 20 de junio de 2018

**SENTENCIA N.º 223-18-SEP-CC**

**CASO N.º 1830-16-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El 24 de agosto de 2016, la señora Karen Gabriela Martínez Agreda, por sus propios derechos, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 26 de julio de 2016, por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, dentro de la acción de protección N.º 13284-2016-00308. Al ingresar el caso a la Corte Constitucional, se le asignó el N.º 1830-16-EP.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 06 de septiembre de 2016, certificó que, en referencia a la presente acción no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante auto de 13 de octubre de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales Marien Segura Reascos, Wendy Molina Andrade y Francisco Butiñá Martínez, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, le correspondió a la jueza constitucional Marien Segura Reascos, sustanciar la presente causa.

La jueza sustanciadora de la causa, mediante providencia de 08 de noviembre de 2017, avocó conocimiento del caso N.º 1830-16-EP y dispuso que se notifique a

los jueces de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, en calidad de legitimados pasivos, al ingeniero Jorge Orley Zambrano Cedeño y Manuel Arturo Acuña Villamar, alcalde y procurador síndico del Municipio del Manta –hoy, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Manta–, terceros con interés en el proceso y al procurador general del Estado.

### **Decisión judicial impugnada**

La accionante impugna en su demanda la sentencia dictada el 26 de julio de 2016, por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, dentro de la acción de protección N.º 13284-2016-00308; que, en lo principal dispuso lo siguiente:

**CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE MANABÍ.- SALA DE LO PENAL DE LA CORTE PROVINCIAL DE MANABÍ.** Portoviejo, martes 26 de julio de 2016, las 14h49. VISTOS.- (...) OCTAVA.- ANALISIS DE LA SALA.- En virtud de lo anotado en líneas anteriores, a este juzgador plural constitucional no le cabe ninguna duda que la acción ordinaria de protección propuesta en esta causa por la señora accionante KAREN GABRIELA MARTINEZ AGREDA, no reúne los requisitos establecidos en el artículo 88 de la Constitución de la República del Ecuador y en los artículos 39, 40 y 41 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, toda vez que se está impugnando un acto administrativo emitido por una autoridad pública con autonomía como lo es el GAD de la ciudad de Manta, lo cual a criterio de este juzgador constitucional plural se trata de asuntos de mera legalidad y no de la vulneración de derechos constitucionales señalados por la señora accionante, pues la pretensión de la accionante es que constitucionalmente se le declare un derecho, en tal razón la sala establece la improcedencia de la acción al amparo de lo que ordena el Art. 42. en sus numerales 1, 4, y 5 de la LOGJCC y por no ajustarse al requisito del Art. 40.3 íbidem, pues se trata en el presente caso un acto exclusivamente administrativo realizado por el GAD de Manta, con las garantías del debido proceso, iniciado y resuelto en contra de la accionante antes nombrada, en aplicación de la Constitución y la Ley, por lo que la Sala reitera que es una decisión eminentemente administrativa que no contiene ninguna violación de rango constitucional y que en consecuencia de ello active la vía de orden procesal constitucional para tutelar algún derecho garantizado en la Constitución y que en tal virtud se cumplan los requisitos previstos en el artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y por el contrario, la presente acción de protección se torna improcedente de acuerdo con lo señalado en el artículo 42 numeral 4 del mismo cuerpo legal antes mencionado que dice: Art. 42.- Improcedencia de la acción.- La acción de protección de derechos no procede: ...4) cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial , salvo que se demuestre que la





eso es lo que prescribe el Art. 426 CR “Todas las personas, autoridades e instituciones estamos sujetas a la Constitución“. En tal efecto la sala estima que a acción de protección no fue incluida en el ordenamiento jurídico con el fin de absorber la justicia ordinaria, sino para garantizar el amparo directo y eficaz de los derechos constitucionales. De modo que no es válido que se pretenda extender una garantía jurisdiccional a otros ámbitos que se encuentran bien regulados por el ordenamiento jurídico ecuatoriano y que tienen también su razón de ser. Tratar de utilizar esta acción para resolver asuntos de mera legalidad desnaturaliza la acción y atenta contra la confianza que pretende otorgar el ordenamiento jurídico ecuatoriano cuando establece un procedimiento para cada tipo de acción y cuando le otorga a toda persona el derecho de acudir a la justicia con la certeza de que existe un debido proceso propio, previamente establecido y aplicado por la autoridad competente para la resolución de sus controversias. Al efecto la sala estima procedente indicar en este fallo constitucional, la Sentencia constitucional. No. 001-010-JPO-CC, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 351 del día 29 de Diciembre de 2010. Donde se determina, que cuando los jueces resuelven asuntos de mera legalidad en la acción de protección, están desnaturalizando la garantía jurisdiccional y por ende provocando la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica, debido proceso y tutela judicial efectiva, reconocidos en la Constitución de la República. Por lo que, en atención a lo señalado, la Corte constitucional estableció como deber de las juezas y jueces constitucionales aplicar adecuadamente dichos preceptos en la sustanciación de una causa constitucional, precisando que para garantizar la seguridad jurídica dentro de un Estado Constitucional existen los procedimientos que corresponden a cada una de las acciones, dependiendo la causa sobre la cual se litigue. El respeto al trámite correspondiente constituye uno de los ejes centrales que permite el cumplimiento de las normas del debido proceso, y fomentan la seguridad jurídica en el país, por lo que intentar subsanar la supuesta violación de derechos constitucionales mediante procedimientos ajenos a la naturaleza de la garantía si genera inseguridad jurídica, pero sobre todo provoca la desnaturalización de la acción constitucional, al pretender que se resuelva por los canales constitucionales asuntos de mera legalidad para las cuales la jurisdicción ordinaria ha establecido el trámite respectivo, así lo ha indicado La Corte Constitucional, máximo órgano de control e interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia, que ha manifestado en reiterados fallos que si la controversia versa sobre aplicación de normativa infraconstitucional, la persona afectada debe acudir a las instancias jurisdiccionales correspondientes pues la justicia constitucional no se encuentra facultada para resolver problemas legales que no acarreen vulneración de derechos constitucionales, lo cual a criterio de este juzgador constitucional plural insistiendo, se trata de asuntos de mera legalidad y no de la vulneración de derechos constitucionales señalados por la señora accionante, pues la pretensión de la accionante es que constitucionalmente se le declare un derecho. NOVENA.- RESOLUCIÓN: En virtud de lo analizado, este tribunal de apelaciones y establece la improcedencia de la acción al amparo de lo que ordena el Art. 42 numerales





1, 4 y 5 de la LOGJCC y por no ajustarse al requisito del art. 40.3 ibídem, con lo anotado la sala observa de igual manera que en este caso no existe vulnerado contra la señora accionante lo que se establecen en los Arts. 325, 33, 35, 43, de la CRE. Por los antecedentes expuestos, esta Sala Constitucional de Apelaciones de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, por unanimidad, "ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA", REVOCA, en todas sus partes la sentencia subida en grado, por no haberse demostrado en esta acción constitucional que se hayan violentado ni vulnerado los derechos Constitucionales de la señora accionante; la Sala deja a salvo el derecho de la accionante a proponer las acciones judiciales ordinarias que estime conveniente, de conformidad con la Constitución y la Ley.- A fin de cumplir con lo que establece el Art. 82 de la Constitución de la República que expresamente consagra la seguridad jurídica y el Art. 172 ibídem que dice relación al principio de la debida diligencia en los procesos de administración de justicia, sin dilaciones, se dispone que la señora secretaria de la Sala, una vez ejecutoriado este auto, devuelva el expediente al Juzgado de origen para los fines de ley, no sin antes cumplir lo que en estos casos ordena el numeral cinco del artículo 86 de la Constitución de la República del Ecuador y Art. 25.1 de la LOGJCC.- Actúe la señora secretaria encargada de esta Sala. NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.-

### **Antecedentes del caso**

El 27 de enero de 2016, la señora Karen Gabriela Martínez Agreda, compareció por sus propios derechos y presentó acción de protección en contra de los representantes del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Manta, ya que a su criterio la resolución dictada por el alcalde del GADM de Manta, dentro del proceso sumario administrativo N.º SA-GADMC-M-015-2015, ejecutada en la acción de personal N.º 1467 de 1 de diciembre de 2015, en la cual se dispuso su destitución del cargo de agente de tránsito civil, vulneró sus derechos constitucionales ya que al momento en que se dio inicio al sumario en su contra, ella se encontraba en estado de gravidez y riesgo de aborto.

El proceso en primera instancia fue conocido por el doctor Pablo Marcelo Abad, juez de la Unidad Judicial Penal de Manta, quien el 28 de marzo de 2016, en sentencia resolvió admitir la acción de protección, y declarar la vulneración de los derechos constitucionales al trabajo y a la salud, contenidos en los artículo 33, 35, 43, 332 y 32 de la Constitución de la República, reconociéndole a la accionante sus derechos, disponiendo que se deje sin efecto la resolución

impugnada y la restitución de la accionante a su cargo como agente civil de tránsito debiendo tomar en cuenta que la misma se encuentra en estado de gestación.

De la decisión dictada en primera instancia, las partes procesales y el representante de la Procuraduría General del Estado presentaron recursos de apelación, mismos que fueron conocidos por los jueces de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, quienes, en sentencia de 26 de julio de 2016, resolvieron en lo principal revocar en todas sus partes la sentencia subida en grado, "... por no haberse demostrado en esta acción constitucional que se hayan violentado ni vulnerado los derechos Constitucionales de la señora accionante", dejando a salvo el derecho de la accionante a proponer las acciones judiciales ordinarias que estime convenientes.

De la sentencia dictada en segunda instancia, la señora Karen Gabriela Martínez Agreda, presentó acción extraordinaria de protección.

### **Argumentos presentados en la demanda**

En lo principal, la accionante manifiesta que a través de un proceso de selección convocado por el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Manta en el año 2012 y luego de aprobar las fases correspondientes, fue declarada como una de las ganadoras y graduada como agente civil de tránsito de Manta el 21 de octubre de 2013; alega que inmediatamente después, esto es, el 22 de octubre de 2013 empezó a laborar en dichas funciones de agente de tránsito, recibiendo la correspondiente acción de personal el 02 de diciembre del mismo año.

Así mismo, manifiesta que, posteriormente a su nombramiento:

Vino el Nuevo (sic) proceso electoral para designar al nuevo Alcalde de Manta, y misteriosamente desapareció toda la documentación de todo el concurso mediante el cual fui designada como Agente Civil de Tránsito, y la actual administración a los 16 meses del inicio de su periodo, (Septiembre de 2015) instruyó sumarios administrativos a 15 agentes civiles de tránsito de los 96 que fuimos nombrados y de las ONCE MUJERES fui escogida para ser sumariada, sin respetar el estado de embarazo en el cual me encontraba y destituida de mis funciones, bajo el argumento que ninguno habíamos cumplido el concurso de mérito y oposición, por lo que me vi en la ineludible





necesidad de interponer Acción de Protección para que se deje sin efecto la resolución del señor alcalde de la ciudad de Manta...

