

Quito, D.M., 12 de julio de 2023

**CASO 356-18-EP**

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

**SENTENCIA 356-18-EP/23**

**Resumen:** La Corte Constitucional desestima una acción extraordinaria de protección debido a que se constata que la sentencia impugnada no vulnera los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación, al verificar que la Sala atendió los argumentos relevantes del Ministerio de Transporte y Obras Públicas; ni a la seguridad jurídica, al fundamentar su decisión en una norma clara que le permitía *prever las reglas del juego* dentro del caso concreto.

**1. Antecedentes procesales**

1. El 12 de septiembre de 2017, Leyla Irina Espinel De la Vega (“**demandante**”) presentó una acción de protección en contra del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (“**MTOP**”).<sup>1</sup> La causa recayó en la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Latacunga provincia de Cotopaxi (“**Unidad Judicial**”). Juicio 05202-2017-01483.<sup>2</sup>
2. El 26 de septiembre de 2017, la Unidad Judicial inadmitió la acción.<sup>3</sup> En contra de esta decisión, la demandante interpuso recurso de apelación. Este fue aceptado mediante sentencia, de mayoría, de 22 de diciembre de 2017 dictada por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Cotopaxi

<sup>1</sup> La demanda de acción de protección impugnó el memorando MTOP-CGAD-2017-567- ME de 17 de julio de 2017. Dicho acto habría terminado la relación laboral entre la demandante y el MTOP. Según la demandante, su destitución no habría contemplado la norma expresa contenida en la disposición décimo primera de la reforma a la LOSEP, que prescribe “[l]as personas que a la presente fecha hayan prestado ininterrumpidamente por cuatro años o más, sus servicios lícitos y personales en la misma institución, ya sea con contrato ocasional o nombramiento provisional, o bajo cualquier otra forma permitida por esta ley, y que en la actualidad continúen prestando sus servicios en dicha institución, serán declaradas ganadoras del respectivo concurso público de méritos y oposición si obtuvieren al menos el puntaje requerido para aprobar las pruebas establecidas por el ministerio del Trabajo”. A su juicio, se habría vulnerado su derecho al trabajo, a la seguridad jurídica, y al debido proceso.

<sup>2</sup> En el proceso también intervino la Procuraduría General del Estado.

<sup>3</sup> Según la Unidad Judicial, “si la accionante indica que el acto administrativo es ilegal por supuesto que tenía la vía legal para probar que el acto con el cual se le notifica con la terminación del nombramiento provisional es nulo, o ilegítimo y no inadecuadamente accionar el órgano jurisdiccional mediante una Acción de Protección [...] conociendo que la accionante no ha participado en ningún curso [sic] de méritos y oposición para considerarse de carrera, su nombramiento provisional no genera estabilidad laboral”.

(“Sala”),<sup>4</sup> en la cual se revocó la sentencia dictada por la Unidad Judicial y se aceptó la acción de protección.<sup>5</sup>

3. El 5 de enero de 2018, el MTOP (“**entidad accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección (“**Demanda 1**”) en contra de la sentencia dictada por la Sala el 22 de diciembre de 2017 (“**sentencia impugnada**”).
4. El 22 de enero de 2018, la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia impugnada.
5. Mediante auto de 1 de marzo de 2018, la Sala de Admisión de este Organismo admitió a trámite la demanda presentada por el MTOP, pero omitió pronunciarse sobre la admisibilidad de la demanda presentada por la PGE.<sup>6</sup>
6. Una vez posesionados los jueces constitucionales de la conformación 2019-2022, el Pleno del Organismo efectuó el sorteo de la causa y le correspondió la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. El 16 de enero de 2023, la jueza ponente avocó conocimiento de la causa y dispuso a la Sala que remita su informe de descargo, el cual fue ingresado mediante escrito de 23 de enero de 2023.
7. Posteriormente, el 14 de marzo de 2023, la jueza ponente, mediante memorando CC-JHM-2023-62 informó al Pleno de la Corte Constitucional sobre la irregularidad en la fase de admisión de la causa 356-18-EP y solicitó que se autorice conocer, en fase de admisión, la demanda de acción extraordinaria de protección presentada por la PGE, el 22 de enero de 2018, en contra de la sentencia dictada por la Sala (“**Demanda 2**”).
8. El 12 de abril de 2023, en sesión del Pleno se aprobó la solicitud y se dispuso que se resuelva la admisibilidad de la demanda pendiente.

