

Quito, D.M., 14 de mayo de 2026

## CASO 2014-23-EP

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

#### SENTENCIA 2014-23-EP/26

**Resumen:** La Corte Constitucional analiza si la sentencia de 10 de octubre de 2023, emitida por la Corte Nacional, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación por una alegada incoherencia lógica respecto de la utilización de la sentencia 26-18-IN/20. Este Organismo concluye que la sentencia impugnada no incurrió en premisas contradictorias ni en un vicio de incoherencia lógica. En consecuencia, desestima la acción extraordinaria de protección.

#### 1. Antecedentes procesales

##### 1.1. Antecedentes del proceso de origen

1. El 29 de enero de 2014, Loyda Mabel Quevedo Armijos (“**actora**”) presentó una acción subjetiva en contra de la Procuraduría General del Estado (“**entidad accionante**” o “**PGE**”), en la cual solicitó se declare ilegal y nulo el acto administrativo contenido en la resolución 056-DP-DNATH-2013 de 31 de octubre de 2013, ejecutado con la acción de personal 929-DNATH.<sup>1</sup>
2. El 02 de marzo de 2015, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca, provincia de Azuay (“**TDCA**”), negó la demanda.<sup>2</sup> La actora interpuso un recurso de casación.
3. El 10 de octubre de 2023, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“**Corte Nacional**”) aceptó parcialmente el recurso de casación y concedió la demanda de la actora.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> La actora alegó que los actos administrativos que le cesaron de funciones mediante la compra de renuncia obligatoria fueron ilegales y nulos, por lo cual se le debía restituir al cargo y pagarle las remuneraciones que dejó de percibir. Proceso signado con el número 17741-2015-0346.

<sup>2</sup> El TDCA consideró que las normas aplicadas por la PGE para cesar de sus funciones a la actora mediante compra de renuncia obligatoria se encontraban vigentes y no fueron declaradas inconstitucionales. Por lo tanto, determinó la validez de los actos administrativos impugnados.

<sup>3</sup> La Corte Nacional determinó que el TDCA incurrió en la causal primera de la Ley de Casación al no aplicar el artículo 425 de la Constitución y aplicar indebidamente el artículo 47 literal k) de la LOSEP para validar la cesación de funciones de la actora mediante la figura de compra de renuncia con indemnización. Para ello, consideró que dicha disposición no habilita la imposición obligatoria de la renuncia y que,

## 1.2. Proceso ante la Corte Constitucional

4. El 13 de noviembre de 2023, la PGE presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida el 10 de octubre de 2023 por la Corte Nacional.
5. El 24 de noviembre de 2023, por sorteo de ley, la causa fue asignada a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, quien el 19 de diciembre de 2023 en virtud del orden cronológico, avocó conocimiento del caso y solicitó a la entidad accionante que aclare y complete su demanda. El 27 de diciembre de 2023, la entidad accionante presentó un escrito de contestación al auto mencionado.
6. El 19 de enero de 2024, el Segundo Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa y solicitó a la Corte Nacional presentar un informe de descargo debidamente motivado en el término de cinco días.<sup>4</sup>
7. El 16 de febrero de 2024, los jueces de la Corte Nacional, Iván Larco Ortuño y Milton Velásquez Díaz, presentaron su informe de descargo. Por su parte, el 25 de abril de 2024, 30 de abril de 2025 y 01 de mayo de 2025 la actora del proceso de origen presentó varios escritos.<sup>5</sup>
8. El 23 de abril de 2025, la jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso y dispuso tomar en cuenta el informe presentado por la Corte Nacional.

## 2. Competencia

9. De acuerdo con los artículos 94 y 437 de la Constitución y 191 numeral 2, literal d) de

---

conforme a la sentencia 26-18-IN/20 y acumulados, la compra de renunciaciones obligatorias desnaturaliza esta institución y no constituye una causal válida de terminación de la relación laboral en el sector público. En consecuencia, concluyó que la administración actuó sin competencia para cesar en funciones a la actora, por lo que casó la sentencia recurrida y, en decisión de mérito, declaró la nulidad del acto administrativo impugnado conforme al artículo 59 letra a) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

<sup>4</sup> El Segundo Tribunal de Sala de Admisión de 19 de enero de 2024, fue conformado por la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes y los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz.

<sup>5</sup> En el primer y tercer escritos, la actora sostiene que la sentencia de casación aceptó el recurso por falta de aplicación del artículo 425 de la Constitución y por indebida aplicación del artículo 47 literal k) de la LOSEP, al considerar que la autoridad administrativa actuó sin competencia al imponer una forma de cesación no prevista en la ley. Afirma que el acto administrativo es nulo y que corresponde el reintegro al cargo y el pago de las remuneraciones dejadas de percibir. Señala que la Corte Nacional no aplicó retroactivamente la sentencia constitucional que declaró la inconstitucionalidad de la renuncia obligatoria, sino que únicamente la citó como parte del razonamiento jurídico, en calidad de *obiter dicta*, sin que forme parte de la *ratio decidendi* del fallo. En el segundo escrito, solicita que se incorpore su alegato previo al expediente y que se considere el precedente jurisprudencial obligatorio de la Corte Nacional de Justicia que reconoce que la nulidad de la renuncia obligatoria implica la recuperación del cargo y el pago de remuneraciones. Reitera que la acción extraordinaria de protección se sustenta en una supuesta aplicación retroactiva que no constituye la base de la decisión y que su situación jurídica se encuentra consolidada.

la LOGJCC, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.

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

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

- 10.** La entidad accionante pretende que esta Corte acepte su acción y declare la vulneración del derecho al debido proceso en las garantías de legalidad y de motivación, y del derecho a la seguridad jurídica.<sup>6</sup> Por último, solicita que se deje sin efecto la decisión judicial impugnada.
- 11.** Sobre la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, la entidad accionante sostiene que la sentencia impugnada incurrió en una motivación aparente por incoherencia lógica. Señala que la Corte Nacional, aunque descartó uno de los vicios alegados en el recurso de casación, concluyó que existía falta de aplicación del artículo 425 de la Constitución y aplicación indebida del artículo 47 de la Ley Orgánica del Servicio Público, tomando como fundamento principal la sentencia 26-18-IN/20 emitida por la Corte Constitucional. Al respecto, argumenta que dicha sentencia declaró la inconstitucionalidad de determinadas frases del artículo 8 del Decreto Ejecutivo 813, manteniendo vigente el resto de la norma y fijando expresamente efectos hacia el futuro. En ese sentido, afirma que los hechos controvertidos —esto es, el acto administrativo de desvinculación emitido el 31 de octubre de 2013 y las decisiones judiciales que posteriormente ratificaron su validez— ocurrieron cuando el referido decreto se encontraba plenamente vigente y gozaba de presunción de constitucionalidad. Por tanto, considera contradictorio que la Corte Nacional haya utilizado una declaratoria de inconstitucionalidad posterior y con efectos prospectivos para concluir que existió una indebida aplicación normativa respecto de actuaciones realizadas bajo una norma válida y aplicable al momento de los hechos. Con base en ello, sostiene que la argumentación de la sentencia impugnada resulta incoherente, pues las premisas expuestas por la propia Corte Nacional no permitirían arribar a la conclusión finalmente adoptada.
- 12.** En cuanto a la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de legalidad, la entidad accionante sostiene que la Corte Nacional afectó estos derechos al aplicar de forma retroactiva la sentencia 26-18-IN/20. Según afirma, la Corte Nacional consideró que la entidad accionada incumplió dicha sentencia por haber aplicado el Decreto Ejecutivo 813, pese a que, al momento de los hechos, este decreto se encontraba vigente y gozaba de presunción de

---

<sup>6</sup> Constitución, artículos 76 numerales 3 y 7 literal 1) y 82, respectivamente.

constitucionalidad. En ese sentido, argumenta que el Decreto 813 fue declarado inconstitucional recién en octubre de 2020, esto es, con posterioridad a su aplicación por parte de la entidad accionada, por lo que no podía exigirse el cumplimiento de un criterio constitucional inexistente al momento de la actuación cuestionada.

### **3.2. Argumentos de la judicatura accionada**

- 13.** La Corte Nacional de Justicia sostiene que la sentencia de 10 de octubre de 2023 fue emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo por jueces que tenían jurisdicción y competencia para conocer el recurso de casación interpuesto, el cual fue aceptado parcialmente tras verificarse la falta de aplicación del artículo 425 de la Constitución y la indebida aplicación del artículo 47 literal k) de la LOSEP. En ese marco, la Sala consideró que el acto administrativo analizado constituía un acto administrativo constitutivo que produjo el cese definitivo de funciones de la servidora pública. Por esta razón, indica que el órgano emisor actuó sin competencia expresa ni implícita, al no existir en el ordenamiento jurídico ecuatoriano una causal de cesación que imponga obligatoriamente la compra de renuncia con indemnización, lo que afectaba el objeto del acto administrativo y determinaba su nulidad conforme al artículo 59 letra a) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.
- 14.** En ese sentido, los jueces nacionales sostienen que la sentencia contiene los argumentos fácticos y jurídicos necesarios para considerarse debidamente motivada. Esto, en tanto analizó la competencia del órgano administrativo desde el principio de jurisdicción, entendido como el conjunto de potestades que surgen del ordenamiento jurídico y que delimitan la actuación administrativa. Así, afirman que la decisión observó el debido proceso en su garantía de motivación y respetó el derecho a la seguridad jurídica, al aplicar las normas jurídicas pertinentes al momento en que se inició el proceso judicial.
- 15.** Con base en estas consideraciones, la Corte Nacional sostiene que no existe vulneración del debido proceso ni de la seguridad jurídica. Por lo cual solicita que la acción extraordinaria de protección sea declarada sin lugar, al considerar que la sentencia impugnada se encuentra debidamente motivada y se ajusta al marco constitucional y legal aplicable.

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

- 16.** Conforme a los artículos 94 y 437 de la Constitución, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y el debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.

17. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante.<sup>7</sup> La Corte ha expresado que los accionantes tienen la obligación de desarrollar argumentos completos (tesis, base fáctica y justificación jurídica) que le permitan analizar la violación de derechos.<sup>8</sup>
18. Conforme a lo señalado en los párrafos 11 y 12 *supra*, la entidad accionante alega que la sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en las garantías de motivación y legalidad, así como el derecho a la seguridad jurídica. En particular, sostiene que la Corte Nacional incurrió en una motivación aparente por incoherencia lógica al fundamentar su decisión en la falta de aplicación del artículo 425 de la Constitución y aplicación indebida del artículo 47 de la LOSEP y en la sentencia 26-18-IN/20, pese a que dicha decisión constitucional declaró la inconstitucionalidad parcial del Decreto Ejecutivo 813 con efectos hacia el futuro y mantuvo vigente la norma al momento en que ocurrieron los hechos controvertidos. Según afirma, ello tornaría contradictoria la conclusión alcanzada por la Corte Nacional, pues utilizó una declaratoria de inconstitucionalidad posterior para cuestionar actuaciones realizadas bajo una norma vigente y aplicable al momento de los hechos.
19. Del análisis de estos cargos, la Corte advierte que el cuestionamiento principal de la entidad accionante se dirige a la fundamentación empleada por la Corte Nacional para justificar la decisión impugnada. En concreto, la entidad accionante cuestiona la coherencia interna de la argumentación judicial, al considerar contradictorio que la Corte Nacional haya reconocido que la sentencia 26-18-IN/20 produjo efectos hacia el futuro y, al mismo tiempo, la haya utilizado para concluir que existió una indebida aplicación normativa respecto de actuaciones realizadas antes de dicha declaratoria. En consecuencia, esta Corte estima pertinente centrar el análisis constitucional en el derecho al debido proceso en la garantía de motivación. En tal virtud, corresponde formular el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia de 10 de octubre de 2023, emitida por la Corte Nacional, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación al incurrir en una motivación aparente por incoherencia lógica respecto de la aplicación de la sentencia 26-18-IN/20?**

## 5. Resolución del problema jurídico

### 5.1. **¿La sentencia de 10 de octubre de 2023, emitida por la Corte Nacional, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación al incurrir en una motivación aparente por incoherencia lógica respecto de la aplicación de la sentencia 26-18-IN/20?**

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

<sup>8</sup> *Ibíd.*, párr. 18.

20. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución reconoce que el derecho al debido proceso incluye la garantía de que las resoluciones de los poderes públicos se encuentren motivadas. De conformidad con la norma enunciada, “[n]o 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”.
21. A partir de dicho reconocimiento, este Organismo ha señalado que la garantía de motivación atiende al criterio rector según el cual una argumentación jurídica es considerada suficiente si cuenta con una estructura mínimamente completa, esto es: (i) una fundamentación normativa suficiente y (ii) una fundamentación fáctica suficiente.<sup>9</sup>
22. De tal manera, cuando una argumentación jurídica no contiene esta estructura mínima, adolece de una deficiencia motivacional como la inexistencia y la insuficiencia o apariencia de motivación.<sup>10</sup> Al respecto, la apariencia no es una tercera deficiencia, sino que se puede subsumir a la insuficiencia en sentido estricto.<sup>11</sup> En este marco, la jurisprudencia ha reconocido que en la apariencia pueden reflejarse varios tipos de vicios, entre ellos la incoherencia.
23. El vicio de incoherencia se configura cuando alguna parte de la argumentación jurídica “está viciada por contener enunciados incoherentes” que, por lo tanto, “no sirven para fundamentar [la] decisión”. En particular, la incoherencia lógica ocurre “cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica se verifica [...] una contradicción entre los enunciados que [...] componen [la decisión] —sus premisas y conclusiones—”. Además, según la Corte Constitucional, “se vulnera la garantía de motivación, solamente si, dejando de lado los enunciados contradictorios, no quedan otros que logren configurar una argumentación jurídica suficiente”.<sup>12</sup>
24. De la revisión integral de la sentencia impugnada, esta Corte verifica que la Corte Nacional desarrolló una argumentación orientada a examinar si el Tribunal Distrital aplicó correctamente el artículo 47 literal k) de la LOSEP e inaplicó el artículo 425 de la Constitución respecto de la figura de la “compra de renunciaciones obligatorias con indemnización”. En ese marco, la Corte Nacional identificó que el Tribunal de instancia fundamentó su decisión en la vigencia del artículo 47 literal k) de la LOSEP y del artículo innumerado agregado al artículo 108 de su reglamento por el Decreto

<sup>9</sup> CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.

<sup>10</sup> La apariencia motivacional “se refiere a argumentaciones que lucen suficientes pero que, luego en un examen detenido, permiten identificar cierto tipo de vicios que las hace inexistentes o insuficientes en sentido estricto, según el caso concreto”. Al respecto, CCE, sentencia 1852-21-EP/25, 14 de febrero de 2025, párr. 23.

<sup>11</sup> CCE, sentencia 1852-21-EP/25, 14 de febrero de 2021, párr. 23.

<sup>12</sup> CCE, sentencia 19-21-EP/25, 23 de enero de 2025, párr. 34.

Ejecutivo 813, al considerar que dichas disposiciones no habían sido declaradas inconstitucionales al momento de los hechos.

25. Posteriormente, la Corte Nacional distinguió entre: (i) la causal de cesación prevista en el artículo 47 literal k) de la LOSEP, relativa a la “compra de renunciaciones con indemnización”; y, (ii) la figura de la “compra de renunciaciones obligatorias con indemnización” incorporada reglamentariamente mediante el Decreto Ejecutivo 813. A partir de dicha diferenciación, la Corte Nacional concluyó que el Tribunal de instancia otorgó al artículo 47 literal k) de la LOSEP un alcance que no correspondía a su supuesto normativo, pues dicha disposición legal no contemplaba expresamente la figura de la renuncia obligatoria.
26. En ese contexto, la Corte Nacional citó la sentencia 26-18-IN/20, específicamente el razonamiento relativo a que el reglamento incorporó una causal de cesación no prevista legalmente y que ello afectó la previsibilidad y estabilidad del ordenamiento jurídico. Con base en ello, la Corte Nacional sostuvo que el Tribunal de instancia tenía la obligación de aplicar directamente el artículo 425 de la Constitución y resolver el conflicto entre normas de distinta jerarquía mediante la aplicación de la norma jerárquicamente superior. Así, concluyó que el artículo 47 literal k) de la LOSEP no podía servir de fundamento para validar una figura —la renuncia obligatoria con indemnización— que no estaba prevista en dicha disposición legal.
27. Esta Magistratura considera que las premisas expuestas por la Corte Nacional no son contradictorias entre sí. En efecto, la sentencia impugnada no concluyó que el Decreto Ejecutivo 813 carecía de vigencia al momento de los hechos ni afirmó que la sentencia 26-18-IN/20 producía efectos retroactivos. Por el contrario, la Corte Nacional utilizó dicha sentencia constitucional como parámetro interpretativo para examinar el alcance del artículo 47 literal k) de la LOSEP y determinar si el Tribunal de instancia aplicó correctamente el principio de jerarquía normativa previsto en el artículo 425 de la Constitución.
28. De ese modo, la Corte Nacional diferenció: (i) la vigencia formal del Decreto Ejecutivo 813 al momento de emitirse el acto administrativo controvertido; y, (ii) el análisis relativo a si la figura reglamentaria de la “compra de renunciaciones obligatorias con indemnización” encontraba sustento en la causal legal prevista en el artículo 47 literal k) de la LOSEP. En consecuencia, el razonamiento desarrollado por la Corte Nacional no consistió en desconocer retroactivamente la validez temporal del decreto reglamentario, sino en concluir que el Tribunal de instancia otorgó al artículo 47 literal k) de la LOSEP un alcance normativo que excedía su contenido.
29. Por tanto, esta Corte observa que la sentencia impugnada no incurrió en una

incoherencia lógica, pues las conclusiones alcanzadas por la Corte Nacional derivan de las premisas jurídicas previamente desarrolladas en su argumentación. En particular, el hecho de que la Corte Nacional haya citado la sentencia 26-18-IN/20 no implicó afirmar que sus efectos fueran retroactivos, sino utilizar los criterios allí expuestos para sustentar su interpretación sobre la relación jerárquica entre la LOSEP y el reglamento incorporado mediante el Decreto Ejecutivo 813.

- 30.** En consecuencia, este Organismo concluye que la sentencia de 10 de octubre de 2023 no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, ya que no fundamentó su decisión en premisas contradictorias ni incurrió en el vicio de incoherencia lógica alegado por la entidad accionante.

## **6. Decisión**

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

- 1. Desestimar** la acción extraordinaria de protección **2014-23-EP**.
- Disponer la devolución del expediente a la judicatura de origen.
- Notifíquese y archívese.

Jhoel Escudero Soliz  
**PRESIDENTE**

**Razón:** La sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 14 de mayo de 2026. Sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Alí Lozada Prado y Raúl Llasag Fernández por licencias de vacaciones, y del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz por encontrarse en comisión de servicios.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Cristian Caiza Asitimbay  
**SECRETARIO GENERAL**