Señala que la acción constitucional fue concedida en primera instancia; no obstante, considera que en el fallo, el juez de primer nivel no consideró el pago de aportaciones al IESS y el pago de los meses que estuvo fuera de la institución, razón por la cual, presentó recurso de apelación; sin embargo, los jueces de apelación en lugar de corregir los errores del fallo de primer nivel, en sentencia revocaron dicha decisión vulnerando sus derechos constitucionales e inobservando la jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional que determina la obligación de justificar la pertinencia de la jurisdicción ordinaria, cuando así lo señalen los jueces en sus decisiones.

Así mismo, la legitimada activa señala que la sentencia dictada en segunda instancia, vulneró derechos constitucionales en atención a que los jueces de la Sala no analizaron que la resolución dictada por el alcalde del GADM de Manta, a través de la cual, se la destituyó de su puesto de trabajo, fue discriminatoria, ya que no consideraron el estado de embarazo en que se encontraba al momento de la destitución, sin considerar lo previsto en el artículo 43 de la Constitución de la República, que garantiza a las mujeres embarazadas a no ser discriminadas en los ámbitos educativo, social y laboral.

En concordancia con lo señalado, la legitimada activa expresa que:

En la especie se determina que la Sentencia dictada por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, existen falencias en cuanto al cumplimiento de este derecho a la seguridad jurídica, el mismo que se lo concibe como un derecho constitucional prioritario alrededor del que se sostiene toda organización estatal. Se evidencia en la sentencia que existe poca diligencia por parte de los jueces provinciales que integran la Sala, al REVOCAR la sentencia sin pronunciarse por los recursos de apelación interpuestos por las partes.

### **Identificación de los derechos presuntamente vulnerados por la decisión judicial**

Del contenido de la acción extraordinaria de protección presentada, se desprende que la alegación principal de vulneración de derechos constitucionales se da

respecto al derecho a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador; y como consecuencia de dicha vulneración, la accionante identifica la presunta lesión del debido proceso en la garantía de la motivación, reconocido en el artículo 76, numeral 7 literal 1) *ibídem*.

### **Pretensión concreta**

En atención a lo mencionado, la accionante solicita a los jueces de esta Corte: “... se sirvan aceptar la Acción Extraordinaria de Protección propuesta y en consecuencia, dejar sin efecto la Sentencia de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, de fecha 26 de julio del 2016...”.

### **Informes presentados**

#### **Jueces de la Sala Constitucional, Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí**

Los doctores Mauro Alfredo Pinargoty Alonzo, Gina Fernanda Mora Dávalos y José Alberto Ayora Toledo, en calidad de jueces de la Sala Constitucional, Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, comparecen mediante escrito dentro de la presente causa y en atención a la acción extraordinaria de protección presentada por la señora Karen Gabriela Martínez Agreda, manifiestan lo siguiente:

Los jueces sostienen que frente al recurso de apelación propuesto tanto por el director de la Procuraduría General del Estado-Manabí, así como del alcalde, procurador síndico y directora de gestión de talento humano del GAD de Manta, y al cual se adhiere la accionante Martínez Agreda Karen Gabriela, en contra de la sentencia de primer nivel expedida por el señor juez de la Unidad Judicial Penal con sede en la ciudad de Manta, que admite la acción de protección propuesta, resolvieron revocar la sentencia de instancia en todas sus partes, por no haberse demostrado la violación de derechos constitucionales de la accionante.





Así mismo sostienen que en la presente causa, el acto administrativo impugnado no evidencia discriminación laboral contra la señora accionante, por ende no se habría vulnerado derechos constitucionales, por lo que agregan, que lo contrario sería violentar la seguridad jurídica, pues se evidencia que el proceso administrativo iniciado en contra de la accionante por parte del GAD de Manta, obedece a un examen especial realizado por la Contraloría General del Estado a dicha institución, por cuanto el nombramiento no se habría ajustado al ordenamiento previsto en la Constitución ni en la Ley de Servicio Público, que determinan los requisitos para el ingreso a laborar en una institución del Estado.

En consecuencia, los jueces consideran que la sentencia impugnada vía acción extraordinaria de protección, no vulnera el debido proceso, la seguridad jurídica, ni el derecho a la defensa de la accionante.

### **Procuraduría General del Estado**

A fojas 14 del expediente constitucional, se encuentra el escrito presentado por el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, en calidad de director nacional de patrocinio, delegado del procurador general del Estado, quien comparece en la presente causa y señala la casilla constitucional N.º 18 para recibir notificaciones.

## **II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

### **Competencia de la Corte**

El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, según las atribuciones establecidas en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 191, numeral 2, letra d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y artículo 3, numeral 8, letra c) y 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección.

### **Naturaleza jurídica, alcances y efectos de la acción extraordinaria de protección**

La acción extraordinaria de protección establecida en el artículo 94 de la Constitución de la República, es una garantía jurisdiccional creada por el constituyente para proteger los derechos constitucionales de las personas en contra de cualquier vulneración que se produzca mediante sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia.

Así, esta acción nace y existe para garantizar y defender el respeto de los derechos constitucionales y el debido proceso. Por consiguiente, tiene como fin proteger, precautelar, tutelar y amparar los derechos de las personas que, por acción u omisión, han sido vulnerados por decisiones judiciales que pongan fin a un proceso.

Esta garantía jurisdiccional procede en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, firmes o ejecutoriados, en los que por acción u omisión, se haya vulnerado el debido proceso u otros derechos constitucionales reconocidos en la Constitución, una vez que se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado, conforme lo previsto en el artículo 94 de la Constitución de la República.

De esta forma, la esencia de esta garantía es tutelar los derechos constitucionales, a través del análisis que este órgano de justicia constitucional realiza respecto de las decisiones judiciales.

### **Determinación y resolución del problema jurídico**

Tomando en consideración que los argumentos centrales de la demanda se dirigen a justificar de manera principal la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, reconocido en el artículo 82 de la Constitución de la República, esta Corte sistematizará el análisis del presente caso a partir de la formulación y solución del siguiente problema jurídico:





**La sentencia dictada el 26 de julio de 2016, por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, dentro de la acción de protección N.º 13284-2016-00308 ¿vulnera el derecho a la seguridad jurídica, reconocido en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador?**

El artículo 82 de la Constitución de la República consagra el derecho a la seguridad jurídica en los siguientes términos: “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”.

Así mismo, la Corte Constitucional mediante sentencia N.º 037-16-SEP-CC, emitida dentro del caso N.º 0977-14-EP, señaló que el derecho a la seguridad jurídica, en el contexto de los procesos judiciales,

... obliga a los administradores de justicia a observar las normas jurídicas que componen el ordenamiento jurídico, las mismas que deben haber sido expedidas de manera clara, previa y pública. El cumplimiento de este derecho permite generar confianza a las personas respecto de la existencia de un operador jurídico competente que tutelaré sus derechos en base a la observancia de las normas existentes.

En este sentido, el derecho a la seguridad jurídica implica que todo sujeto que comparezca con una demanda o petición ante los órganos jurisdiccionales, cuenta con la certeza que la misma se sustanciará y resolverá conforme a las normas constitucionales y en aplicación de las normas que cumplan con los requisitos mínimos de claridad, preexistencia y publicidad. En otras palabras, las partes procesales, en virtud del derecho a la seguridad jurídica, están prevenidos que la autoridad competente, al resolver cada una de las causas sometidas a su conocimiento, no pueden de manera injustificada y arbitraria, actuar inobservando los parámetros constitucionales, jurisprudenciales y legales que regulan cada una de las acciones y las situaciones jurídicas que resuelven; caso contrario, implicaría la vulneración a tal derecho.

En el caso que nos ocupa, a efectos de determinar si en la sentencia impugnada que resolvió el recurso de apelación planteado dentro de una acción de protección, se respetó la Constitución y se aplicó la normativa previa, clara, y pública por parte de la autoridad competente, es decir, si se garantizó el derecho a

la seguridad jurídica, esta Corte considera pertinente referirse a la naturaleza, contenido y alcance de la acción de protección.

En tal sentido, el artículo 88 de la Constitución establece:

La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.

Al respecto, este Organismo Constitucional mediante la sentencia N.º 001-16-PJO-CC, emitida en el caso N.º 0530-10-JP, estableció la siguiente regla jurisprudencial con efecto *erga omnes*:

Las juezas y jueces constitucionales que conozcan de una acción de protección, deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. Las juezas o jueces constitucionales únicamente, cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales y lo señalen motivadamente en su sentencia, sobre la base de los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido.

Por su parte, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en el artículo 39, señala que la acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos, que no estén amparados por las restantes acciones jurisdiccionales y en el artículo 40 de la norma precitada, establece que la acción de protección se podrá presentar cuando concurren los siguientes requisitos: 1. Violación de un derecho constitucional; 2. Acción u omisión de autoridad pública o de un particular de conformidad con el artículo siguiente; e, 3. Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado.





Con base en lo expuesto, se colige que las partes procesales intervinientes en la sustanciación de una acción de protección adquieren la confianza de que las autoridades jurisdiccionales que resuelvan la misma, deben hacerlo pronunciándose respecto de si los hechos denunciados del caso, comportan una vulneración de derechos constitucionales.

Es así, que la aceptación de una acción de protección, debe obedecer a la comprobación de vulneración de derechos constitucionales; y por el contrario, la negativa de dicha acción solo puede ser el resultado de un razonamiento, a partir del cual, se justifique que los hechos materia de debate constitucional, no implican transgresión de derechos constitucionales.

En el caso *sub examine*, se desprende que los jueces de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, al resolver el recurso de apelación planteado dentro de la acción de protección N.º 0308-2016, revocaron en todas sus partes la sentencia subida del inferior que aceptó la acción de protección, al considerar en lo principal que no existe vulneración de derechos constitucionales y que por tanto se trata de un asunto de mera legalidad.

Ahora bien, del fallo impugnado, se advierte que, a partir del considerando tercero, los jueces se refieren a los argumentos esgrimidos por las partes intervinientes de la acción de protección, de los que se desprende que la parte accionada, es decir el GAD de Manta, alega en lo principal que de la acción de protección planteada en su contra, no se evidencia vulneración alguna de derechos constitucionales y que por tanto la vía no es la adecuada. A su vez, la Sala se refiere a la alegación de la legitimada activa, señalando en lo principal:

La parte demandada considera, que con este accionar del señor Ingeniero Jorge Zambrano Cedeño, que se han vulnerado su derecho constitución al debido procesal, especialmente lo preceptuado en el Artículo 75 y 76 numeral 7 de la Constitución de la República, la seguridad jurídica establecida en el artículo 82 de la Constitución, el derecho al trabajo, previsto de manera imperativa en el Artículo 33 de la Carta Suprema del Ecuador, y la violación de los derechos de las personas y grupos de atención prioritarios establecidos en los artículos 35 y 43 de esta misma Constitución del Ecuador.

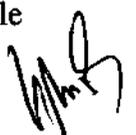
Posterior a ello, los jueces de la Sala mencionan la normativa constitucional y legal que regula la acción de protección, así como los requisitos que viabilizan la procedencia de la misma, para luego puntualizar en lo principal lo siguiente:

Que no existe violación de derecho constitucional alguno contra la señora accionante, pues el tribunal de apelaciones establece que lo que existe en el presente caso, es un acto eminentemente administrativo, realizado por una autoridad pública administrativa como lo es el señor Ing. Jorge Zambrano Cedeño, quien ostenta la calidad de Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Manta, quien basado en el respeto al debido proceso, ordenó contra la señora accionante el inicio de sumario administrativo, basado en el informe preliminar de la (sic) examen especial realizado Contraloría General del Estado el GAD de Manta, en el que hizo observaciones de nombramientos que cumplieron con los requisitos exigidos en la Constitución y la Ley, sumario administrativo iniciado donde se respetó el derecho a la defensa, y que concluyó con la destitución de los agentes de tránsito que no habían cumplido con los requisitos establecidos para poder ocupar el cargo (...) la Sala observa de la documentación acompañada en autos, que efectivamente la señora accionante ha ingresado a la función pública con el nombramiento sin concurso de méritos y oposición, lo cual violenta lo que ordena el Art. 228 de la CRE...

En la misma línea, la Sala se refiere al artículo 228 de la Constitución de la República del Ecuador, que determina que el ingreso al servicio público se realizará mediante concurso de méritos y oposición, en concordancia con lo establecido en la Ley Orgánica de Servicio Público (en adelante LOSEP), sobre lo cual concluye:

Del contenido de las normas constitucionales y legales antes descrita (sic), la Sala evidencia que se torna improcedente y sin sustento jurídico ésta acción ordinaria de protección, la sala observa de las intervenciones orales realizadas por las partes, en la audiencia pública convocada por el Juez Aquo, y del antecedente de esta acción ordinaria de protección, que estamos frente a un acto eminentemente administrativo, por el cual tal cual consta justificado, al respecto la sala señala lo que indica el art. 173 de la CRE. "los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado, podrán ser impugnadas en la vía jurisdiccional, ante los tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo..."

Por otra parte, los jueces de la Sala se refieren al argumento esgrimido por la legitimada activa, respecto a la discriminación que habría sufrido por el hecho de estar embarazada, situación que a decir de la accionante se evidencia al habersele





reubicado y al hacerle trabajar en un lugar no apto por dicha situación, a pesar de haber presentado un certificado médico que constata su estado de embarazo con amenaza de aborto. A su vez, la Sala indica que otro de los fundamentos de la accionante trata sobre la estabilidad laboral al encontrarse dentro de un grupo vulnerable. Respecto de dicho argumento, los jueces mencionaron normativa constitucional y tratados internacionales que protegen el derecho de la mujer embarazada en el ámbito laboral, social, educativo, entre otros, concluyen:

... la Sala puntualiza que en el presente caso no se evidencia. DISCRIMINACION, laboral, por haber parido ni por haberse encontrado la Sra. Accionante embarazada o en periodo de lactancia, aclarando que el trámite administrativo no es por motivo o causa de embarazo que sí protege la Constitución, los Instrumentos internacionales y la ley; pero en el presente caso el cese de sus funciones laborales se debe a un sumario administrativo por el incumplimiento de lo que ordena el art. 228 de la CRE, lo cual consta verificado por la Contraloría General del Estado...

A partir de los criterios expuestos, los jueces de la Sala consideran que la acción de protección propuesta por la señora Karen Gabriela Martínez, no reúne los requisitos establecidos en el artículo 88 de la Constitución de la República y los artículos 39, 40 y 41 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, toda vez que lo que estaría impugnando es un acto administrativo emitido por autoridad pública con autonomía como es el GAD de la ciudad de Manta, y que por lo tanto, se trataría de un asunto de mera legalidad y no de la vulneración de derechos constitucionales y por tanto señalan: "...el acto administrativo emitido por el GAD de Manta, del que se alega ha violentado derechos de los accionantes, concretamente el derecho al trabajo y a la salud de la mujer embarazada, éste es un acto eminentemente administrativo que debe ser impugnado ante la vía administrativa o judicial...".

Con base en lo expuesto, la Sala, al considerar que no existe vulneración de derechos constitucionales en contra de la accionante, concluyó:

En virtud de lo analizado, este tribunal de apelaciones y establece la improcedencia de la acción al amparo de lo que ordena el Art. 42 numerales 1, 4 y 5 de la LOGJCC y por no ajustarse al requisito del art. 40.3 íbidem, con lo anotado la sala observa de igual manera que en este caso no existe vulnerado contra la señora accionante lo que se establecen en los Arts. 325, 33, 35, 43, de la CRE. Por los antecedentes expuestos,

esta Sala Constitucional de Apelaciones de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, por unanimidad, “ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA”, REVOCA, en todas sus partes la sentencia subida en grado, por no haberse demostrado en esta acción constitucional que se hayan violentado ni vulnerado los derechos Constitucionales

Ahora bien, de la lectura integral del fallo, se desprende que si bien los jueces de la Sala describen los argumentos esgrimidos por la legitimada activa en la acción de protección, respecto a los derechos constitucionales que consideró vulnerados –el derecho a la tutela judicial efectiva, el debido proceso, la seguridad jurídica, el derecho al trabajo y el derecho de las personas y grupos de atención prioritaria–, no conectan los elementos por medio de un razonamiento que permita conocer claramente las razones que llevaron a los juzgadores a revocar la sentencia de primera instancia y por ende negar la acción de protección planteada.

En esta línea, si bien los jueces se refieren a los argumentos emitidos por la accionante respecto de los derechos constitucionales que considera vulnerados, no se evidencia un análisis respecto de los mismos, ya que no se refieren a los derechos de la mujer embarazada a no ser discriminada por su estado en los ámbitos educativo, social y laboral, entre otros; por otra parte, los jueces enfatizan que se trata de un asunto de mera legalidad que no implica la vulneración de derechos constitucionales, sin embargo no demuestran porque la vía constitucional no es idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido.

Por tanto, los jueces de la Sala, al no conectar los derechos alegados con el acto que se impugna y limitándose a validar el mismo sin analizar y determinar si éste podría implicar la vulneración de derechos constitucionales, están desnaturalizando de la acción de protección, inobservando la normativa y jurisprudencia constitucional que se refiere a la obligación que tiene el juzgador que conoce una acción de protección, de primero verificar la vulneración de derechos constitucionales, antes de negar una acción por la supuesta existencia de otra vía adecuada para hacerlo.





Por los argumentos expuestos, se desprende que la acción de protección en estudio, no ha sido resuelta sobre la base de la normativa constitucional, los criterios jurisprudenciales emitidos por esta Corte y la normativa legal que regula la naturaleza, el alcance y objeto de la acción de protección. En tal virtud, implica la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, en tanto, las partes procesales contaban con la certeza que la Sala resuelva el recurso de apelación dentro de la acción de protección con base en un análisis y pronunciamiento respecto a la transgresión de derechos constitucionales.

### **Consideraciones adicionales**

Siguiendo la línea jurisprudencial marcada por esta Corte, en el sentido que cuando la sentencia objeto de impugnación resuelve una garantía jurisdiccional y si la Corte ha evidenciado que dicha sentencia fue emitida en violación a derechos constitucionales -tal como acontece en el presente caso-; en función de los principios *iura novit curia*, economía procesal, concentración, y celeridad, en aras de una tutela judicial efectiva y a fin de evitar una dilación innecesaria de los procesos constitucionales, esta Corte está facultada para analizar la integralidad del proceso y la posible afectación a derechos constitucionales por parte del juzgador inferior.

En este caso, en atención a que la sentencia dictada por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí fue declarada como vulneradora del derecho a la seguridad jurídica, es necesario analizar la sentencia de primera instancia, emitida por la Unidad Judicial Penal de Manta de Manabí, para lo cual, la Corte considera pertinente plantear el siguiente problema jurídico:

**La sentencia de 28 de marzo de 2016, dictada por la Unidad Judicial Penal de Manta de Manabí, ¿vulnera el derecho al debido proceso en su garantía de la motivación previsto en el artículo 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución de la República del Ecuador?**

Para iniciar con el análisis del problema jurídico planteado, es necesario conocer el contenido del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. En tal sentido, el artículo 76 numeral 7 literal 1) prescribe lo siguiente:

**Artículo 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.

Al respecto, esta Corte Constitucional en su sentencia N.º 018-17-SEP-CC, dictada dentro del caso N.º 1608-14-EP, ha señalado:

... la motivación es un derecho constitucional que debe permitir a los ciudadanos conocer de manera clara los fundamentos que llevan a determinada autoridad pública a tomar una decisión en el ámbito de sus competencias. Esta garantía, de acuerdo a lo expresado por la Corte Constitucional, para el período de transición, y reafirmado por esta Corte, se encuentra compuesta por tres requisitos para que pueda considerarse adecuada (...) Estos requisitos son la razonabilidad, la lógica y la comprensibilidad.

De lo citado, este Organismo observa que el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación es un derecho que el Estado ecuatoriano debe garantizar a todos los titulares de los derechos constitucionales, con el objeto que los poderes públicos, en las decisiones que involucren derechos y obligaciones de las personas, desarrollen argumentos para que la población conozca las razones jurídicas que han sido determinantes en la adopción de una decisión, y así no exista arbitrariedad.

Así también, que la Corte Constitucional del Ecuador, como el máximo órgano de justicia constitucional, ha establecido que los requisitos mínimos que debe contener una resolución para que cumpla con el derecho constitucional a la motivación, son la razonabilidad, la lógica y la comprensibilidad. Al respecto, ha señalado:





El primer elemento de la motivación es la **razonabilidad**, que consiste en que las decisiones emitidas por la autoridad competente deben ser fundamentadas no solo en los principios constitucionales y en normas infra constitucionales sino que también deben ser sustentadas enmarcándose en la naturaleza del proceso. La Corte Constitucional, ha señalado que este parámetro hace referencia a la determinación de fuentes que el juzgador utiliza como fundamento de la resolución judicial.

El segundo elemento de la motivación es la **lógica**, que en cambio tiene relación directa con la vinculación de los elementos ordenados y concatenados, lo que permite elaborar juicios de valor en el juzgador al momento de emitir una resolución en base a las circunstancias fácticas que se presentan en cada caso; este debe regirse sobre los hechos puestos a consideración con el fin de que mediante la recurrencia de las fuentes del derecho aplicables al caso, se pueda obtener una sentencia con criterio jurídico que incorpore aquellas fuentes con su conocimiento y los hechos (...).

Finalmente, el tercer elemento de la motivación es la **comprensibilidad**, a la cual se la entiende como el hecho de que los juzgadores garanticen el entendimiento y comprensión directa de la decisión judicial a través del uso de un lenguaje claro...<sup>1</sup>

En aquel sentido, considerando el contenido de los parámetros de la garantía de la motivación, la Corte Constitucional del Ecuador procede a analizar cada uno de estos a fin de determinar si los mismos han sido considerados por el juez de instancia al emitir su decisión.

### **Razonabilidad**

Conforme lo manifestado, el parámetro de la razonabilidad guarda relación con la identificación de las fuentes de derecho empleadas por la autoridad jurisdiccional en su decisión, así como también con el hecho que éstas guarden la debida armonía con la naturaleza de la acción o recurso puesto en su conocimiento.

En este contexto, del contenido de la decisión objeto de estudio, se evidencia que el operador de justicia en el considerando primero, denominado "JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA CONSTITUCIONAL", señaló:

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 239-16-SEP-CC, dentro de la causa N.º 0887-15-EP.

Este Juzgado es competente para conocer, sustanciar y resolver las Acciones de Protección Constitucionales de conformidad con el numeral 2 del artículo 86 y artículo 88 de la Constitución de la República; y por lo dispuesto en el artículo 4 numerales 7 y 11 literal b), 7 y 14 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional publicada en el segundo suplemento del Registro Oficial No. 52 del 22 de octubre del 2009...

Así también, en el considerando cuarto, la autoridad jurisdiccional señaló:

La acción de protección tiene como objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos por la constitución, (art. 88). (...). La doctrinaria CLAUDIA STORINI sostiene (en el libro de especialización de Derecho Constitucional en la pág. 302) en torno a la posibilidad de afectación de un derecho o garantía Constitucional lo siguiente "basta que exista una violación o tan solo el peligro de una violación de un derecho reconocido en la Constitución para que pueda plantearse la Acción de Protección...

A su vez, en el considerando quinto, el operador de justicia, en el marco de su análisis respecto de las alegaciones de vulneraciones de derechos constitucionales por parte de la accionante, identificó entre otros artículos de la Constitución de la República del Ecuador para soportar sus razonamientos, al 33 que refiere al derecho al trabajo; 35 que guarda relación con los grupos de atención prioritaria, señalando al respecto:

Sin embargo, este juzgador debe tomar en cuenta la Constitución del Ecuador que en su ARTÍCULO 33 determina que el trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal (...). Así mismo, se debe analizar, el ARTÍCULO 35 de la Constitución del Ecuador, que hace referencia a los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria...

De igual manera, se evidencia de la parte resolutive de la decisión lo siguiente:

ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECAUDOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA (...) A) Se declara la violación del derecho constitucional de la accionante, en lo que tiene que ver con el derecho al trabajo y a la salud, contenido en el artículo 33, 35, 43, 332 y 32 de la Constitución de la República respectivamente por ser parte de los grupos de atención prioritaria...





Del contenido de las transcripciones realizadas, esta Corte Constitucional observa que la autoridad jurisdiccional de instancia identificó con claridad las prescripciones normativas en las que radicó su competencia y en las que fundó la resolución de la acción de protección puesta en su conocimiento.

Así también, se evidencia que la normativa en la que soporta el juez sus razonamientos y conclusiones guarda la debida relación con la naturaleza de la garantía jurisdiccional en cuestión, es decir con la acción de protección. En tal virtud, este Organismo concluye que el parámetro de la razonabilidad ha sido observado.

### Lógica

En armonía con lo expuesto en párrafos precedentes, el parámetro de la lógica guarda relación con la debida coherencia que debe existir entre premisas, de éstas con la conclusión, así como de esta última con la decisión adoptada. El parámetro también se centra en evaluar el cumplimiento del mínimo de carga argumentativa por parte de la autoridad jurisdiccional en su decisión.

En este sentido, consta del considerando segundo de la decisión objeto de análisis, que el juez de instancia hizo referencia a lo siguiente:

**SEGUNDO: PETICIÓN CONCRETA DE LA PARTE ACCIONANTE:** La accionante Karen Gabriela Martínez Agreda, por sus propios derechos centran su pretensión en que se deje sin efecto la resolución dictada por el señor alcalde de la ciudad de Manta, de fecha 1 de diciembre del 2015, a las 10h30, dictada en sumario administrativo (..) donde se dispone la destitución como agente civil de tránsito del GAD de Manta y la acción de personal N 1467 de fecha 2015-12-01, suscrita por el señor alcalde (...). La parte denunciante considera que con este accionar del señor Ingeniero Jorge Zambrano Cedeño, que se han vulnerado su derecho constitucional al debido proceso, especialmente lo preceptuado en el Artículo 75 y 76 numeral 7 de la Constitución, la seguridad jurídica establecida en el Artículo 82 de la Constitución, el derecho al trabajo, previsto de manera imperativa en el Artículo 33 de la Carta Suprema del Ecuador, y la violación de los derechos de las personas y grupos de atención prioritarios establecidos en los artículos 35 y 43 de esta misma Constitución del Ecuador.

A su vez, en el considerando quinto, el juzgador indicó:

**QUINTO: ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DE LO MANIFESTADO POR LAS PARTES:** La parte accionante en su exposición manifestó que se habían violentado sus derechos constitucionales establecidos en los artículos 11, 33, 35, 43, 75, 76, 82 y que no estaba impugnando el inicio del sumario administrativo por parte del señor alcalde de la ciudad de Manta, pero si impugnaba el mismo desde el punto de vista constitucional por haberse violentado sus derechos constitucionales. Hizo referencia que en este caso en particular la resolución de fecha 1 de diciembre del 2015 dictada por el señor alcalde, disponía la destitución de la accionante.

Posteriormente, el juez una vez que se refirió al contenido de los artículos 33, 35, 43 de la Constitución de la República del Ecuador, concluyó:

El Gobierno Autónomo Descentralizado de la ciudad de Manta no tomo en consideración el estado de gestación de la accionante, violentando los derechos constitucionales de la misma. La afectación para la salud de la madre dio inicio en el momento en que se le dio inicio a un sumario administrativo para lograr su destitución. No se dio inicio a este sumario por una falta disciplinaria que hubiera cometido dicha agente civil de tránsito, sino porque presuntamente no se había cumplido el proceso legal correspondiente en cuanto a su designación ...

Así también, en el considerando sexto, la autoridad jurisdiccional señaló: “En este aspecto se determina por parte del Juzgador constitucional, la vulneración de los derechos al trabajo y a la salud del accionante, por parte del funcionario accionado, en desmedro de los bienes jurídicos protegidos constitucionalmente a la accionante ...”.

Además, del contenido de las transcripciones realizadas, esta Corte Constitucional evidencia la existencia de un pronunciamiento por parte de la autoridad jurisdiccional en lo concerniente a las alegaciones realizadas por parte de la accionante respecto de los derechos al trabajo y a la salud.

Continuando con el análisis de la decisión objeto de estudio, este Organismo no evidencia la existencia de análisis alguno tendiente a determinar si en el caso puesto en su conocimiento tuvo lugar o no la alegada vulneración de derechos constitucionales reconocidos en los artículos 75, 76 y 82 de la Constitución de la





República del Ecuador, a pesar que, de conformidad con la transcripción realizada, fue la misma autoridad jurisdiccional la que se refirió a estos.

En este mismo orden de ideas, este Organismo no evidencia la existencia de análisis alguno respecto de la premisa establecida por la autoridad jurisdiccional en lo relacionado con el procedimiento de designación para el cargo que se encontraba desempeñando la legitimada activa hasta antes de que tenga lugar su destitución.

Con base en lo señalado, se desprende la existencia de una falta de coherencia entre lo manifestado por la autoridad jurisdiccional y el análisis realizado por esta a lo largo de su sentencia de 28 de marzo de 2016, ya que conforme esta Corte ha determinado por medio de su jurisprudencia, es obligación de la autoridad jurisdiccional emitir un pronunciamiento en atención al principio de congruencia de la sentencia, respecto a la totalidad de los cuestionamientos y alegaciones realizadas por el accionante.

En consecuencia de lo expuesto, la existencia de una falta de coherencia en el desarrollo de la decisión del juzgador, evidencia que la conclusión a la que llegó el juez de instancia tuvo como fundamento un análisis incompleto, lo que a su vez, hace que la decisión objeto de estudio sea incongruente.

En tal virtud, esta Corte Constitucional concluye que la sentencia de 28 de marzo de 2016, dictada por la Unidad Judicial Penal de Manta de Manabí, incumple con el parámetro de la lógica.

### **Comprensibilidad**

Conforme lo ha determinado el Pleno del Organismo en su decisión N.º 379-16-SEP-CC dictada en la causa N.º 1255-13-EP, el parámetro de la comprensibilidad se refiere a la claridad del lenguaje empleado por parte de los operadores de justicia, así como también con la manera en que estas realizan la exposición de sus razonamientos y argumentaciones.

Al respecto, esta Corte Constitucional, en atención a la interdependencia existente entre los parámetros previstos para que tenga lugar una debida motivación y ante la falta de coherencia entre premisas en la decisión de 28 de marzo de 2016, dictada por la Unidad Judicial Penal de Manta de Manabí, determina que el entendimiento de la decisión en cuestión se vio afectado, así por ejemplo respecto del cuestionamiento realizado al proceso de designación para el cargo que se encontraba desempeñando la accionante hasta antes que tenga lugar su destitución.

En tal virtud, este Organismo una vez que ha determinado la existencia de una afectación al entendimiento de la sentencia objeto de análisis, concluye que el parámetro de la comprensibilidad fue inobservado.

En atención a lo expuesto, esta Corte Constitucional no obstante de haber identificado la observancia del requisito de la razonabilidad, concluye que en virtud del incumplimiento de los parámetros de la lógica y comprensibilidad y en razón de la interdependencia existente entre éstos, ha vulnerado el derecho al debido proceso en su garantía de la motivación, previsto en el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución de la República del Ecuador.

En tal razón, y como una medida de restitución de los derechos vulnerados por la actuación de los jueces en la tramitación de la acción de protección, y en virtud de la dimensión objetiva<sup>2</sup>, este Organismo procederá a realizar el análisis constitucional que correspondía haber sido efectuado dentro de la acción de protección propuesta, a partir de la formulación de los siguientes problemas jurídicos:

**La resolución dictada el 01 de diciembre de 2015, por el alcalde del GAD de Manta, por medio de la cual destituyó a la accionante de sus funciones como agente civil de tránsito de la dirección de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, ¿vulnera el derecho a la seguridad jurídica, en conexidad con el derecho al debido proceso en la garantía de legalidad adjetiva consagrados en el artículo 82 y numeral 3 del artículo 76 de la Constitución de la República?**

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 174-15-SEP-CC, caso N.º 0720-12-EP



La Constitución de la República constituye un todo integral, en tal sentido, debe ser leída de manera transversal ya que los derechos no son independientes sino más bien se interrelacionan entre sí; de tal manera, que no es ajeno que para la resolución de un problema jurídico se deba recurrir a varios derechos para la solución de controversias; en este sentido, para el presente análisis vamos a examinar la resolución dictada el 01 de diciembre de 2015, por el alcalde del GAD de Manta, a luz de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica vinculada al derecho al debido proceso recogido en el artículo 76, numeral 3 de la Constitución de la República, denominado por esta Corte como de “legalidad adjetiva” que establece lo siguiente:

Art. 76.- Garantías al debido proceso.- 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: (...)

3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. **Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento (Énfasis fuera del texto).**

Así, la garantía prevista en el artículo 76, numeral 3 de la Constitución de la República se ve vulnerada, entre otros supuestos, cuando la autoridad que sustancia determinado procedimiento que afecte los derechos y obligaciones del titular, lo haga por medio de un mecanismo procesal que no resulte adecuado para ventilar la situación sustantiva que se pretende resolver.

Ahora bien, a manera de antecedente, es pertinente referirse a los recaudos procesales que constan en el expediente del caso *in examine*, y que fueron reconocidos por la judicatura de primera instancia; de ellos, se desprende que la señora Karen Gabriela Martínez Agreda, ahora accionante, se desempeñaba en sus labores como agente civil de tránsito de Manta, conforme consta del nombramiento permanente emitido por el alcalde de Manta de aquella época, que regía a partir del 02 de diciembre de 2013.