---

<sup>4</sup> A juicio de la Sala,

“correspondía administrativamente a la institución convocar a concurso público de méritos y oposición conforme la [LOSEP] y su Reglamento, para regularizar su situación laboral en el evento que gane dicho concurso conforme la Transitoria Undécima de la [LOSEP] [...] [d]emostrado que ha sido la vulneración de los derechos del legitimado activo al cesarle en sus funciones sin un juicio previo, sin notificarle a tiempo, ni darle el derecho a la defensa, sin motivar adecuadamente el acto administrativo emanado, y rompiendo con el mismo la tutela efectiva y la seguridad jurídica; cesando en funciones y quebrantando su derecho al trabajo; frente a la inminencia del daño grave e irreparable se debe reponer temporal o definitivamente las cosas al estado anterior a la violación de los derechos constitucionales”.

<sup>5</sup> La Sala ordenó reincorporar a la accionante, llamar a concurso de méritos y oposición, y pagar los haberes dejados de percibir.

<sup>6</sup> La Sala de Admisión estaba conformada por los entonces jueces constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, y Alfredo Ruiz Guzmán.

9. El 12 de mayo de 2023, el Tribunal de Sala de Admisión, conformado por las juezas constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Teresa Nuques Martínez, y el juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, inadmitió a trámite la demanda presentada por la PGE.
10. En consecuencia, a esta Corte le corresponde pronunciarse únicamente respecto de la demanda que fue admitida; es decir, aquella presentada el 5 de enero de 2018 por el MTOP.

## **2. Competencia**

11. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la CRE; 58 y siguientes de la LOGJCC.

## **3. Alegaciones de las partes**

### **3.1. Del MTOP<sup>7</sup>**

12. Según la entidad accionante, la sentencia impugnada vulnera su derecho a la defensa (artículo 76 numeral 7 de la CRE), a “que la administración pública constituye un servicio para la comunidad” (artículo 227 de la CRE), “el principio de la no subsidiariedad” (artículo 173 de la CRE), el derecho a la seguridad jurídica, y el artículo 426 de la Constitución.

#### **3.1.1. Sobre la vulneración del derecho a la defensa**

13. La entidad accionante afirma que la Sala no analizó “*in extenso*, como debía hacerlo, las normas y principios legales que sustentaron las actuaciones institucionales, y que SÍ fueron considerados tanto por [la Unidad Judicial y el voto salvado de la Sala]” (énfasis en el texto original).
14. A juicio de la entidad accionante, la Sala habría inobservado el Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público (“RLOSEP”) que en el literal b del artículo 17 prescribe que “los nombramientos provisionales son los otorgados para la ocupación temporal de los puestos y no generan derecho a estabilidad del servidor”. La entidad accionante agrega que:

---

<sup>7</sup> La demanda se encuentra de fojas 51 a 54 del expediente de la Sala.

en el caso concreto, las actuaciones institucionales se realizaron en estricto apego a la normativa legal. Por tanto, se ha violentado el derecho del Ministerio de Transporte y Obras Públicas a aplicar el [RLOSEP].

[Además] a la fecha en que fue presentada la [acción], no se había dictado aún el Reglamento para aplicar la Disposición Transitoria Segunda de la Ley Orgánica Reformativa a las Leyes que rigen en el sector público, siendo una "mera expectativa" la posibilidad de que, [...] quienes hayan prestado ininterrumpidamente por cuatro años o más sus servicios en la misma institución, con contrato ocasional, nombramiento provisional u otra figura permitida por la ley, sean declarados ganadores del respectivo Concurso Público de Méritos y Oposición. (énfasis eliminado del texto original)

### **3.1.2. Sobre el principio de subsidiariedad**

15. La entidad accionante afirma que “los actos administrativos dictados por cualquier autoridad del Estado, en ejercicio de sus atribuciones pueden ser impugnados tanto en la vía administrativa [...], mas no por la vía CONSTITUCIONAL” (énfasis en el original). Agrega que, al haberse aceptado la acción de protección subyacente, se habría causado un daño grave al Estado ecuatoriano.

### **3.1.3. Sobre el derecho a la seguridad jurídica**

16. Según la entidad accionante, se habría vulnerado su derecho, “al existir normas constitucionales claras y previas, cuya aplicación corresponde a la justicia común”.

### **3.1.4. Sobre el artículo 426 de la Constitución**

17. La entidad accionante afirma que la presente acción “es la única manera en que se puede reparar el daño gravísimo ocasionado a los derechos del estado ecuatoriano” (se eliminó el énfasis del texto original).
18. Con base en las consideraciones expuestas, la entidad accionante solicita que se acepte su acción y se deje sin efecto la sentencia dictada por la Sala.

## **3.2. De la Sala**

19. En su escrito, la Sala luego de hacer un recuento de los antecedentes y actuaciones del proceso, indicó que: “no hay vulneración de derecho constitucional alguno, dado que la administración violó derechos constitucionales protegidos en la esfera constitucional [...] la sentencia impugnada es totalmente clara en explicar los hechos que llevaron a aceptar la impugnación”.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Este informe ingresó el 23 de enero de 2023, de manera virtual.

#### **4. Análisis constitucional**

##### **4.1. Planteamiento de los problemas jurídicos**

- 20.** Conforme al artículo 94 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.
- 21.** Los problemas jurídicos de una acción extraordinaria de protección se determinan, principalmente, en función de los cargos relacionados con la presunta vulneración de derechos constitucionales formulados por la parte accionante en contra del acto procesal objeto de la acción. Es decir, de las acusaciones que se dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional.<sup>9</sup>
- 22.** En este sentido, este Organismo ha determinado que un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos:
- (i) una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa; (ii) una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión judicial de la autoridad judicial cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental; tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción; y, (iii) una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata. No obstante, si un cargo carece de dichos elementos, no se puede, sin más, rechazar el mismo. En aquellos casos, la Corte Constitucional debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental.<sup>10</sup>
- 23.** Con base en el preámbulo expuesto, se verificará si el MTOP cumple o no con exponer una argumentación clara y completa, que le permitan a este Organismo formular problemas jurídicos a resolver.
- 24.** La entidad accionante alega la vulneración del principio de subsidiariedad de la administración. No obstante, su cargo no es claro respecto de las razones por las que un acto administrativo debería ser impugnado exclusivamente, a través de la vía contenciosa administrativa y no la vía constitucional. Por ello, a pesar de hacer un esfuerzo razonable, este Organismo no encuentra que sea posible formular un problema jurídico a resolver.

<sup>9</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16; sentencia 752-20-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 31; y, sentencia 2719-17-EP/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 11.

<sup>10</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

25. Del cargo transcrito sobre la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, se observa que la entidad accionante lo fundamenta indicando que existen normas constitucionales claras y previas, y no expone la actuación u omisión judicial en la que habría incurrido la Sala y habría vulnerado el derecho. Tampoco se identifica una justificación jurídica que exponga las razones por las que se habría vulnerado el derecho de manera directa e inmediata. Si bien esta Corte está obligada a realizar un esfuerzo razonable antes de descartar el análisis del cargo, también pone a consideración que los cargos deben ser mínimamente completos. En el presente caso, a pesar de realizar un esfuerzo razonable, no se encuentra que se pueda plantear un problema jurídico a resolver por lo que se descarta el análisis del cargo expuesto.
26. En sentido similar, se constata que el cargo resumido en el párrafo 17 *supra* no se refiere a actuaciones u omisiones de la judicatura accionada. Sino que, indica razones por las que esta acción es idónea para reparar los derechos alegados como vulnerados. En consecuencia, no se identifica un problema jurídico a resolver en el presente cargo, a pesar de realizar un esfuerzo razonable.
27. Sobre el cargo expuesto en el párrafo 13 *supra*, la entidad accionante alega que la Sala no analizó las normas y principios legales en las que el MTOP sustentó sus actuaciones. Por ello, si bien se afirma la vulneración del derecho a la defensa, esta Corte observa que se expone una presunta incongruencia frente a las partes, al no haberse considerado las alegaciones del MTOP respecto de la normativa con la que habría sustentado su decisión.
28. En consecuencia, se reconduce el análisis del cargo a la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, al existir una presunta incongruencia frente a las partes. El problema expuesto se analizará con base en el siguiente problema jurídico: ¿La Sala vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación del MTOP al no considerar las normas y principios legales alegados por el MTOP en los cuales habría sustentado su actuación?
29. En cuanto al cargo señalado en el párrafo 14 *supra*, la omisión judicial cuestionada es la inobservancia de la temporalidad de los nombramientos provisionales. Pues el MTOP, a su juicio, habría actuado de conformidad con la normativa legal. A criterio de la entidad accionante, “el Reglamento para aplicar la Disposición Transitoria Segunda de la Ley Orgánica Reformatoria a las leyes que rigen el sector público” no habría sido dictado a la fecha de presentación de la acción de protección. Por ello, la declaratoria de ganadores dentro de un concurso de méritos y oposición habría constituido una mera expectativa.

30. Si bien la entidad accionante no afirma la vulneración de algún derecho sobre el cargo antedicho, esta Corte, al realizar un esfuerzo razonable, encuentra que el mismo está relacionado con el derecho a la seguridad jurídica.<sup>11</sup> Esto, debido a que la sentencia impugnada se habría fundamentado en un “*Reglamento*” que no se habría dictado a la fecha de presentación de la acción de protección. Conviene precisar que, a pesar de que la entidad accionante hace referencia a un *reglamento*, aquella entidad se referiría a los *acuerdos* que debía emitir el Ministerio de Trabajo para aplicar la Ley Reformatoria.<sup>12</sup> Para efectos de este análisis se usará el concepto *Acuerdos*, a pesar que no es el término usado tanto por la entidad accionante como por la Sala durante la sustanciación de la causa, sin que aquella formalidad constituya un obstáculo en el análisis.
31. Con base en las consideraciones expuestas, se reconduce el análisis del cargo sobre la base del siguiente problema jurídico: ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante al haberse fundamentado en Acuerdos que no se habrían dictado a la fecha de presentación de la acción de protección?

#### **4.2. Resolución de los problemas jurídicos**

##### **4.2.1. ¿La Sala vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación del MTOP al no considerar las normas y principios legales alegados por el MTOP en los cuales habría sustentado su actuación?**

32. El artículo 76 numeral 7 literal l de la CRE prescribe que “[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”. Constituyendo, este último, el criterio rector que da cuenta de una argumentación jurídica mínimamente completa.
33. Este Organismo ha indicado que hay incongruencia:

cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica, o bien, no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales (incongruencia frente a las partes), o bien, no se ha contestado alguna cuestión que el sistema jurídico –ley o la jurisprudencia– impone abordar en la resolución de los problemas jurídicos conectados

---

<sup>11</sup> El cual es alegado por la entidad accionante, aunque sin exponer un argumento completo.

<sup>12</sup> Ley Orgánica Reformatoria a las Leyes que rigen el Sector Público. Disposición transitoria segunda. “En el plazo de ciento ochenta días contados desde la publicación de esta Ley Orgánica en el Registro Oficial, el Ministerio del Trabajo deberá emitir los Acuerdos Ministeriales necesarios para la debida aplicación de lo dispuesto en la misma”.

con cierto tipo de decisiones – véanse, párrs. 104ss.–, generalmente, con miras a tutelar de manera reforzada un derecho fundamental (incongruencia frente al Derecho).<sup>13</sup>

- 34.** Toda vez que el cargo antedicho hace referencia a la falta de análisis de las alegaciones presentadas por el MTOP, esta sentencia se circunscribirá a la presunta incongruencia frente a las partes. Además, se recuerda que este vicio se configura cuando se deja de contestar un argumento relevante de las partes. Esto es, aquellos que “apuntan a resolver el problema jurídico en sentido opuesto a la respuesta dada por el juzgador”.<sup>14</sup> En consecuencia, no toda falta de contestación a un argumento implica la vulneración automática de esta garantía.
- 35.** En el caso bajo análisis, de la revisión del proceso se observa que el MTOP no presentó argumentos durante la sustanciación del recurso de apelación, pues únicamente asistió a la audiencia la PGE. Sin embargo, se toma nota del artículo 24 de la LOGJCC,<sup>15</sup> en tanto la Sala debe resolver sobre los méritos del expediente, por lo que deben observarse las alegaciones de dicha institución ante la Unidad Judicial.
- 36.** Siendo así, el MTOP alegó ante la Unidad Judicial, que:<sup>16</sup>
- a) Concluyó el nombramiento provisional con base en el artículo 17 literal e) del Reglamento a la LOSEP, el nombramiento provisional es otorgado para la ocupación temporal de un puesto y no genera estabilidad;
  - b) El artículo 83 literal h de la LOSEP excluye a los nombramientos provisionales del sistema de carrera en el servicio público;
  - c) Mientras no se dicten los acuerdos que ordena la disposición transitoria segunda de la Ley reformativa a las leyes que rigen el sector público (“Ley Reformativa”), no se puede aplicar dicha disposición;
  - d) El artículo 12 de la Ley Reformativa incluye la mera posibilidad de ser declarado ganador de un concurso de méritos y oposición, y que esta posibilidad no ha sido negada a la accionante;
  - e) El MTOP ha actuado en el marco de la ley, pues debe considerarse el decreto 135 dictado por el entonces presidente de la República sobre la optimización y

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

<sup>14</sup> CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 87.

<sup>15</sup> LOGJCC, artículo 24 “[l]a Corte Provincial avocará conocimiento y resolverá por el mérito del expediente”.

<sup>16</sup> Fojas 101 a 104 de la Corte Provincial.

austeridad del gasto público y el artículo 227 de la CRE que constituye a la administración pública como un servicio a la comunidad;

- f) La acción sería improcedente porque no se desprende violación de derechos, al no haber comprobado la accionante su ocurrencia, y la impugnación puede realizarse “judicialmente, lo que equivale a la subsidiariedad”. Es decir, ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, debido a que la acción de protección “cabe únicamente cuando el ordenamiento jurídico no establece ninguna vía de impugnación de los actos emitidos por el accionado”;
  - g) Todos los actos administrativos se presumen legítimos de conformidad con el artículo 68 del Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (“ERJAFE”).
- 37.** Toda vez que el MTOP alega que no se habrían considerado sus alegatos sobre la base jurídica que justificó la terminación de la relación laboral, se verifica que aquellos estarían contenidos en los literales a, c y d. Siendo así, corresponde verificar si la Sala los habría observado y se habría pronunciado sobre los mismos, sin que el presente análisis implique una revisión de la (in)corrección de la sentencia impugnada.
- 38.** Sobre el literal a) y d), en el considerando sexto de la sentencia, la Sala indica que:

no se trata de una destitución del funcionario público, sino de la cesación de funciones sin un trámite administrativo previo, a costa de pensar que por haber sido contratado en el año 2011 primero por contrato ocasional y luego por nombramiento provisional, esta calidad tenga que estar permanente, o peor aún, lejos de considerar que debe cumplirse con la convocatoria de concurso y merecimientos, esto esté ausente del criterio y se afecte derechos adquiridos del trabajador como garantía laboral y se le pretenda cesar para ocupar un cargo en las mismas condiciones; ya que, el Art. 17 de la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP), establece las clases de nombramientos para el ejercicio de la función pública [...] para el caso nos hallamos frente al caso b) de referido Art. 17 de la LOSEP, siendo correcto el conceder el nombramiento a la persona que se halla ocupando el cargo por más de cuatro años, y/o llamar a concurso, para legitimar el acto; hechos que no se han suscitado. En esa virtud, correspondía administrativamente a la institución convocar a concurso público de méritos y oposición conforme la Ley Orgánica del Servicio Público y su Reglamento, para regularizar su situación laboral en el evento que gane dicho concurso conforme la Transitoria Undécima de la LOSEP.

