Quito, D.M., 24 de julio de 2025

CASO 438-22-EP

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

SENTENCIA 438-22-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí. Este Organismo encuentra que la Corte Provincial vulneró la seguridad jurídica por haber aplicado de forma retroactiva el precedente de la sentencia 030-18-SEP-CC, el cual era aplicable únicamente para casos posteriores.

1. Antecedentes procesales

1.1. El proceso originario

1. El 6 de abril de 2021, María Olga Zambrano Cedeño ("**actora**") presentó una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Manta[1] ("**GAD de Manta**") y la Procuraduría General del Estado. En la demanda impugnó la resolución y la acción de personal con las que se le destituyó de sus funciones. El proceso se identificó con el número 13284-2021-04982.[2]

2. El 31 de agosto de 2021, el juez de la Unidad Judicial Penal de Manta, provincia de Manabí ("**Unidad Judicial**"), resolvió aceptar la acción de protección.[3] Inconforme con la decisión jurisdiccional, el GAD de Manta interpuso recurso de apelación.

[1] Específicamente en contra de Agustín Intriago Quijano e Iliana Gutiérrez Toromoreno, en sus calidades de alcalde y procuradora síndica al momento de la presentación de la acción de protección.
[2] La actora ingresó a trabajar en el GAD de Manta en calidad de trabajadora social bajo un contrato ocasional. Posteriormente, mediante la acción de personal 1018, se le otorgó un nombramiento permanente. Tras la entrada de la nueva administración municipal, el 20 de enero de 2015, el GAD de Manta emitió una resolución de destitución de funciones dentro del sumario administrativo No. SAA-GADMC-M-023-2014, argumentando que María Olga Zambrano Cedeño no había cumplido con el requisito del concurso de méritos y oposición para obtener el nombramiento permanente. Acto seguido, el 5 de febrero de 2015, fue notificada con la acción de personal 0100 de cesación por destitución.
[3] El juez de la Unidad Judicial declaró la vulneración de los derechos al trabajo, al debido proceso en la garantía de la motivación, y a la seguridad jurídica. Como medidas de reparación, dispuso que se deje sin efecto la resolución impugnada, y se restituya de forma inmediata a la actora hasta que exista un ganador del concurso.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

3. El 30 de noviembre de 2021, la Sala Especializada de Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Manabí ("**Corte Provincial**") resolvió rechazar el recurso y confirmar la sentencia de primera instancia. En esta instancia, el proceso se identificó con el número 13141-2021-0004T.[4]

1.2. El proceso ante la Corte Constitucional

4. El 20 de diciembre de 2021, el GAD de Manta ("**entidad accionante**") presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 30 de noviembre de 2021 ("**decisión impugnada**"). La causa se identificó con el número 438-22-EP.

5. En auto de 27 de abril de 2022, el Segundo Tribunal de la Sala de Admisión resolvió admitir la demanda,[5] y en lo principal dispuso que la Sala Especializada de Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Manabí presente un informe de descargo.[6]

6. En el marco de la renovación parcial de la Corte Constitucional, fueron posesionados la jueza Claudia Salgado Levy y los jueces Jorge Benavides Ordoñez y José Luis Terán Suárez. El 18 de marzo de 2025, la causa fue resorteada y le correspondió al juez José Luis Terán Suárez su conocimiento ("**juez sustanciador**").

7. El 4 de julio de 2025, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia

8. De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución, en concordancia con los artículos 191.2.d, 58 y siguientes de la LOGJCC, se establece que la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección le corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

[4] La Corte Provincial declaró la vulneración de los derechos al debido proceso, a la motivación, a la seguridad jurídica y al trabajo. Además, resolvió que se dejen sin efecto la resolución y la acción de personal con las cuales se destituyó a la actora, y, por consiguiente, que se restablezca su situación laboral, se le paguen los haberes dejados de percibir y los aportes al seguro social, entre otras medidas de no repetición.
[5] El Tribunal de la Sala de Admisión estuvo conformado por la jueza Karla Andrade Quevedo, el juez Alí Lozada Prado, y la entonces jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
[6] Pese a que se ordenó la remisión del informe de descargo, los jueces competentes no lo presentaron.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

3. Argumentos de las partes procesales

3.1. Argumentos de la entidad accionante

9. La entidad accionante alega la vulneración de sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica y al debido proceso en las garantías del principio de legalidad, el cumplimiento de las normas y derechos de las partes, y a la motivación.

10. Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, la entidad accionante refiere que la Corte Provincial lo transgrede, ya que "con [la sentencia de apelación] yuxtaponen la justicia constitucional por encima de la justicia ordinaria". En este contexto, señala que la "acción de protección procede cuando hay una vulneración real y efectiva de los derechos constitucionales".

11. Sobre la garantía de motivación, la entidad accionante señala que:

> […] se evidencia un (sic) inexistencia motivacional en su argumentación […] pues los jueces se limitan a citar el texto de la demanda sin mayor argumento del caso, peso (sic) que ellos establecen en el (sic) premisa fáctica que corresponde al juzgador plural hacer un exhaustivo análisis de los hechos, lo que en el caso sub examine no consta efectuado, lo que violenta la garantía de la motivación, pues no existen (sic) justificación para arribar a la conclusión de vulneración de derechos.

12. Respecto a la violación del derecho a la seguridad jurídica, la entidad accionante alega que "[…] se está desnaturalizando la acción de protección, ya que, al existir normas previas, claras y públicas [que permiten cesar de funciones por destitución], no pueden dejar de aplicarse", pues "la única manera de obtener la estabilidad laboral es siendo el ganador del concurso de méritos y oposición". A su criterio, esta actuación judicial declara un derecho "contraviniendo norma expresa".

13. Adicionalmente, la entidad accionante indica que la Corte Provincial inobserva el principio de irretroactividad al citar la sentencia 030-18-SEP-CC, de 24 de enero de 2018, la cual rige para casos posteriores a su emisión. En este sentido, enuncia el artículo 76.3 de la Constitución y explica que "[…] a la fecha del expediente sumario administrativo, no estaba contemplado como vulneración de derechos constitucionales la destitución previo sumario administrativo por haber inobservado el ingreso al sector público sin el concurso, por lo tanto, los jueces no pueden darle un alcance retroactivo que no tiene, pues esto genera inseguridad jurídica […]".

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

14. La entidad accionante manifiesta que la cesación por destitución se realizó conforme a los artículos 47.h y 48.i de la LOSEP; y el artículo 107 del reglamento, los cuales explican cómo se puede obtener estabilidad laboral en el sector público. Añade que el proceso pudo haber sido impugnado en la vía judicial, puesto que previamente:

> [E]xistía un proceso ante el Contencioso Administrativo de Portoviejo, signado con el No. 13801-2015-00270, donde se demanda al Municipio de Manta, [mismo en el que] se impugna el sumario administrativo y […] se encuentra en estado de resolver, tal como consta en el sistema SATJE, en la providencia de fecha 22 de septiembre de 2021.

15. En relación con el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, la entidad accionante argumenta que la Corte Provincial "[…] no solo que ha aplicado precedentes jurisprudenciales con efecto retroactivo, sino que ha dejado de aplicar norma previa, clara y pública pertinente al caso concreto y valederas en la época de los sucesos".

16. Sobre la base de lo expuesto, la entidad accionante plantea como pretensiones que: (i) la Corte Constitucional declare la vulneración de los derechos constitucionales alegados, y (ii) se ordenen las medidas de reparación integral que se consideren pertinentes.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

17. Pese a que se ordenó en auto de admisión que la Sala Especializada de Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Manabí remitiera un informe de descargo con los argumentos que fundamentaron la demanda, hasta la presente fecha, no ha sido presentado ante este Organismo.

4. Planteamiento y formulación de los problemas jurídicos

18. La Corte Constitucional ha determinado que en una acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por los accionantes[7] en contra de la decisión impugnada. Al respecto, la Corte ha puntualizado que, para identificar un argumento claro y completo se debe verificar que este contenga **(i)** una tesis o conclusión, **(ii)** una base fáctica y **(iii)** una justificación jurídica.[8]

[7] CCE, sentencia 2405-16-EP/21, 4 de agosto de 2021, párr. 14.
[8] *Idem*, párr. 18. Respecto de estos requisitos a puntualizado su entendimiento conforme a lo siguiente: **(i)** una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho constitucional cuya vulneración se acusa; **(ii)** una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión de la autoridad judicial que

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

19. Este Organismo recuerda que no es su labor analizar lo correcto o incorrecto de una decisión judicial, sino solamente pronunciarse respecto de las vulneraciones de derechos que se originen en la decisión judicial impugnada.[9]

20. De la revisión de los cargos contenidos en los párrafos 10, 11, 12 y 14, se evidencia que estos no constituyen argumentos completos. Si bien la entidad accionante identifica como derechos vulnerados la tutela judicial efectiva, el debido proceso, y la seguridad jurídica, y propone una base fáctica; de sus cargos no se desprenden justificaciones jurídicas que le permitan a esta Corte formular un problema jurídico. Por consiguiente, y a pesar de hacer un esfuerzo razonable, no es posible formular un problema jurídico.