No obstante, la máxima autoridad municipal que sucedió a quien otorgó dicho nombramiento, instauró un sumario administrativo en contra de la accionante,

por considerar que la institución había emitido su nombramiento sin que haya existido un concurso de méritos y oposición; en tal razón, se instauró un sumario que concluyó con la sanción por destitución de la accionante, dispuesta mediante resolución de 01 de diciembre de 2015, emitida por el alcalde del GAD de Manta, la cual a su vez, fue impugnada mediante acción de protección.

En tal virtud, es necesario referirnos al contenido del acto impugnado en la acción de protección; del cual se desprende que el alcalde, en calidad de autoridad nominadora, comienza por determinar en el considerando primero, la validez del sumario; en el considerando segundo, establece la competencia otorgada al alcalde en el artículo 98 del Reglamento General a la LOSEP, para resolver sobre la situación de la sumariada.

En el considerando tercero, se refiere a informes de conclusiones y recomendaciones, sobre lo cual inicia con la contestación emitida por la sumariada respecto al procedimiento o medio por el cual obtuvo y suscribió el nombramiento permanente, a lo que señaló en lo principal:

... en las páginas de internet del Ministerio de Relaciones Laborales, RED SOCIO EMPLEO, se convocó a Concursos de Méritos y Oposición para seleccionar a los nuevos Agentes de Tránsito, de la Agencia Municipal de Tránsito de Manta (...) aprobando estas etapas fuimos declarados ganadores el 21 de octubre del 2013 (...) En el artículo 225 de la Constitución de la República del Ecuador, que dispone el ingreso a el servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa, se realizaran mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. **Su inobservancia provocara la destitución de la autoridad nominadora.** (Mas no la nuestra) y nosotros participamos por la convocatoria publicada en la RED SOCIO EMPLEO del Ministerio de Relaciones Laborales (...) resulta inaceptable que se nos conmine a justificar nuestros nombramientos, cuando fueron ustedes los que convocaron, supervisaron y ejecutaron el concurso, documentos que reposan en los archivos de esta dirección, que sirvió de respaldo para el concurso en el cual fuimos triunfadores... (sic).

Además, se refiere al informe presentado por la Ing. Liliana Roldán, analista de vinculación y desvinculación de la Dirección de Gestión de Talento Humano, en el que concluye:





Que el ingreso al servicio público de la señora **MARTÍNEZ AGREDA KAREN GABRIELA**, fue bajo Contrato de Servicios Ocasionales y luego se le otorgó un Nombramiento Permanente. Conforme lo establece la Constitución, la LOSEP y su reglamento, el ingreso a la carrera del servicio público se lo hará a través del concurso de méritos y oposición, situación que no aconteció en el presente caso en razón que no hay constancia o documento alguno que justifique la existencia de Concurso De Méritos Y Oposición Convocado por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Manta en el año 2013, lo que hace presumir que el nombramiento permanente obtenido por servidora pública no cumplió con un proceso de selección, violentando con esta acción la norma constitucional prevista en el art. 228, además de contravenir las disposiciones de la LOSEP y su reglamento ...

Posterior a esto, menciona la providencia de 28 de septiembre de 2015, suscrita por el ingeniero Jorge Zambrano Cedeño, alcalde del GAD de Manta, que en lo principal dispone a la abogada Cristina Almeida Vera, directora de gestión de talento humano, la iniciación y sustanciación del sumario administrativo en contra de la señora Karen Gabriela Martínez.

A su vez, hace referencia a las pruebas presentadas dentro del sumario, entre las cuales constarían los certificados emitidos por el director de tecnología de la información y comunicación y por la directora de gestión de talento humano, que en lo principal, se refieren a la inexistencia de la publicación de convocatoria del concurso de méritos y oposición para el ingreso de servidores públicos al GAD de Manta en el período 2013-2014, así como a la inexistencia del acta final que declare ganadora del concurso a la señora Karen Martínez Agreda; así como transcribe varias versiones al respecto. Consta además, el contenido del acta de la audiencia con las intervenciones de las partes.

Posterior a ello, consta el informe de la directora de gestión de talento humano, en el que afirma que la sumariada había suscrito y obtenido un nombramiento permanente sin haber participado de un concurso de mérito y oposición, de conformidad con lo establecido en varias normas constitucionales y legales, que se refieren al ingreso al servicio público; y, por tanto, recomienda la cesación de funciones y destitución al nombramiento permanente de la señora Martínez Agreda Karen Gabriela.

En el considerando cuarto, determina la base legal respecto al caso sobre el cual trata el sumario, siendo estos, los artículos 17, 47 literal h), 48 literal i), 86, 65, 66 y 67 de la Ley Orgánica del Servicio Público; 30, numeral 2 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y 23 de su reglamento; 107 y 176 del Reglamento General a la LOSEP; y, artículos 75, 76, 227 y 228 de la Constitución de la República del Ecuador.

Además, establece su competencia para conocer y resolver el sumario disciplinario, y bajo el criterio que la sumariada incumplió con los requisitos exigidos en la Constitución y la ley, considera que la accionante asume responsabilidad administrativa directa con sanción de cesación por destitución al suscribir u obtener un nombramiento permanente para ingresar a la carrera del servicio público sin ganar un concurso de mérito y oposición. En esta línea, emite las siguientes consideraciones:

1.- La Sumariada contestó, pero no justificó su nombramiento permanente (...) 2.- El Sumariado violó sus deberes y obligaciones consagrados en los artículos 227 y 228 de la Constitución de la República (...) en perjuicio del derecho a los ciudadanos a participar en un concurso público de méritos y oposición en igualdad de condición sin discriminación (...) 3.- El Sumariado incumplió con la obligación de la disposición establecida en el artículo 5 de la Ley Orgánica del Servicio Público (...) 4.- El nombramiento permanente no se registró en el libro de Acciones de la Institución. 5.- Tal como consta en el artículo Art. 98 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, del cual manifiesta lo siguiente: La autoridad nominadora, mediante providencia, dispondrá, de ser el caso, y de manera motivada, la aplicación de la sanción correspondiente (...) 6.- Acoger el informe motivado expedido por la Directora de Gestión del Talento Humano del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Manta...

Finalmente, con base en las consideraciones expuestas, el alcalde resuelve sancionar a la señora Karen Gabriela Martínez Agreda, agente civil de tránsito de Manta, con la cesación por destitución al amparo de lo establecido en el artículo 47 literal h) de la Ley Orgánica del Servicio Público en conexión con el artículo 48 literal i) *ibídem*, así como también dispone que tenga lugar la elaboración de una acción de personal en la que se registre la sanción impuesta.





De las consideraciones expuestas, se desprende que la sumariada contaba con un nombramiento permanente emitido por la autoridad nominadora competente, que, a decir de la accionante, habría sido otorgado posterior al concurso correspondiente. El alcalde, al dictar la resolución objeto de estudio, sustentó su decisión de cesar de sus funciones como agente de tránsito y destituir a la ahora legitimada activa de conformidad con lo establecido en el artículo 47 literal h) de la LOSEP en conexión con el artículo 48, literal i) de la misma norma legal, con el argumento que la accionante habría recibido un nombramiento por parte del alcalde de aquella época, sin haberse presentado previamente a un concurso de méritos y oposición.

En este sentido, con el objeto de incorporar elementos de contexto normativo al presente análisis constitucional, es importante referirnos al contenido de la normativa utilizada por la autoridad administrativa para sancionar a la funcionaria, siendo estos, el artículo 47, letra h) de la LOSEP que determina la cesación definitiva de funciones de los servidores y servidoras públicas, por ingresar al servicio público sin ganar el concurso de méritos y oposición; y, el artículo 48, literal i) de la misma ley, que determina como causal de destitución: “Suscribir, otorgar, obtener o registrar un nombramiento o contrato de servicios ocasionales, contraviniendo disposiciones expresas de esta Ley y su reglamento”.

En esta línea, conforme lo indicado en párrafos precedentes, en lo concerniente a que la accionante contaba con un nombramiento, es importante indicar que el mismo implica un acto administrativo que, por su característica de presunción de legitimidad, generó por parte de la autoridad que lo emitió un grado de estabilidad en la situación jurídica establecida a favor de su titular; la cual, no podía ser desconocida por la administración pública sino por las razones, formalidades y a través de los procedimientos adecuados para el efecto.

En tal sentido, es primordial indicar que la existencia del nombramiento otorgado a la accionante, denota que el ingreso de esta al servicio público ya había surtido efecto y reconocía un derecho en su favor, enfatizando además, que a decir de la accionante en el informe presentado dentro del sumario administrativo, ella sí habría concursado previamente para obtener el nombramiento cuestionado. Más aún, la autoridad administrativa sustentó su decisión en que “... la sumariada

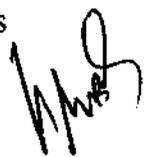
contestó, pero no justificó su nombramiento permanente”; lo que, en otras palabras, implicó el traslado de la carga probatoria sobre determinados hechos a la accionante, siendo que los documentos relacionados con su ingreso debían reposar en la institución pública.

Así las cosas, es pertinente acudir al artículo 228 de la Constitución de la República, que dispone que el ingreso y ascenso en la carrera administrativa se realizará mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determina la ley; y, que su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora. En este sentido, si el nombramiento ya surtió efectos y otorgó estabilidad para la accionante, esta no debería ser afectada por la negligencia del personal de la entidad pública al momento de otorgar un nombramiento. Así mismo, cabe resaltar que la norma constitucional en mención no está dirigida en contra del servidor público sino se refiere a la obligación de la autoridad nominadora de vigilar que el ingreso del personal a una institución pública se realice conforme a normativa constitucional en mención.

En esta línea, es importante indicar que, conforme lo manifestó esta Corte Constitucional en su sentencia N.º 048-17-SEP-CC, dictada dentro del caso N.º 0238-13-EP, la responsabilidad de las autoridades públicas en virtud de la falta de convocatoria a concursos de méritos y oposición, no puede ser atribuible a los servidores públicos; en el caso *sub examine*, en virtud de haberse otorgado un nombramiento definitivo sin previo concurso de méritos y oposición convocado por la autoridad pertinente.

En tal sentido, este Organismo considera incoherente que, en el caso en análisis, la autoridad municipal, al cuestionar la validez del nombramiento de la accionante le atribuya la falta o negligencia a la misma, solicitando que sea esta quien justifique el origen del nombramiento, cuando esa información debe hallarse en custodia de la misma institución contratante.

En consecuencia, de las consideraciones expuestas, se desprende que la accionante al gozar de la calidad de servidora pública y contar con estabilidad, no podía haber sido sancionada con la destitución de su cargo, a través de un sumario administrativo, que la responsabiliza por la falta de concurso de méritos





y oposición al no justificar, a decir de la autoridad administrativa, la forma en la que adquirió el nombramiento. Es decir, se evidencia con claridad que el acto impugnado en la acción de protección ha sido emitido dentro de un sumario administrativo seguido en contra de la señora Karen Gabriela Martínez Agreda, a fin de que justifique la validez del nombramiento conforme lo dispone el artículo 228 de la Constitución de la República.

En tal sentido, esta Corte considera que el sumario administrativo planteado por la autoridad municipal no ha sido el procedimiento adecuado; ya que, conforme se ha dejado ver a lo largo del análisis, la omisión de un concurso de méritos y oposición previo a otorgar un nombramiento permanente, no puede ser atribuible a una falta o infracción de la servidora pública, sino por el contrario, se considera una negligencia por parte de la autoridad nominadora, quien es sancionada con la destitución de conformidad con lo dispuesto en el artículo 228 de la Constitución de la República.

En este orden de ideas, no puede ser considerado como un procedimiento adecuado en estos casos el instaurar un sumario administrativo, ya que este sanciona faltas disciplinarias cometidas por los servidores públicos, lo cual no ha ocurrido en el presente caso, conforme a lo manifestado en párrafos precedentes y no a las omisiones producidas por la autoridad nominadora.

En consecuencia con el razonamiento precedente, esta Corte Constitucional considera que la actuación de la administración pública en los casos en que pretenda dejar sin efecto un acto administrativo -nombramiento de un servidor público- emitido por autoridad competente -alcalde del Municipio de Manta-, por considerar que contiene vicios de legalidad, deberá activar la acción de lesividad<sup>3</sup>. Este fue el criterio jurisprudencial sostenido por la Corte

<sup>3</sup> Art. 373.- Lesividad.- Las máximas autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados podrán de oficio o a petición de parte declarar lesivos para el interés público los actos administrativos que generen derechos para el administrado que sean legítimos o que contengan vicios convalidables, a fin de proceder a su ulterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso administrativo, previa su extinción. La declaración de lesividad no podrá adoptarse una vez transcurridos tres años desde que se dictó el acto administrativo y exigirá la previa audiencia de cuantos aparezcan como interesados en el mismo. Transcurrido el plazo de tres meses desde la iniciación del procedimiento sin que se hubiera declarado la lesividad se producirá la caducidad del mismo. La acción contenciosa de lesividad podrá interponerse ante los tribunales distritales de lo contencioso administrativo en el plazo de tres meses a partir de la declaratoria.

Constitucional mediante sentencia N.º 030-18-SEP-CC, dictada dentro del caso N.º 0290-10-EP. En la decisión indicada, la Corte estableció que:

... de acuerdo con el literal f) del artículo 371 del COOTAD establece como un vicio no convalidable –y, por ende, susceptible de causar la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos–, cuando “[l]os actos expresos o presuntos [son] contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”. En el mismo sentido, el último inciso del artículo 105 del COA dispone que “[e]l acto administrativo expreso o presunto por el que se declare o constituyan derechos en violación del ordenamiento jurídico o en contravención de los requisitos materiales para su adquisición, es nulo”.

Desde una lectura literal y aislada de los artículos señalados, se podría llegar a la conclusión que la emisión de un nombramiento en favor de un servidor o servidora sin haber cumplido con el requisito de llamar a concurso público de méritos y oposición sería un acto nulo de pleno derecho; y, por lo tanto, no susceptible de ser objeto de una declaratoria de lesividad. Sin embargo, en el supuesto en cuestión no está en juego únicamente la “adquisición”, “declaración”, o “constitución” de un derecho o facultad –característica propia de aquellos derechos que no se hallan de por sí declarados en la Constitución de la República, como el derecho al trabajo–. En otras palabras, en la revocatoria de un acto de estas características no está únicamente en juego la concesión de un derecho antes inexistente, sino la adquisición de la calidad de trabajador, y de los derechos y garantías que tal calidad comporta. En ese sentido, por hallarse en juego el goce y ejercicio de un derecho constitucional, esta Corte interpreta que se debe aplicar la norma y la interpretación que más proteja la situación jurídica adquirida. En el presente contexto, esto se da por la limitación del poder de la administración de proveerse de remedio de forma directa; y, por tanto, por la obligatoriedad de declarar el acto lesivo para el interés público y de proponer la acción de lesividad ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo.

En razón de dicho criterio, la Corte estableció la siguiente regla jurisprudencial, aplicable a casos en los que se presente analogía fáctica:

Las autoridades públicas están vedadas de remover directamente a un servidor o servidora pública, que haya ingresado con nombramiento de carácter permanente, so pretexto de corregir el vicio de legalidad en el ingreso. En caso de existir tales vicios, la corrección deberá hacérsela por medio de la declaratoria de lesividad del acto

---

Iniciado el procedimiento administrativo de lesividad, la máxima autoridad del gobierno autónomo descentralizado respectivo podrá suspender la ejecución del acto materia de dicho procedimiento, cuando éste pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación o le cause daños a terceros.





administrativo en cuestión y la presentación de la correspondiente acción ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo. El incumplimiento de esta regla, acarrea la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica<sup>4</sup>.

En el presente caso, si bien la autoridad administrativa no efectuó la remoción por medio de una acción de personal de cesación de funciones, sí lo hizo directamente, por medio de la aplicación de la sanción administrativa más alta posible, y con el argumento que, al sancionarla, estaba subsanando la irregularidad en su ingreso. En ese sentido, la regla jurisprudencial señalada es plenamente aplicable al presente caso.

Así mismo, esta Corte Constitucional considera necesario recalcar que la resolución del acto administrativo impugnado en la acción de protección, dispuso:

Imponer a la señora MARTINEZ AGREDA KAREN GABRIELA, Agente Civil De Tránsito De La Dirección De Tránsito, Transporte Terrestre Y Seguridad Vial del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón de Manta, la sanción de CESACIÓN POR DESTITUCIÓN al amparo de establecido los artículos (sic) 47 literal h en conexión con el 48 literal i) de la Ley Orgánica del Servicio Público...

En esta línea, es importante indicar que el literal h) del artículo 47 de la Ley Orgánica de Servicio Público, determina la cesación definitiva de funciones de un servidor o servidora “[p]or ingresar al sector público sin ganar el concurso de méritos y oposición; y a su vez, el literal i) del artículo 48 *ibídem*, establece como causal para destitución “[s]uscribir, otorgar, obtener o registrar un nombramiento o contrato de servicios ocasionales, contraviniendo disposiciones expresas de esta Ley y su reglamento”.

Así, se desprende que las dos normas antes referidas determinan consecuencias jurídicas diferentes en el caso de ingresar al servicio público sin ganar el respectivo concurso de méritos y oposición. En el primer caso, la consecuencia es cesación de funciones; mientras que, en el segundo, es la imposición de una sanción de destitución del servidor público. Es decir, la normativa prevé una disyuntiva de aplicación normativa. Al respecto, esta Corte considera de extrema

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 030-18-SEP-CC, caso N.º 0290-10-EP.

relevancia traer a consideración el principio reconocido en el artículo 11, número 5 de la Constitución de la República:

Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: (...)

5. En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia.

El principio citado, conocido en la doctrina y en la jurisprudencia de esta Corte como *pro homine*, *pro personae*, o pro ser humano, fue objeto de pronunciamiento de esta Corte Constitucional en la sentencia N.º 014-16-SIN-CC, dentro del caso N.º 0058-09-IN:

En virtud de aquello, el principio *pro homine* se perfila como aquel que por excelencia permite **la obligatoriedad de elegir la fuente y la norma que suministre la mejor solución** para la vigencia de los derechos de las personas (...) lo cual, a su vez, coadyuva con el cumplimiento del principio a la igualdad y no discriminación, siendo este uno de los estándares en que el derecho internacional de los derechos humanos ha hecho hincapié.

En tal sentido, esta Corte considera que, para la determinación del procedimiento adecuado a seguir en un caso en el que existe duda al respecto, producida porque la normativa de una misma materia pertinente prevé dos consecuencias diferentes para un mismo supuesto, el principio *pro homine* demanda que la autoridad administrativa aplique únicamente la norma más favorable para la vigencia de los derechos del servidor.

En el presente caso, como ya ha sido indicado, la autoridad administrativa afirmó haber adoptado su decisión en aplicación simultánea del artículo 47, literal h) – que señala el ingreso sin concurso como causal de **cesación** de funciones, independiente de la destitución– y el artículo 48, literal i) –que lo tipifica como infracción, sancionada con **destitución**–; sin embargo, en los hechos, lo que la autoridad hizo fue aplicar únicamente la segunda, ya que los consecuentes de ambas normas son excluyentes entre sí.





Es pertinente indicar que la cesación de funciones es el género y la destitución es una especie dentro del mismo. Ello, no significa que sean sinónimos, ya que la destitución constituye la consecuencia de la comisión de una infracción, que tiene resultados más graves que la sola terminación de la relación de trabajo entre el servidor público y la institución en la que presta sus servicios. Así, por ejemplo, el artículo 15 de la Ley Orgánica de Servicio Público establece que “La servidora o servidor público legalmente destituido no podrá reingresar al sector público en un período de dos años, contados desde la fecha de su destitución, pero su reingreso no podrá darse a la institución del Estado, de la que fue destituido”.

Tomando en consideración lo indicado en el párrafo precedente, queda claro que la autoridad administrativa debía acudir al mecanismo que le da la ley, que sería la acción de lesividad contra el acto que considera contrario al interés público; ya que, al igual que en el caso resuelto por sentencia N.º 030-18-SEP-CC, esta solución se presenta como la más favorable, en relación a otras que ofrece el ordenamiento jurídico, como la declaratoria de nulidad de pleno derecho, o – como en el presente caso –, el inicio de un sumario administrativo y la posterior destitución de la servidora.

Por las razones expuestas en el presente problema jurídico, esta Corte llega a la conclusión que la autoridad administrativa, al haber instaurado un sumario administrativo que concluyó en la destitución de la accionante, con el argumento que había obtenido un nombramiento permanente sin haber participado en el concurso público de oposición y méritos, vulneró sus derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso, en la garantía de legalidad adjetiva, a la luz del principio *pro homine*.

**La resolución dictada el 01 de diciembre de 2015, por el alcalde del GAD de Manta, por medio de la cual destituyó a la accionante de sus funciones como agente civil de tránsito de la dirección de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la presunción de inocencia, recogido en el artículo 76, número 2 de la Constitución de la República?**

El artículo 76, número 2 de la Constitución de la República del Ecuador consagra, como una de las garantías del debido proceso, la presunción de inocencia:

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: (...)

2. Se presumirá la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada.

Así, mediante la sentencia N.º 008-13-SEP-CC, la Corte Constitucional especificó lo siguiente:

... la presunción de inocencia, la misma que es definida como aquel principio jurídico penal que **establece como regla la inocencia de la persona**, conviene señalar que ello implica que solo a través de un proceso o enjuiciamiento justo, debe demostrarse la culpabilidad de la persona y solo así el juez podrá aplicarle la pena o sanción correspondiente. La presunción de inocencia se refiere al estado jurídico de inocencia de la persona, la cual se constituye en uno de los parámetros esenciales del garantismo procesal. No obstante, la presunción de inocencia legal (*iuris tantum*) no tiene carácter absoluto, porque los actos probatorios de cargo pueden modificar esta generalidad que, en todo caso, se torna inmutable cuando se dicta la sentencia condenatoria. **Esto significa que el procesado no está obligado a presentar elementos probatorios para ratificar su inocencia: al contrario, estas actuaciones son de competencia de los operadores de jurídicos pertinentes para demostrar la culpabilidad del procesado**, es decir se debe determinar en forma evidente la existencia de los elementos del delito y la relación de los mismos con el procesado, y solo así establecer su responsabilidad o no... (Énfasis fuera del texto).

En cumplimiento de la garantía en cuestión, –la cual es plenamente aplicable al derecho sancionatorio administrativo– la autoridad está en la obligación de dar un trato de inocente al servidor o servidora en contra de quien exista sospechas de haber incurrido en alguna falta, hasta que no se haya demostrado que dicha presunción amerita ser destruida por las pruebas presentadas en su contra; y, que el único acto que declara que tal presunción ha sido destruida es una resolución en firme o una sentencia ejecutoriada. Esta garantía, además, incluye la obligación de no tolerar, respaldar o refrendar actuación alguna que implique un trato inconsistente con el estado de inocencia.





En el caso en concreto, la autoridad municipal impuso a la servidora sumariada una sanción -destitución- por la supuesta falta o infracción cometida -haber obtenido el nombramiento permanente sin haber participado en un concurso de méritos y oposición-, con el argumento según el cual no habría justificado haber participado en el concurso, a pesar que ella alegó que sí se habría presentado al mismo.

Esta Corte considera que, si la administración detecta algún acto que ella misma emitió de manera errónea o ilegítima, no corresponde exigir prueba al funcionario o funcionaria mediante sumario. En cambio, se evidencia que en el caso *sub judice*, la autoridad nominadora, evadiendo su responsabilidad como representante de la institución que emitió el nombramiento, trasladó la carga de la prueba sobre la demostración de la existencia de tal falta a la servidora pública. Ello implicó actuar en total desapego al principio de presunción de inocencia, ya que la sancionó porque ella no habría logrado justificar su ingreso por medio de concurso.

En este punto, corresponde hacer notar que esta Corte no desconoce la potestad que tiene la autoridad administrativa de iniciar y sustanciar un sumario administrativo -y, de considerar que el servidor público ha cometido una infracción, imponer la sanción correspondiente-. Lo indicado, sin embargo, no ocurre en el presente caso, ya que la responsabilidad de control, supervisión, emisión de nombramientos y de prueba de cómo ingresa el personal es de la entidad y no del funcionario, y en ese sentido, no puede invertir la carga de la prueba y destituir a alguien por no haber probado lo que la propia institución debía determinar.

Así las cosas, la decisión del alcalde del GAD de Manta, al trasladar la carga de la prueba sobre la existencia de la infracción a la accionante, inobservó el derecho al debido proceso respecto al principio de presunción de inocencia, consagrado en el numeral 2 del artículo 76 de la Constitución de la República.

## **Reparación Integral**

La reparación integral, a más de convertirse en un mecanismo de protección, se constituye en un derecho constitucional, cuyo objetivo es que los derechos que fueron vulnerados a una persona sean reparados a través de medidas que procuren ubicar a la persona en una situación igual o similar a la que tenía previo a la vulneración de derechos. Por consiguiente, en el presente caso, se dictan las siguientes medidas de reparación integral.

En este sentido, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 146-14-SEP-CC, dictada dentro del caso N.º 1773-11-EP manifestó:

... la reparación integral incluye tanto una reparación material como inmaterial del daño causado, cuyo objetivo es que las personas cuyos derechos han sido vulnerados, gocen y disfruten del derecho que les fue privado, de la manera más adecuada posible, procurándose que se establezca a la situación anterior a la vulneración y se ordenen las compensaciones atinentes al daño sufrido. En los casos en que por las circunstancias fácticas de cada caso, el derecho no pueda ser restablecido, el juez constitucional debe establecer la medida que más se aproxime a garantizar el resarcimiento del daño provocado.

Junto con lo expuesto, en la misma decisión citada, la Corte establece lineamientos que deberán observar los jueces constitucionales al momento de determinar las medidas de reparación integral para cada caso, partiendo del rol activo que están llamados a asumir dentro del Estado Constitucional de Derechos, en donde la “creatividad” en el diseño de la medida de reparación, garantiza la eficacia de las garantías jurisdiccionales. Así, la determinación de la medida elegida “deberá ser proporcional y racional con relación a la función del tipo de violación, las circunstancias del caso, las consecuencias de los hechos y la afectación del proyecto de vida de la persona”.

En tal virtud, los jueces constitucionales se encuentran en la obligación, ante una vulneración de derechos constitucionales, de dictar medidas de reparación integral que no solo consideren la vulneración en sí, sino además, la condición de las víctimas de la vulneración de derechos. Por consiguiente, en el presente caso, la Corte estima pertinente dictar las siguientes medidas de reparación integral:





### **Medidas de restitución de los derechos vulnerados**

La medida de reparación integral en cuestión comprende el retorno al estado original del disfrute del derecho que fue menoscabado o vulnerado. Con este tipo de medida se pretende que la víctima sea restablecida a la situación anterior a la vulneración.

En este sentido, esta Corte, luego del examen realizado a las decisiones judiciales emitidas en el presente caso, colige que los jueces constitucionales que conocieron y sustanciaron la acción de protección y su apelación, no aseguraron que la garantía jurisdiccional *en comento* cumpla con el fin para el cual fue creada, por lo que la Corte Constitucional resuelve dejar sin efecto, tanto la sentencia dictada el 26 de julio de 2016, las 14:49, por los jueces de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, como la sentencia dictada el 28 de marzo del 2016, las 10h48, por el juez de la Unidad Judicial Penal de Manta de la provincia de Manabí; y, en su lugar, emitir una sentencia que satisfaga sus derechos a recibir una decisión debidamente motivada, y a que sea emitida en respeto a la Constitución de la República.

Además, una vez analizada la acción de protección propuesta por la legitimada activa, la Corte determinó que la resolución dictada el 01 de diciembre de 2015, por el alcalde del GAD de Manta, por medio de la cual se destituyó a la accionante de sus funciones como agente civil de tránsito de la Dirección de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial, vulneró los derechos contemplados los artículos 76, números 2 y 3, y 82 de la Constitución de la República, a la luz del principio recogido en el artículo 11, número 5 *ibídem*. Por tal razón, este Organismo Constitucional considera apropiado dejar sin efecto dicha resolución, así como todos sus efectos posteriores. En tal sentido, la sanción de destitución deberá entenderse como nunca impuesta, y todo registro de ella deberá ser eliminado del expediente personal de la señora Karen Gabriela Martínez Agreda.

Corresponde además, ordenar que el alcalde del GAD de Manta reintegre en sus funciones de agente civil de tránsito del GAD de Manta a la accionante,

particular que deberá ser informado de manera documentada a este Organismo en el término de veinte días después de la notificación con la presente sentencia.

### **Medida de reparación económica**

Esta Corte Constitucional, como medida de reparación económica, en virtud del perjuicio generado por la actuación arbitraria del alcalde del GAD de Manta, ordena el pago de las remuneraciones dejadas de percibir por el tiempo que la señora Karen Gabriela Martínez Agreda fue separada de sus funciones hasta la fecha en que tenga lugar su reintegro.

La cuantificación del monto de reparación económica establecida en esta sentencia deberá seguir el procedimiento establecido en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, objeto de declaratoria de inconstitucionalidad sustitutiva establecida en la sentencia N.º 004-13-SAN-CC, en concordancia con las reglas jurisprudenciales establecidas por esta Corte en la sentencia N.º 011-16-SIS-CC.

Para tal efecto, esta Corte dispone al señor secretario general del Organismo que remita copias certificadas del presente expediente constitucional al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 4, con sede en Portoviejo, en cumplimiento de la regla jurisprudencial b.1., constante en la sentencia constitucional indicada.

### **Medidas de investigación, determinación de responsabilidades y sanción**

En virtud de la posible existencia de responsabilidades derivadas de las vulneraciones declaradas en la presente sentencia por parte de la autoridad administrativa responsable, es necesario establecer una medida de investigación, determinación de responsabilidades y sanción. Así, esta Corte dispone al representante legal del GAD de Manta, que ordene al órgano correspondiente la investigación y establecimiento de responsabilidades de orden administrativo y civil, a las que habría dado lugar según corresponda conforme a la ley, por la vulneración de los derechos constitucionales de la accionante. La determinación





de responsabilidades incluye el ejercicio del derecho de repetición por la reparación económica, asumida por la institución.

En caso de verificarse la existencia de infracciones que merezcan ser sancionadas, se deberá proceder con dichas sanciones. El alcalde del GAD de Manta, en su calidad de representante legal, o su delegado, deberá informar a esta Corte de manera documentada, dentro del plazo máximo de veinte días desde la notificación con la presente sentencia, el inicio de la ejecución de la medida e informará mensualmente sobre los avances en su ejecución hasta su finalización.

### **Medidas de satisfacción**

Este Organismo en la sentencia N.º 273-15-SEP-CC, emitida dentro del caso N.º 0528-11-EP, respecto a las medidas de satisfacción ha manifestado:

Las medidas de reparación denominadas "medidas de satisfacción" se refieren a la verificación de los hechos, conocimiento público de la verdad y actos de desagravio; las sanciones contra perpetradores y la conmemoración y tributo a las víctimas o afectados. Dentro de las categorías de las medidas de satisfacción encontramos aquellas medidas de carácter simbólico y aquellas que pretenden el conocimiento real de los hechos acaecidos; entre estas medidas encontramos las disculpas públicas.

En función de aquello, este Organismo considera que la emisión de la presente sentencia y su publicación en el Registro Oficial constituyen en sí mismas medidas de satisfacción de los derechos vulnerados en el presente caso.

A su vez, esta Corte Constitucional dispone que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Manta ofrezca disculpas públicas a la señora Karen Gabriela Martínez Agreda. Las disculpas públicas deberán ser publicadas en un lugar visible y de fácil acceso de la página principal de su portal web institucional, por el plazo de tres meses. El representante del GAD de Manta o su delegado deberá informar a esta Corte de manera documentada, dentro del término máximo de veinte días, el inicio de la ejecución de la medida; y, cinco días después de concluido el término de 90 días, sobre su finalización.

Así también, este Organismo dispone que tanto el Consejo de la Judicatura como el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Manta, a través de sus representantes legales, dispongan la publicación de la sentencia en su portal web institucional, en un banner en la página web principal de la institución, ubicado en un lugar fácilmente visible, misma que deberá permanecer por el término de 90 días. Los representantes legales de ambas instituciones o sus delegados deberán informar a esta Corte de manera documentada, dentro del término máximo de veinte días, el inicio de la ejecución de la medida; y, veinte días después del término de 90 días, respecto de su finalización.

### **Medidas de garantía de no repetición**

Esta medida de reparación integral tiene como objetivo que, ante una vulneración de derechos constitucionales, se garantice que hechos así no se vuelvan a repetir. Por tanto, tiene un carácter estructural, ya que hace efectivo, con efectos generales, el postulado constitucional de respetar y hacer respetar los derechos previstos en la Constitución de la República e instrumentos internacionales de derechos humanos. La Corte Constitucional además ha determinado que esta medida de reparación integral puede plasmarse mediante la implementación de medidas por parte del Estado, a fin de generar cambios en el diseño institucional a favor de la plena garantía de los derechos constitucionales.