- 39.** Por otro lado, respecto del literal c), la Sala refiere que: “se cesa en funciones sin trámite previo, lo que vulnera el derecho a la defensa y por ende el debido proceso y el derecho al trabajo, acareando [sic] una inseguridad jurídica, a más del incumplimiento de norma expresa constante en la Transitoria Undécima de la LOSEP”.

40. Por último, se observa que las alegaciones sintetizadas en los literales a, e, f y g no serían relevantes pues hacen referencia, de manera general, a varias disposiciones normativas que no buscaría resolver el problema jurídico de manera opuesta al juzgador. En consecuencia, la Sala no podría verse obligada a contestar los mismos, ni su falta de contestación podría considerarse vulneratoria del derecho analizado.
41. Con base en las consideraciones expuestas, se observa que la Sala atendió las alegaciones relevantes expuestas por el MTOP y la normativa referida por dicha institución para justificar sus actuaciones –la terminación de la relación laboral de la accionante–. Por lo que, la Sala no ha incurrido en incongruencia frente a las partes. En consecuencia, se descarta la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

**4.2.2. ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante al haberse fundamentado en Acuerdos que no se habría dictado a la fecha de presentación de la acción de protección?**

42. El artículo 82 de la Constitución señala que “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”. En virtud de este derecho, las personas cuentan con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que les permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas.<sup>17</sup>
43. En procesos provenientes de acción de protección, este Organismo ha indicado que
- en el contexto de una acción de protección, el derecho a la seguridad jurídica no se vulnera cuando la argumentación realizada por los jueces de instancia está sustentada en el análisis de derechos constitucionales, así se puedan tener discrepancias con las conclusiones que se arriben en la sentencia. Solo se ve afectada la esfera de protección constitucional de este derecho cuando los jueces y juezas ignoran su calidad de juzgadores constitucionales y resuelven una acción de protección sin analizar la posible vulneración de derechos constitucionales, desnaturalizando su objeto y usándola para resolver cuestiones de otra naturaleza que tienen sus propios mecanismos judiciales adecuados.<sup>18</sup>
44. Por un lado, sobre la existencia de normas jurídicas previas, se observa que la Sala fundamentó su decisión en que “el hecho de haber cesado en funciones a un servidor que se encontraba cobijado con el derecho al trabajo y estabilidad, constituye una violación a la seguridad jurídica en los términos del Art. 82 de la Constitución, que se

<sup>17</sup> CCE. Sentencia 2152-1 I-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 22

<sup>18</sup> CCE. Sentencia 1357-13-EP/20, 8 de enero de 2020, párr. 47.

fundamenta en el respecto a la Constitución, y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.<sup>19</sup>

**45.** Por otro lado, a juicio de la Sala, en el marco de la acción de protección:

les corresponde verificar si el acto u omisión impugnado vulnera o no derechos constitucionales; para ello, es indispensable realizar un recorrido [de] las normas que regulan las relaciones propias de cada caso [...] para el caso nos hallamos frente al caso b) de referido Art. 17 de la LOSEP, siendo correcto el conceder el nombramiento a la persona que se halla ocupando el cargo por más de cuatro años, y/o llamar a concurso, para legitimar el acto; hechos que no se han suscitado. En esa virtud, correspondía administrativamente a la institución convocar a concurso público de méritos y oposición conforme la [LOSEP y el RLOSEP], para regularizar su situación laboral en el evento que gane dicho concurso conforme la Transitoria Undécima de la LOSEP.

**46.** Por último, sobre este punto, la Sala indica que se “vulnera el derecho a la defensa y por ende al debido proceso y al derecho al trabajo, acareando [sic] una inseguridad jurídica, a más del incumplimiento de norma expresa constante en la Transitoria Undécima de la LOSEP”.<sup>20</sup>

**47.** La Sala habría considerado que la normativa aplicable era la disposición transitoria undécima de la LOSEP. En particular, dicha disposición transitoria prescribía que:

Las personas que a la presente fecha hayan prestado ininterrumpidamente por cuatro años o más, sus servicios lícitos y personales en la misma institución, ya sea con contrato ocasional o nombramiento provisional, o bajo cualquier otra forma permitida por esta Ley, y que en la actualidad continúen prestando sus servicios en dicha institución, serán declaradas ganadoras del respectivo concurso público de méritos y oposición si obtuvieren al menos el puntaje requerido para aprobar las pruebas establecidas por el Ministerio del Trabajo.

**48.** En consecuencia, sin que esta Corte decida sobre la correcta o incorrecta aplicación de la ley, se verifica que la sentencia impugnada se habría fundamentado directamente en la disposición transitoria undécima de la ley, y no en un *acuerdo* o *reglamento*. Pues a la fecha de la sustanciación de la acción de protección aquel texto normativo no habría existido. Sin embargo, dicha disposición transitoria, al ser clara, es de aquellas cuyos efectos la ciudadanía puede prever.

**49.** De modo que, se constata que no se habría vulnerado el derecho de la entidad accionante a la seguridad jurídica, pues, la normativa referida por la Sala para fundamentar la sentencia impugnada estaba vigente previo a la presentación de la

<sup>19</sup> Foja 34 del expediente de la Sala.

<sup>20</sup> Foja 35 ibid.

acción de protección. Al mismo tiempo, aquella disposición normativa le habría otorgado, a la entidad accionante, una noción razonable de las *reglas de juego* que serían aplicables a la controversia de origen.

- 50.** Por otro lado, sobre el análisis de la vulneración de derechos constitucionales, la Sala, en la sentencia impugnada expone que:

[...] respecto a los derechos constitucionales en discusión y si estos fueron o no vulnerados mediante la resolución emitida por los representantes del [MTO], (derecho al trabajo, a la seguridad jurídica, a una tutela efectiva, al debido proceso), tenemos que [...] no se trata de una destitución del funcionario público, sino de la cesación de funciones sin un trámite administrativo previo, [...] lejos de considerar que debe cumplirse con la convocatoria de concurso y merecimientos, esto esté ausente del criterio y se afecte derechos adquiridos del trabajador [...] ya que, el Art. 17 de la [LOSEP] [...] siendo correcto el conceder el nombramiento a la persona que se halla ocupando el cargo por más de cuatro años, y/o llamar a concurso, para legitimar el acto; hechos que no se han suscitado. En esa virtud, correspondía administrativamente a la institución convocar a concurso público de méritos y oposición conforme la [LOSEP] y su Reglamento, para regularizar su situación laboral en el evento que gane dicho concurso conforme la Transitoria Undécima de la LOSEP.<sup>21</sup>

[la Sala, bajo el principio *iura novit curia*, también afirmó que]

Se ha violentado también el derecho a la defensa, [...] pues, no se le siguió un trámite administrativo previo [...] Demostrado que ha sido la vulneración de los derechos [...] al cesarle en sus funciones sin un juicio previo, sin notificarle a tiempo, ni darle el derecho a la defensa, sin motivar adecuadamente el acto administrativo emanado, y rompiendo con el mismo la tutela efectiva y la seguridad jurídica [...].<sup>22</sup>

- 51.** En definitiva, la disposición transitoria undécima de la LOSEP, a criterio de la Sala de la Corte Nacional, sería clara respecto de la situación jurídica de las personas que habrían laborado por cuatro años o más bajo el régimen de nombramiento provisional –sin que aquello constituya un pronunciamiento de esta Corte respecto de dicha norma–. Además, sin que este Organismo se refiera a la corrección o incorrección de la decisión, la disposición normativa referida fue la normativa que la Sala consideró sería aplicable para la resolución del caso concreto y con base en la cual, efectivamente, se fundamentó la decisión. Así como también se evidencia que la Sala habría realizado un análisis sobre la vulneración de derechos constitucionales sin usar la garantía para resolver cuestiones ajenas al ámbito constitucional. Por lo que, la sentencia impugnada no vulnera el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante al estar fundamentada en una norma vigente y al analizar la vulneración de derechos constitucionales.

---

<sup>21</sup> Foja 34 y vuelta, *ibid*.

<sup>22</sup> Foja 36 del expediente de la Sala.

## **5. 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 356-18-EP.
2. Devolver los expedientes al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria jurisdiccional de miércoles 12 de julio de 2023; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Paulina Saltos Cisneros  
**SECRETARIA GENERAL (S)**