21. De los argumentos esgrimidos en los párrafos 13 y 15, se desprende que la entidad accionante acusa la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes porque la Corte Provincial aplicó la sentencia 030-18-SEP-CC con efecto retroactivo. Para brindar un tratamiento adecuado y eficaz al cargo formulado, se lo atenderá a través de la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica, en función de lo cual, se formula el siguiente problema jurídico: **¿La Corte Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante al haber aplicado la sentencia 030-18-SEP-CC de forma retroactiva, cuando se estableció su aplicación para casos futuros?**

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. ¿La Corte Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante al haber aplicado la sentencia 030-18-SEP-CC de forma retroactiva, cuando se estableció su aplicación para casos futuros?

22. El artículo 82 de la Constitución reconoce 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".

como consecuencia vulneró algún derecho; y, **(iii)** una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho en forma directa e inmediata.

[9] CCE, sentencia 420-18-EP/23, 1 de marzo de 2023, párr. 18.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

23. Este Organismo ha determinado que el derecho a la seguridad jurídica está conformado por tres elementos: confiabilidad, certeza y no arbitrariedad.[10] Estos elementos no se limitan a la aplicación de normas jurídicas positivas, sino también a la convicción, por parte de los particulares, de que las autoridades competentes no podrán alejarse de los parámetros constitucionales y jurisprudenciales que se aplican a sus situaciones jurídicas concretas de forma injustificada o arbitraria.

24. Asimismo, y en virtud de reforzar el análisis, es menester indicar que en la sentencia 794-21-EP se precisó sobre la aplicación de precedentes jurisprudenciales constitucionales. Para el efecto, se indicó que las reglas de precedente en las que se examina la violación de principios o derechos constitucionales, "deben ser acatadas por todas las autoridades administrativas y judiciales desde el momento de su expedición con independencia de la fecha en que ocurrieron los hechos, siempre que sobre ellos no exista una decisión definitiva dentro un proceso jurisdiccional".

25. Tras la revisión de la integralidad de la demanda de acción extraordinaria de protección, se desprende que, a criterio de la entidad accionante, no se debía tomar en cuenta el precedente jurisprudencial de la sentencia 030-18-SEP-CC, de 24 de enero de 2018, ya que esta no tiene efecto retroactivo, por lo que no sería aplicable a casos previos a su publicación. En este sentido, en la acción de protección se alegó la vulneración de derechos por hechos suscitados en el año 2015, momento en el cual no era aplicable este precedente y, por lo tanto, era permitido destituir a un trabajador, previo sumario administrativo, en aquellos casos en los cuales se habían inobservado los requisitos de ingreso al sector público, y a pesar de ello, gozaban de un nombramiento permanente.

26. Con la finalidad de evaluar si se verificó la aplicación de un precedente que no gozaba de efecto retroactivo, la Corte debe identificar en este caso: (i) que la decisión alegada –la sentencia 030-18-SEP-CC– contenga un precedente en sentido estricto;[11] (ii) que dicho precedente haya sido aplicado por la Corte Provincial en la decisión impugnada; y, –frente a que en el cargo se hace alusión a los posibles efectos retroactivos–, (iii) que se la haya aplicado en un caso que ocurrió con anterioridad a la emisión del precedente.

27. Al efecto, la sentencia 030-18-SEP-CC, de 24 de enero de 2018, señala:

[10] CCE, sentencia 1797-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 45.
[11] CCE, sentencia 1095-20-EP/22, 2 de agosto de 2022, párr. 48. Adicionalmente, se puede consultar: sentencia 1212-18-EP/23, 1 de marzo de 2023; párr. 28

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

> 4.5. [E]sta **Corte fija la siguiente regla jurisprudencial, aplicable a los casos posteriores**, en los que se verifiquen patrones fácticos análogos: 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 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.[12] [Énfasis añadido]

28. Con respecto al primer elemento, esta Corte ya se ha referido a la regla contenida en la sentencia 030-18-SEP-CC y la ha reconocido como un precedente en sentido estricto.[13] En la sentencia 900-19-EP/23 este Organismo indicó que dicho precedente implicaba que, ante el otorgamiento de forma directa de un nombramiento permanente, sin que medie un concurso de mérito y oposición, debe iniciarse la acción de lesividad para dejarlo sin efecto.[14] Esta regla fue la alegada, por lo que se cumple con el primer requisito.