En este contexto, esta Corte Constitucional hizo notar que existen dos normas que regulan el mismo supuesto, pero que establecen consecuencias distintas. Así, determinó que la causal de destitución sobre la cual se basó el alcalde para sancionar a la accionante, es la determinada en literal i) del artículo 48 de la LOSEP, que señala:

Art. 48.- Causales de destitución. - Son causales de destitución: (...)

- i) Suscribir, otorgar, obtener o registrar un nombramiento o contrato de servicios ocasionales, contraviniendo disposiciones expresas de esta Ley y su reglamento...”.

En virtud de las competencias establecidas en el artículo 436 numerales 1 y 3 de la Constitución de la República, la Corte Constitucional efectúa la interpretación





conforme y condicionada con efectos *erga omnes* del artículo 48, literal i) de la LOSEP, en el siguiente sentido:

De las consideraciones expuestas en el análisis del caso, se evidencia que el artículo 48 literal i) de la LOSEP, es una norma sancionatoria en la que se determina como causal de destitución el suscribir, otorgar, obtener o registrar un nombramiento o contrato de servicios ocasionales, contraviniendo disposiciones expresas de la LOSEP y su reglamento.

En esta línea, el artículo 48 literal i) de la LOSEP, debe ser interpretado en el sentido que la falta cometida respecto de la emisión de un nombramiento en contravención de las disposiciones legales -es decir, en los supuestos que la norma antes citada describe como “suscribir”, “otorgar” o “registrar”, entre otros-, no es atribuible al funcionario público a quien se otorga el nombramiento, sino a la autoridad nominadora que emitió el mismo, o el funcionario encargado que actúe en su representación.

Por su parte, deberá entenderse que cuando dicha norma describe como causal de destitución el “obtener” un nombramiento contraviniendo disposiciones legales, aquella sanción solo será aplicable al funcionario público quien, con conciencia y voluntad, la cual se ha probado de manera fehaciente, ha cometido alguna violación a la ley, la que le ha permitido ingresar al servicio público. Este es el caso, por ejemplo, del funcionario que para ingresar presentó documentos falsos, omitió información relevante para el cargo, entre otros.

### III. 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 expide la siguiente

#### SENTENCIA

1. Declarar la vulneración del derecho constitucional reconocido en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, en la sentencia

dictada el 26 de julio de 2016, las 14:49, por los jueces de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí.

2. Declarar la vulneración del derecho constitucional reconocido en el artículo 76, numeral 7, literal l) de la Constitución de la República del Ecuador, en la sentencia dictada 28 de marzo de 2016, las 10:48, por el juez de la Unidad Judicial Penal de Manta de Manabí.
3. Declarar la vulneración de los derechos reconocidos en los artículos 82 y 76, numerales 2 y 3 de la Constitución de la República del Ecuador, a la luz del principio consagrado en el artículo 11, numeral 5 ibídem, en la resolución dictada el 01 de diciembre de 2015, las 10:30, por el alcalde del GAD de Manta.
4. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
5. Como medidas de reparación integral se dispone:

**5.1. Medidas de restitución de los derechos vulnerados:**

5.1.1. Dejar sin efecto la sentencia dictada el 26 de julio de 2016, las 14:49, por los jueces de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí.

5.1.2. Dejar sin efecto la sentencia dictada el 28 de marzo de 2016, las 10:48, por el juez de la Unidad Judicial Penal de Manta de la provincia de Manabí.

5.1.3. Dejar sin efecto la resolución dictada el 01 de diciembre de 2015, las 10:30, por el alcalde del GAD de Manta, por medio de la cual, se destituyó a la accionante de sus funciones como agente civil de tránsito de la Dirección de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial, así como todos los actos posteriores a su emisión.





5.1.4. Dejar sin efecto la sanción de destitución emitida en la resolución dictada el 01 de diciembre de 2015, por el alcalde del GAD de Manta.

5.1.5. Disponer la eliminación de todo registro de la sanción impuesta en el expediente personal de la señora Karen Gabriela Martínez Agreda.

5.1.6. Disponer que el alcalde del GAD de Manta reintegre en sus funciones de agente civil de tránsito del GAD de Manta, a la señora Karen Gabriela Martínez Agreda, particular que deberá ser informado de manera documentada a este Organismo en el término de veinte días después de su ejecución.

## **5.2. Medidas de reparación económica**

5.2.1. Ordenar al GAD de Manta el pago de las remuneraciones dejadas de percibir por el tiempo que fue separada de sus funciones la señora Karen Gabriela Martínez Agreda hasta que tenga lugar su reintegro. La cuantificación del monto de reparación económica establecida en esta sentencia deberá seguir el procedimiento establecido en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, objeto de declaratoria de inconstitucionalidad sustitutiva establecida en la sentencia N.º 004-13-SAN-CC, en concordancia con las reglas jurisprudenciales establecidas por esta Corte en la sentencia N.º 011-16-SIS-CC. Para tal efecto, se dispone el señor secretario general del Organismo que remita copias certificadas del presente expediente constitucional al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 4, con sede en Portoviejo, en cumplimiento de la regla jurisprudencial b.1., constante en la sentencia constitucional indicada.

## **5.3. Medidas de investigación, determinación de responsabilidades y sanción**

5.3.1. Disponer al representante legal del GAD de Manta, que ordene al órgano correspondiente la investigación y establecimiento de responsabilidades de orden administrativo y civil, a las que habría dado

lugar según corresponda conforme a la ley, por la vulneración de los derechos constitucionales de la accionante. La determinación de responsabilidades incluye el ejercicio del derecho de repetición por la reparación económica, asumida por la institución. En caso de verificarse la existencia de infracciones que merezcan ser sancionadas, se deberá proceder con dichas sanciones.

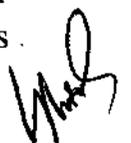
El alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado cantonal de Manta o su delegado deberá informar a esta Corte de manera documentada, dentro del plazo máximo de veinte días desde la notificación con la presente sentencia, el inicio de la ejecución de la medida, e informará mensualmente sobre los avances en su ejecución hasta su finalización.

#### **5.4. Medidas de satisfacción**

5.4.1. La emisión de esta sentencia, y su publicación en el Registro Oficial en sí mismas constituyen medidas de satisfacción de todos los derechos declarados como vulnerados en la presente sentencia.

5.4.2. Disponer que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Manta ofrezca disculpas públicas a la señora Karen Gabriela Martínez Agreda. Las disculpas públicas deberán ser publicadas en un lugar visible y de fácil acceso de la página principal de su portal web institucional, por el término de 90 días. El representante del GAD de Manta o su delegado deberá informar a esta Corte de manera documentada, dentro del término máximo de treinta días, el inicio de la ejecución de la medida; y, cinco días después de concluido el término de 90 días, sobre su finalización.

5.4.3. Disponer que tanto el Consejo de la Judicatura como el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Manta, a través de sus representantes legales, dispongan la publicación de la sentencia en su portal web institucional, en un banner en la página web principal de la institución, ubicado en un lugar visible, mismo que deberá permanecer por el término de 90 días. Los representantes legales de ambas .





instituciones o sus delegados deberán informar a esta Corte de manera documentada, dentro del término máximo de veinte días, el inicio de la ejecución de la medida; y, veinte días después de transcurrido el término de 90 días, respecto de su finalización.

### 5.5. Medidas de garantía de no repetición

En virtud de las competencias establecidas en el artículo 436 numerales 1 y 3 de la Constitución de la República, la Corte Constitucional efectúa la interpretación conforme y condicionada con efectos *erga omnes* del artículo 48, literal i) de la LOSEP, en el siguiente sentido:

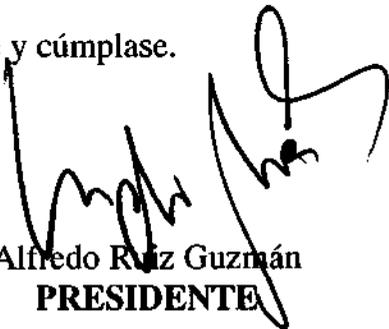
*El artículo 48 literal i) de la LOSEP, debe ser interpretado en el sentido que la falta cometida respecto de la emisión de un nombramiento en contravención de las disposiciones legales -es decir, en los supuestos que la norma antes citada describe como “suscribir”, “otorgar” o “registrar”, entre otros-, no es atribuible al funcionario público a quien se otorga el nombramiento, sino a la autoridad nominadora que emitió el mismo, o el funcionario encargado que actúe en su representación.*

*Por su parte, deberá entenderse que cuando dicha norma describe como causal de destitución el “obtener” un nombramiento contraviniendo disposiciones legales, aquella sanción solo será aplicable al funcionario público quien, con conciencia y voluntad, la cual se ha probado de manera fehaciente, ha cometido alguna violación a la ley, la que le ha permitido ingresar al servicio público. Este es el caso, por ejemplo, del funcionario que para ingresar presentó documentos falsos, omitió información relevante para el cargo, entre otros.*

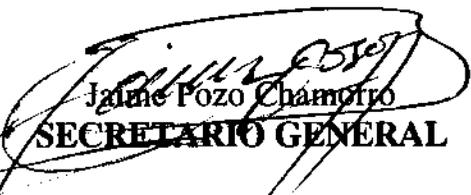
6. Las medidas de reparación dispuestas en esta sentencia, deberán ser ejecutadas de conformidad con la Constitución de la República, la ley y la aplicación integral de esta decisión constitucional, esto es considerando la

*decisum* o resolución, así como los argumentos centrales que son la base de la decisión y que constituyen la *ratio*.

7. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 436, numeral 9 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Corte Constitucional se reserva la potestad de verificar de oficio el cumplimiento de la presente sentencia.
8. Publíquese la presente sentencia en la Gaceta Constitucional.
9. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

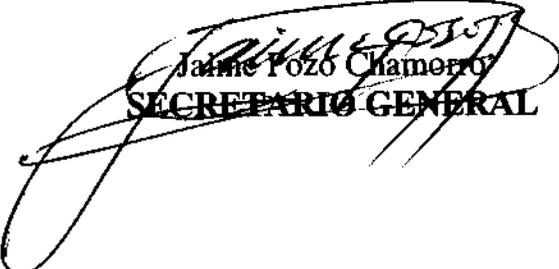


Alfredo Ruiz Guzmán  
**PRESIDENTE**



Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaíza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de la jueza Tatiana Ordeñana Sierra, en sesión del 20 de junio del 2018. Lo certifico.



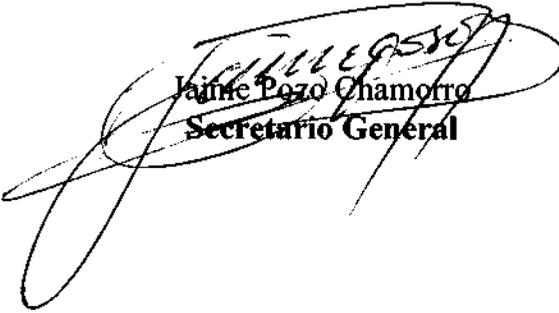
Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**



**CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR**

**CASO Nro. 1830-16-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día martes 26 de junio del dos mil dieciocho.- Lo certifico.

  
**Jaime Pezo Chamorro  
Secretario General**

**JPCh/LFJ**