29. Sobre el segundo punto, cabe revisar si la regla fue aplicada por la Corte Provincial. Para el efecto, se evidencia que en la decisión impugnada se hace alusión a que la sentencia 030-18-SEP-CC tiene un carácter erga omnes, y que, en tal virtud, y al "hallarse en juego el goce y ejercicio de un derecho constitucional, se debe aplicar la norma y la interpretación que más proteja la situación jurídica adquirida". Por consiguiente, se evidencia que la Corte Provincial sí tomó en cuenta el precedente para su decisión.

30. En el tercer elemento, –planteado para resolver el cargo planteado respecto a la retroactividad de la sentencia– es menester delimitar si la aplicación retroactiva del precedente vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante. Esta Corte, en la sentencia 2403-19-EP/22 ha indicado que las autoridades judiciales resuelven sobre hechos que ya ocurrieron, por lo que las reglas de precedente se deben aplicar a casos que se están resolviendo, así los hechos sean anteriores al momento en que aquella se sentó. Sin embargo, en dicha sentencia también se establece una excepción:

---

[12] CCE. Sentencia 030-18-SEP-CC, caso 0290-10-EP, 24 de enero de 2018, p. 37
[13] Ver entre otras: CCE, sentencia 900-18-EP/23, 12 de octubre de 2023 y CCE, sentencia 236-20-EP/24, 4 de julio de 2024 y 1668-20-EP/24, 23 de mayo de 2024, párr. 25 y 30.
[14] CCE, sentencia 900-18-EP/23, 12 de octubre 2023, párr.33.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

> 30. […] los precedentes jurisprudenciales vinculantes de la Corte Constitucional, deberán ser obedecidos desde su expedición (efecto *ex nunc*), salvo que la Corte Constitucional en ejercicio de sus competencias les otorgue a dichas decisiones otro tipo de efectos […] 31. [P]odrán ser empleadas como fuente de justificación jurídica para las sentencias y autos en los procesos judiciales, inclusive si la decisión en referencia, ha sido dictada de manera posterior al inicio del proceso, siempre que el proceso no haya concluido de forma definitiva.

31. Es así que, dentro del decisorio de la sentencia 030-18-SEP-CC, esta Corte determinó de manera expresa que la regla jurisprudencial se debe aplicar solo para casos posteriores, incurriendo en la salvedad de la citada sentencia.[15] Ello implica que se empleará la regla para aquellos casos en los cuales se remueve al servidor público, a pretexto de corregir el vicio de legalidad del ingreso, a partir de la fecha de publicación de la sentencia que fue el 24 de enero de 2018. De forma que, no se habría podido aplicar dicha sentencia en el caso examinado como fundamento principal para adoptar la decisión.

32. En el presente caso, se evidencia que la destitución de María Olga Zambrano Cedeño se dio el 5 de febrero de 2015; por lo tanto, el caso concreto no calzaba en el supuesto establecido en el numeral 4.5 del decisorio de la sentencia 030-18-SEP-CC, y la Corte Provincial no debió utilizarla para la resolución del caso, como precedente constitucional en sentido estricto, al no concatenarse todos los requerimientos indicados.

33. Por lo tanto, este Organismo evidencia que se dio un uso incorrecto del precedente contenido en la sentencia 030-18-SEP-CC, por no tomar en cuenta que la sentencia no indica tener un efecto retroactivo, y que, expresamente se establece que dicha regla jurisprudencial solo es aplicable para casos posteriores. En consecuencia, se evidencia la vulneración a la seguridad jurídica de la entidad accionante, al haberse aplicado un precedente de forma retroactiva, a pesar de no gozar de tales efectos.

6. Decisión

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

1. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección **438-22-EP**.

2. **Declarar** que la decisión impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica.

[15] CCE, sentencia 446-19-EP/24, 31 de enero de 2024, párr. 44.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

3. Como medidas de reparación se dispone:

3.1 Dejar sin efecto la sentencia de 30 de noviembre de 2021, de la Sala Especializada de Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial.

3.2 Disponer que se efectúe un nuevo sorteo para que otro tribunal de la Sala Especializada de Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial resuelva la apelación interpuesta por el GAD de Manta.

4. Notifíquese, publíquese, devuélvase y archívese.

Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN ESCUDERO SOLIZ
Validar únicamente con FirmaEC

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 24 de julio de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec