

Quito, D.M., 04 de septiembre de 2025

CASO 1990-22-EP

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

SENTENCIA 1990-22-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección interpuesta por el GAD Municipal de Azogues en contra de la sentencia emitida el 15 de junio de 2022 por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Cañar. En aplicación de los principios de seguridad jurídica e irretroactividad, la Corte precisa que tanto la sentencia 018-18-SIN-CC, notificada el 2 de agosto de 2018, como el acuerdo ministerial MDT-2019-373, publicado en el Registro Oficial el 17 de diciembre de 2019, son plenamente aplicables exclusivamente a hechos ocurridos a partir de la fecha de notificación de la sentencia.

1. Antecedentes procesales

1. El 26 de enero de 2022, el ciudadano Vicente Rodolfo Saeteros Uzhca (“**ciudadano**”) presentó una demanda de acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Azogues (“**GAD Municipal de Azogues**”). El juicio fue signado con el número 03203-2022-00090.¹
2. El 14 de febrero de 2022, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Azogues (“**Unidad**”) dictó sentencia, declarando con lugar la acción de protección y ordenó, como medidas de reparación integral, la restitución del accionante a su puesto de trabajo y que se extienda un contrato de trabajo a tiempo indefinido. El GAD Municipal de Azogues, la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”) y el ciudadano interpusieron recurso de apelación.
3. El 15 de junio de 2022, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Cañar (“**Sala**”) resolvió el recurso de apelación. La Sala inadmitió los recursos de apelación

¹ El señor Saeteros Uzhca trabajó en el GAD Municipal de Azogues desde 2014 hasta mayo de 2019, inicialmente bajo contratos eventuales y a partir del 2017 con nombramiento provisional. En 2015 se aprobaron las enmiendas que eliminaron la contratación bajo el Código del Trabajo en el sector público. La Corte Constitucional declaró su inconstitucionalidad en el 2018. El Ministerio de Trabajo, mediante el Acuerdo MDT-2019-0373, emitió directrices para aplicar la sentencia respecto del régimen laboral del personal con contrato provisional y nombramientos provisionales, desde el 2 de agosto de 2018. Pese a que el señor Saeteros tenía nombramiento provisional desde el año 2017, el GAD Municipal de Azogues no procedió a extenderle un contrato a tiempo indefinido, ni a remitir la información pertinente al Ministerio de Trabajo, para que la institución determine la procedencia de la calificación del régimen laboral; en su lugar, la institución procedió con su desvinculación.

interpuestos por el GAD Municipal de Azogues y la PGE. De igual manera, rechazó el recurso presentado por el ciudadano en lo concerniente al pago de haberes dejados de percibir,² por lo que se confirmó en su integralidad la sentencia venida en grado.

4. El 18 de julio de 2022, el GAD Municipal de Azogues (“**entidad accionante**”) presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 15 de junio de 2022 (“**sentencia impugnada**”).
5. En virtud del sorteo electrónico realizado el 02 de agosto de 2022, el caso fue inicialmente asignado al entonces juez constitucional Enrique Herrería Bonnet. El 23 de septiembre de 2022, el Primer Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional³ admitió a trámite la demanda.
6. El 18 de marzo de 2025, en función de la renovación parcial de la Corte Constitucional, la causa fue resorteada y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez, quien en atención al orden cronológico avocó conocimiento el 3 de abril de 2025. En el auto se solicitó a los jueces de la Sala que remitan un informe motivado de descargo, el cual fue presentado el 10 de abril de 2025.

2. Competencia

7. En los artículos 94 y 437 de la Constitución y el artículo 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”) se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la entidad accionante

8. La entidad accionante considera que la sentencia impugnada transgredió los derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía de la motivación y a la igualdad y no discriminación.

² El señor Saeteros solicitó el pago de haberes dejados de percibir entre mayo de 2019 y enero de 2022, este requerimiento fue negado debido a que era responsabilidad del legitimado activo presentar oportunamente su reclamo; en ese sentido la Sala determinó que su inacción para ejecutar el reclamo durante dos años y medio no puede ser endosado o transferido a la entidad accionada.

³ El Tribunal estuvo conformado por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz y el entonces juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

9. Sobre la seguridad jurídica, la entidad accionante afirmó que la sentencia impugnada vulneró “gravemente” este derecho en los ámbitos de certidumbre y previsibilidad al “aplicar de manera retroactiva normativa jurídica (principio de irretroactividad) que no estaba vigente (acuerdo ministerial MDT-373-2019) a la fecha de inicio y finalización de la relación jurídica sustantiva para con el beneficiario de la sentencia constitucional impugnada”.
10. Sobre esta base, en la demanda se alegó que la conducta de las autoridades jurisdiccionales infringió el contenido esencial del **derecho a la seguridad jurídica** debido a que:
- 10.1. Interpretan y aplican una norma jurídica que no se encontraba vigente al momento de la relación laboral; o cuando, se consumó la misma con su finalización mediante la terminación del nombramiento provisional que es el mes de mayo del 2019.
 - 10.2. Vulnera el ámbito de la previsibilidad del principio - derecho, pues a fecha mayo del 2017 y mayo del 2019 (vincula y desvincula al beneficiario de sentencia) no se encontraba vigente el acuerdo ministerial MDT-2019-373 (publicado en el R.O., en fecha 17 de diciembre del 2019), es decir no formaba parte del ordenamiento jurídico, por lo que, se tenía certeza absoluta que el acuerdo ministerial referido no existía y por ende no debe se[r] interpretado y aplicado.
 - 10.3. Vulnera el ámbito de certeza, pues la situación jurídica consolidada entre empleador y trabajador se encontraba sujeta al orden jurídico vigente a la época, es decir, se afianzó a la época (mayo del 2017) la expedición de un acto administrativo que le otorga la calidad de servidor público al señor Saeteros Uzhca; y, se finaliza la relación laboral conforme el orden jurídico establecido (mayo del 2019); y, en esta temporalidad u orden jurídico no se encontraba en vigencia ni integraba el sistema jurídico el acuerdo ministerial MDT-2019-373 obligatoria [sic] desde el 17 de diciembre de 2019.
 - 10.4. Desconoce el efecto irradiación del principio de irretroactividad de la norma; aplicando entonces el acuerdo ministerial MDT-2019-373 (diciembre del 2019) que no se encontraba vigente al momento de consumarse los hechos o la relación jurídica, que fue en mayo del 2019, es decir, extiende retroactivamente la validez de la norma jurídica, al menos 6 meses antes de que forma [sic] parte del ordenamiento jurídico tanto para “fundamentar” la sentencia, cuanto para generar los mecanismos de reparación integral.
11. En cuanto a la vulneración del derecho al **debido proceso en la garantía de la motivación**, sostuvo que la sentencia impugnada adolece del vicio de incongruencia frente a las partes y de inatención, debido a que:

En este proceso, resultaba cardinal que la jurisdicción constitucional de razones del porqué [sic] tomaba como elemento normativo para analizar y resolver, principalmente porque en el caso sub judice, ni en el acto de proposición ni en la oposición se debatió

sobre la interpretación y aplicación del artículo 10 del referido acuerdo ministerial, pues, no se estaba frente a un contrato de servicios ocasionales, sino frente a un nombramiento provisional [...]. Ahora bien, esta situación permite a la entidad pública determinar que las razones dadas en la sentencia son inatinentes, es decir, no guardan relación con la pretensión y debate jurídico, empero, estas razones son las esenciales, pues invisibilizándolas resulta imposible obtener una respuesta motivada de la justicia, por lo que no existe suficiencia en la motivación.

12. Así también, manifestó que:

[...] los servidores judiciales jamás responden de forma motivada a la oposición planteada por parte de los legitimados pasivos, esto es, que se está violentando el principio de irretroactividad de la norma; y, que el nombramiento provisional del legitimado activo (se encuentra probado) no fue emitido en fecha 2 de agosto del 2018, particulares que son de cardinal importancia, pues son el elemento normativo principal del legitimado activo o demandante, de esa forma, queda[n] sin respuesta los argumentos más relevantes alegados por el legitimado pasivo.

13. Finalmente, fundamentó la vulneración al **derecho a la igualdad y no discriminación**, por cuanto:

Conforme se ha descrito en todos los pasajes de esta garantía, los juzgadores aplicaron de forma retroactiva una norma jurídica, provocando que exista un trato diferenciado, pues la regla general es que únicamente se aplique el orden jurídico vigente a la época de la existencia de la relación laboral, particular que no ocurrió. Este argumento adquiere relevancia jurídica en el momento en que, de manera excluyente y arbitraria, sin motivación alguna, la autoridad decide desconocer el principio de no regresividad e irretroactividad de la norma jurídica, para asignar un beneficio de que no es titular el señor Saeteros Uzhca.

3.2. Argumentos de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Cañar

14. El 26 de octubre de 2022, Andrés Esteban Mogrovejo Abad, en calidad de juez sustanciador de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar, remitió el informe requerido, del cual se desprende lo siguiente:

[...] la Corte Constitucional [emitió la] sentencia signada con el N. 018-18-SIN-CC, en fecha: 02 de agosto de 2018, siendo necesario recordar que dicha sentencia estuvo vigente en nuestro ordenamiento jurídico, desde la fecha en referencia, en razón del auto N. 8-16-IN/19, de fecha: 17 de abril de 2019, emitido por la misma Corte Constitucional; es decir, es fácil colegir entonces que a la fecha del auto que aclara la fecha de vigencia de la sentencia 018-18-SIN-CC, el accionante incluso aún se encontraba prestando sus servicios para el GAD Municipal, pues recordemos que aquel fue desvinculado en fecha mayo del año 2019. Entonces, como poder entender el actuar de la entidad demandada, que a la fecha en la que incluso se aclaró, desde cuando estuvo en vigencia la sentencia constitucional que declaró inconstitucionales las enmiendas por la forma de las mismas, aprobadas por la Asamblea Nacional del Ecuador, esto es el 17 de abril de 2019, a pesar de que a esa fecha aún laboraba para la entidad demandada el accionante, no se le

garantizo el derecho que desde el 02 de agosto de 2018, nació para él, esto es, por las funciones que desempeñaba en el GAD Municipal y que eran inherentes a las de un obrero, mismas que debían ser reguladas entonces por el régimen del Código del Trabajo, ello en aplicación de la sentencia tantas veces en cita – 018-18-SINCC-, más el GAD Municipal de Azogues pretende en suma, que en razón de la no vigencia del Acuerdo Ministerial del Ministerio del Trabajo, a la fecha en la que se encontraba bajo el régimen de la LOSEP el accionante, Acuerdo que expidió las directrices para la aplicación de la sentencia, el que regía desde el 03 de diciembre de 2015, pretender desconocer el derecho del legitimado activo, derecho que lo adquirió desde el momento de la fecha de emisión de la sentencia constitucional, 02 de agosto de 2018; entonces, ha quedado claro que el accionante desde la vigencia de la sentencia constitucional hasta diez meses posterior a ella, seguía bajo el régimen de la LOSEP, cuando aquella normativa estaba ya proscrita para regular las actividades propias de los obreros en el sector público. Ahora bien, pretender alegar que esta Sala Provincial, ha aplicado de manera retroactiva una normativa legal, a efecto de atacar la resolución objeto de la presente acción extraordinaria de protección, resulta atentatorio eso sí a la seguridad jurídica, pues el Acuerdo Ministerial N. MDT-2019-373, lo que hizo fue viabilizar una decisión de carácter constitucional, la misma que paso a formar parte del ordenamiento jurídico desde su emisión, esto es, el 02 de agosto del año 2018, es decir, diez meses antes de que el accionante fuera desvinculado de la institución [...]. En suma este Tribunal de la Corte Provincial de Justicia del Cañar, lo que ha hecho, al emitir la sentencia hoy impugnada, es haber aplicado la resolución de la Corte Constitucional, constante en la sentencia N. 018-189-SIN-CC, de fecha 02 de agosto de 2018, y con ello garantizar un derecho que lo adquirió el accionante desde el 02 de agosto de 2018, debiendo recalcar que aquel permaneció bajo el régimen de la LOSEP, como un funcionario público, a pesar de que sus funciones correspondían a las de un obrero, sin que se le haya garantizado de forma alguna su estabilidad, por diez meses hasta ser desvinculado.

15. El 10 de abril de 2025, el doctor Mauro Alfredo Flores, juez integrante de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar, remitió el informe requerido, señalando en lo principal que:

[...] está claro que desde el 02 de agosto del 2018, las normas de contratación de personal en la administración pública debían cambiar, en tanto como insistimos la Corte Constitucional del Ecuador, mediante sentencia declara la inconstitucionalidad entre otras cosas de la eliminación del inciso tercero del artículo 229 y la parte final del numeral 16 del artículo 326 de la CRE, por lo tanto volvieron a contarse con obreras y obreros en el sector público. En este marco jurídico, el Ministerio del Trabajo para viabilizar el cumplimiento de la sentencia constitucional tantas veces referida, dicta o decide expedir las directrices para la aplicación de la sentencia No. 018-18-SIN-CC de la Corte Constitucional, y ello se expide en el año 2019.

En el caso que estamos analizando fue obligación Municipal el clasificar a las personas que laboraban para la institución edilicia, ello no lo ha hecho, a pesar de existir norma para cumplir con una sentencia obligatoria. Por otra parte es indiscutible que al haber pasado más de noventa días, desde el 02 de agosto de 2018, fecha que entró en vigencia la referida sentencia constitucional, que declaró la inconstitucionalidad de las enmiendas constitucionales, el accionante habría ganado con dicho pronunciamiento la estabilidad en sus labores de auxiliar de servicios, actividades que las venía desempeñando hasta

cuando fue separado arbitrariamente por la entidad demandada; por lo que, se demuestra que se ha violentado a favor del legitimado activo el derecho al trabajo.

[...] pretender alegar que esta Sala Provincial, ha aplicado de manera retroactiva una normativa legal, a efecto de atacar la resolución objeto de la presente acción extraordinaria de protección, resulta atentatorio eso sí a la seguridad jurídica, pues el Acuerdo Ministerial N. MDT-2019-373, lo que hizo fue viabilizar una decisión de carácter constitucional, la misma que pasó a formar parte del ordenamiento jurídico desde su emisión, esto es, el 02 de agosto del año 2018, es decir, diez meses antes de que el accionante fuera desvinculado de la institución.

4. Planteamiento del problema jurídico

16. La Corte Constitucional ha dicho que los problemas jurídicos en las sentencias de acción extraordinaria de protección “surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante”.⁴
17. Así, 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 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, la Corte Constitucional, cuando evidencia que un cargo no cumple con una argumentación mínimamente completa, debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo in examine, cabe establecer una violación de un derecho fundamental.⁵
18. Con relación a los problemas jurídicos a resolver, se advierte que la entidad accionante alega la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía de la motivación, así como también al principio de igualdad y no discriminación; sin embargo, todas las afirmaciones se sustentan en los mismos hechos. En ese sentido, del análisis de la demanda se desprende que los argumentos presentados se centran exclusivamente en cuestionar la aplicación del acuerdo ministerial MDT-2019-0373 (“**acuerdo ministerial**”), instrumento que la entidad accionante alega que no se encontraba vigente al momento en el que se desarrolló la relación laboral entre el GAD Municipal de Azogues y el ciudadano. En virtud de ello, esta Corte circunscribirá su análisis de la sentencia impugnada al ámbito del derecho

⁴ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

⁵ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

a la seguridad jurídica, en concordancia con el principio de irretroactividad normativa en torno a lo cual se plantea el problema jurídico objeto de examen. Por lo tanto, este Organismo plantea el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia emitida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Cañar vulneró el derecho a la seguridad jurídica, y conjuntamente el principio de irretroactividad de la ley, al aplicar el acuerdo ministerial MDT-2019-373 que no se habría encontrado vigente cuando ocurrió la desvinculación?**

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿La sentencia emitida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Cañar, vulneró el derecho a la seguridad jurídica, y conjuntamente el principio de irretroactividad de la ley, al aplicar el acuerdo ministerial MDT-2019-373 que no se habría encontrado vigente cuando ocurrió la desvinculación?

19. Previo a resolver el problema jurídico planteado, considerando los antecedentes del caso *sub judice*, conviene hacer ciertas precisiones respecto a: **i)** los antecedentes y efectos jurídicos de la sentencia 018-18-SIN-CC, emitida por la Corte Constitucional, que declaró la inconstitucionalidad por la forma de las enmiendas constitucionales de 2015; y, **ii)** el contenido y aplicación del acuerdo ministerial MDT-2019-373, esto a fin de establecer con precisión el marco normativo aplicable al caso *sub judice*.

5.1.1. Antecedentes y efectos jurídicos de la sentencia 018-18-SIN-CC, emitida por la Corte Constitucional, que declaró la inconstitucionalidad por la forma de las enmiendas constitucionales de 2015

20. Las enmiendas⁶ a la Constitución aprobadas por la Asamblea Nacional el 3 de diciembre de 2015 y publicadas en el Registro Oficial 653, suplemento, el 21 de diciembre de 2015, incluyeron **aspectos laborales**, tales como:

⁶ La Asamblea Nacional aprobó el paquete de 15 modificaciones a la Constitución. Estas incluyeron: la introducción de la **reelección indefinida** para todas las autoridades de elección popular (Art. 114 y 144); la **reducción de la edad mínima** requerida para postular a la Presidencia de 35 a 30 años (Art. 142); la **inclusión de la comunicación como servicio público**, extensiva a los medios públicos, privados y comunitarios (Art. 384); la atribución de una **misión complementaria a las Fuerzas Armadas y a la Policía**, para que apoyen en la seguridad integral del Estado (Art. 158); la **restricción de la Contraloría General del Estado**, al suprimirle la facultad de fiscalizar la consecución de objetivos institucionales (Art. 211 y 212); la **reorganización del régimen laboral del sector público**, trasladando a los obreros bajo la subordinación de la LOSEP (Art. 229, 326 y Disposición Transitoria); la **centralización de competencias** estatales para planificar, construir y mantener infraestructura en salud y educación, limitando la autonomía de los gobiernos locales (Art. 261 y 264); la **garantía constitucional del pago de pensiones jubilatorias** a los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional (Art. 370); **la limitación de las consultas**

- 20.1.** Eliminación del tercer inciso del artículo 229 de la Constitución, que establecía que “las obreras y obreros del sector público estarán sujetos al Código de Trabajo”. Con ello, todas las personas que trabajaban en instituciones públicas —antes consideradas obreras regidas por el Código de Trabajo— pasaron a ser definidas como “servidores públicos” bajo la Ley Orgánica del Servicio Público (“LOSEP”).
- 20.2.** Se incluyó una disposición transitoria que protegía a quienes ya laboraban bajo el Código de Trabajo antes de la vigencia de la enmienda, por lo que mantendrían sus derechos y beneficios establecidos, mientras que los nuevos ingresos al servicio público serían regulados exclusivamente por la LOSEP.
- 21.** Sin embargo, mediante sentencia 018-18-SIN-CC de 1 de agosto de 2018 y notificada el **2 de agosto de 2018**, la Corte Constitucional declaró la **inconstitucionalidad** por la forma de dichas enmiendas, salvo las contenidas en los artículos 2 y 4. Posteriormente, en el auto de ampliación de 17 de abril de 2019, la Corte aclaró que la sentencia surtió efectos desde su notificación,⁷ por lo que quedaron insubsistentes las enmiendas de 2015 y recobró vigencia el texto constitucional anterior.
- 22.** En consecuencia, desde el **2 de agosto de 2018**, se habilitó nuevamente la posibilidad de establecer relaciones laborales bajo el régimen del Código del Trabajo en el sector público, conforme al marco constitucional vigente.

5.1.2. Contenido y aplicación del acuerdo ministerial MDT-2019-373

- 23.** Mediante el acuerdo ministerial MDT-2019-0373 de 4 de diciembre de 2019, publicado en el Registro Oficial 102, suplemento, de 17 de diciembre de 2019, se establecieron las **directrices**⁸ para la aplicación de la sentencia 018-18-SIN-CC, regulando la **reincorporación del régimen laboral del sector público** conforme al texto constitucional vigente previo a las enmiendas de 2015.

populares locales a competencias municipales; y la corrección, en el artículo 372, de la denominación de “fondos provisionales” a “fondos previsionales” del IESS (Art. 372).

⁷ CCE, sentencia 8-16-IN/19, de 1 de agosto de 2018, párr. 13. Sobre la base del artículo 95 de LOGJCC y conforme con el principio de seguridad jurídica, en este caso resulta evidente que la declaratoria de inconstitucionalidad surtió efectos a partir de la notificación de la sentencia No. 018-18-SIN-CC que fue notificada el 2 de agosto de 2018.

⁸ **Art. 1.- Objeto.-** El presente Acuerdo tiene por objeto establecer las directrices y el procedimiento para regular aplicación de la Sentencia Nro. 018-18-SIN-CC, notificada el 2 de agosto de 2018, mediante la cual se declara la inconstitucionalidad por la forma de las Enmiendas aprobadas por la Asamblea Nacional del Ecuador el 3 de diciembre de 2015.

24. Este instrumento normativo establece un procedimiento claro⁹ para la calificación del régimen laboral del personal, bajo nombramientos provisionales¹⁰ y contratos de servicios ocasionales,¹¹ permitiendo a las instituciones públicas solicitar la calificación y ajustar sus relaciones laborales conforme al marco jurídico constitucional restablecido. Es importante recalcar que su aplicación es de carácter obligatorio para todas las entidades públicas detalladas en el artículo 225 de la CRE.¹²

⁹ **Artículo 3.- Responsables.-** Las Unidades Administración del Talento Humano –UATH o quien haga sus veces, son las responsables de analizar los puestos que han ingresado a partir de la notificación de la sentencia de inconstitucionalidad de las enmiendas a la Constitución de la República del Ecuador, esto es a partir del 02 de agosto de 2018, con el fin de remitir al Ministerio del Trabajo la información para la calificación del régimen laboral.

Art. 6.- Calificación de régimen laboral.- Consiste en el análisis de las actividades que desempeñan los servidores públicos con nombramiento permanente en sus puestos de trabajo, con el fin de determinar el régimen laboral que los ampara, para lo cual el Ministerio del Trabajo calificará y determinará si los servidores públicos pertenecen al régimen laboral de las leyes que rigen la administración pública o al Código del Trabajo. La calificación de régimen laboral determinada en el presente Acuerdo, será de aplicación exclusiva para lo determinado en la Sentencia Nro. 018-18-SIN-CC, notificada el 02 de agosto de 2018, de la Corte Constitucional que declara la inconstitucionalidad de las Enmiendas.

Disposición General Segunda. Las UATH institucionales, para la presentación y validación de la información ante el Ministerio del Trabajo, contarán con un plazo de 30 días a partir de la publicación del Acuerdo en el Registro Oficial.

¹⁰ **Artículo 11.- Directrices de aplicación para nombramientos provisionales.-** Las UATH institucionales o quienes haga sus veces, que en aplicación a lo establecido en el artículo 58 de la Ley Orgánica de Servicio Público, reformado el 13 de septiembre de 2017, crearon los puestos y emitieron nombramientos provisionales, deberán pasar al régimen del Código de Trabajo, en aplicación de la Sentencia Nro. 018-18-SIN-CC, notificada el 02 de agosto de 2018, para lo cual consideraran lo siguiente: a. Para el caso de nombramientos provisionales expedidos a partir del 2 de agosto de 2018 y que hayan superado los noventa (90) días contados desde la fecha de inicio de actividades, se suscribirá un contrato de trabajo de tiempo indefinido con la misma persona; y, b) Para el caso de nombramientos provisionales de prueba conforme lo establece el subliteral b.5) del artículo 17 de la Ley Orgánica del Servicio Público y los nombramientos provisionales expedidos al amparo del literal c) del artículo 18 del Reglamento General de la Ley de Orgánica de Servicio Público, las UATH institucionales o quienes hagan sus veces, verificarán que se cumpla con el período de prueba determinado para el caso e iniciará con el cambio de régimen laboral de conformidad a lo dispuesto en el capítulo II del presente Acuerdo Ministerial.

¹¹ **Art. 10.- Directrices de aplicación para los contratos de servicios ocasionales.-** Las UATH institucionales o quien haga sus veces, luego de la verificación de su nómina de contratos de servicios ocasionales, de los cuales no contemplen actividades administrativas en función a los criterios contenidos en el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2016-098, deberán pasar al régimen del Código del Trabajo, para lo cual se considerará lo siguiente: En el caso de contratos de servicios ocasionales celebrados a partir del 2 de agosto de 2018 y que por consecuencia tengan más de noventa (90) días contados a partir de la fecha de inicio de sus actividades, se procederá con la terminación del contrato e inmediatamente se suscribirá un nuevo contrato de trabajo a tiempo indefinido con la misma persona.

¹² **Art. 225.- El sector público comprende:** 1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social. 2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado. 3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado. 4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos.

25. En consecuencia, el acuerdo ministerial se constituyó como un marco **normativo vinculante y procedimental** que debe ser observado en la calificación de las relaciones laborales en el sector público, asegurando así la aplicación uniforme de la sentencia constitucional y preservando los principios de legalidad, seguridad jurídica y respeto a los derechos laborales.
26. Considerando la disposición establecida en la sentencia 018-18-SIN-CC y los objetivos del acuerdo ministerial, corresponde describir de manera detallada la cronología fáctica del caso concreto. Así, se tiene que:
- 26.1. El ciudadano prestó sus servicios para el GAD Municipal de Azogues desde el 15 de agosto hasta el 31 de diciembre de 2014, realizando actividades de adecentamiento y mantenimiento de parques, escalinatas y áreas verdes de la ciudad y sus parroquias. Posteriormente, fue contratado como jornalero entre el 13 de marzo y el 30 de julio de 2015.
- 26.2. Fue nuevamente vinculado como jornalero en el período comprendido entre el 20 de agosto y el 31 de diciembre de 2015. Entre el 12 de febrero y el 31 de mayo de 2016, suscribió un nuevo contrato de trabajo con la misma entidad, bajo la misma modalidad.
- 26.3. El 31 de mayo de 2016, mediante resolución administrativa, se dispuso la continuidad laboral de los servidores públicos que venían prestando servicios bajo la modalidad de servicios ocasionales en el GAD Municipal de Azogues, en aplicación del Decreto Ejecutivo 174. En este marco, el accionante fue nuevamente contratado como jornalero entre el 16 de enero y el 15 de abril de 2017.
- 26.4. Posteriormente, mediante acción de personal 473, fue designado de manera provisional como auxiliar de servicios, con nombramiento provisional vigente a partir del 2 de mayo de 2017. No obstante, el 30 de mayo de 2019, se le notificó la terminación de la relación laboral con la entidad.
27. Cabe señalar que ninguno de los hechos descritos *ut supra* fue controvertido durante la sustanciación del proceso en instancia ni en sede de apelación, por lo que se los tiene como ciertos para efectos del presente análisis jurídico.¹³

¹³ La sentencia de 14 de febrero de 2022, emitida por la Unidad de Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Azogues determinó que: “[...] el historial de las aportaciones del legitimado activo, del que se observa como patrono el GAD Municipal Azogues desde el 2014/08 hasta el 2019/05, con un total de 53 aportaciones con 28 días. Esta información es corroborada con la documentación de fojas 4 y 4vta, concretamente con el mecanizado de los aportes que ha mantenido el

28. Una vez determinadas las circunstancias fácticas, identificada la normativa vigente al momento de producirse el acto jurídico y delimitado el problema jurídico planteado (párr. 5.1), conviene precisar que el artículo 82 de la CRE establece 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”.
29. Por su parte, la Corte Constitucional ha definido al derecho a la seguridad jurídica como el derecho a contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita al individuo tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas;¹⁴ esto a su vez implica el deber de los administradores de justicia de aplicar, en lo sustantivo, las normas que se encontraban **vigentes al momento de suscitarse el acto jurídico a ser analizado** y no la normativa vigente a la época de la reclamación.¹⁵
30. En tanto que, respecto al principio de irretroactividad, esta Corte ha señalado que:

La retroactividad resulta estrictamente excepcional puesto que, si la Constitución permitiera en general la aplicación retroactiva de las normas, se anularía el derecho a la seguridad jurídica, pues sería imposible para las personas obtener certeza en sus relaciones jurídicas, ya que sus comportamientos pasados podrían originarse consecuencias futuras, desconocidas e imposibles de prever al momento de realizar la conducta.¹⁶

31. Una vez determinadas las implicaciones del derecho a la seguridad jurídica y el principio de irretroactividad, es necesario precisar las alegaciones formuladas por la entidad accionante. En la demanda se sostiene que los jueces de la Sala desconocieron “el efecto irradiación del principio de irretroactividad de la norma; aplicando entonces el acuerdo ministerial MDT-2019-373 (diciembre del 2019) que no se encontraba vigente al momento de consumarse los hechos o la relación jurídica, que fue en mayo del 2019”.
32. Sobre esta afirmación corresponde realizar ciertas puntualizaciones. En *primer lugar*, el ciudadano el 15 de agosto de 2014 ingresó al GAD Municipal de Azogues, para lo

accionante con el IESS, documento del que se desprende que, mantiene aportaciones desde el mes de agosto de 2014 hasta mayo de 2019, omitiéndose únicamente los meses de enero de 2015 y 2016, con lo que se demuestra que el legitimado activo mantuvo una relación de trabajo con la entidad accionada desde agosto de 2014 hasta mayo del año 2019 [...]”.

¹⁴ CCE, sentencia 17-14-IN/20, 24 de junio de 2020, párr. 20, sentencia 914-17-EP/22, 29 de junio de 2022, párr. 16; y, sentencia 2167-19-EP/24, de 08 de febrero de 2024, párr. 20.

¹⁵ CCE, sentencia 1127-16-EP/21, 23 de junio de 2021, párr. 21.

¹⁶ CCE, dictamen 1-21-OP/21, 17 de marzo de 2021, párr. 64.

cual suscribió sucesivos contratos de servicios ocasionales (párrs. 25.1 al 25.3); sin embargo, el **2 de mayo de 2017** la institución extendió un nombramiento provisional a su favor.

33. En *segundo lugar*, el 01 de agosto de 2018, -fecha en la cual el ciudadano mantenía el nombramiento provisional-, la Corte Constitucional expidió la sentencia 018-18-SIN-CC, declarando la inconstitucionalidad de las enmiendas a la CRE y, por consiguiente, dejando sin efecto las mismas, por lo tanto, quedó vigente el texto previo a su promulgación. La sentencia surtió efecto a partir del **2 de agosto de 2018** -conforme lo ratificó el auto de aclaración (párr. 20)-.
34. En *tercer lugar*, pese a la obligación jurídica de la entidad accionada de observar y garantizar los derechos del ciudadano, en razón de su condición de servidor con nombramiento provisional y del carácter técnicamente calificable de sus funciones por parte del Ministerio del Trabajo (“MDT”), el GAD Municipal de Azogues, mediante acto administrativo emitido el **30 de mayo de 2019**, resolvió su desvinculación.
35. En *cuarto lugar*, el acuerdo ministerial expedido el **17 de diciembre de 2019** tuvo como único propósito establecer los lineamientos y procedimientos administrativos necesarios para dar cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia constitucional; esto es, instrumentalizar la conversión de contratos de servicios ocasionales y nombramientos provisionales en contratos indefinidos, conforme al régimen del Código del Trabajo, a través de las Unidades de Administración de Talento Humano (“UATH”) y el MDT. De ahí que, conviene precisar que **el acuerdo ministerial no creó ni condicionó la aplicación de la sentencia constitucional**, la cual era plenamente exigible desde la fecha de su notificación; esto es el 2 de agosto de 2018.
36. En virtud de lo expuesto, es evidente que la aseveración de la entidad accionante relativa a la “inaplicabilidad” del acuerdo ministerial -en tanto este no estaba vigente al momento en que se consumaron los hechos o se configuró la relación jurídica en mayo de 2019- carece de sustento jurídico. Conforme lo expuesto en los párrafos precedentes, los derechos del ciudadano y la obligación correlativa del GAD Municipal de Azogues, nacieron con la notificación de la sentencia constitucional, esto es, el 2 de agosto de 2018, momento en que ésta adquirió ejecutoriedad y generó efectos vinculantes. En ese contexto, se configuró una situación jurídica consolidada, es decir, un estado de certeza jurídica que protegía al ciudadano frente a modificaciones normativas posteriores.
37. Así también, en aplicación del derecho a la seguridad jurídica y principio de irretroactividad corresponde precisar que tanto la sentencia 018-18-SIN-CC,

notificada el 2 de agosto de 2018, así como el acuerdo ministerial MDT-2019-373, publicado el 17 de diciembre de 2019, son plena y exclusivamente aplicables a los hechos ocurridos a partir de la fecha de notificación de la sentencia. De esta forma, la aplicación conjunta de la sentencia y el acuerdo ministerial respeta el ordenamiento jurídico vigente, dado que en la parte resolutive de la sentencia se dictaminó que la inconstitucionalidad declarada surtía efectos desde el acto de notificación, **sin efecto retroactivo**, garantizando así la previsibilidad normativa.

- 38.** Sobre esta base, se puede afirmar que la Sala realizó un análisis en derecho al sostener que:

[...] queda claro a la luz de lo referido, que a partir de dicha fecha, la entidad demandada debía dar cumplimiento estricto a lo resuelto por el alto tribunal constitucional del país, siendo por tanto legítimo el reclamo planteado por el accionante, pues evidente que desde el mes de mayo del año 2017, aquel se encontraba bajo la relación de dependencia del GAD Municipal hasta el mes de mayo del año 2019, fecha en la que en lugar de otorgarle un contrato a tiempo indefinido por así haberlo dispuesto el máximo organismo de justicia del país, más bien se le desvincula de la institución, alegando en suma que no puede ser beneficiario del derecho constante en la sentencia constitucional tantas veces citada, en razón de que aquella fue emitida el 2 de agosto del año 2018, es decir a más del año de haberse emitido al accionante el respectivo nombramiento provisional, pero la pregunta es ¿Qué hizo después del 2 de agosto del año 2018, la entidad accionada con el legitimado activo?, le mantuvo sin duda bajo el régimen de la LOSEP, a pesar de haber existido en el ordenamiento jurídico nacional ya la sentencia No. 018-18-SIN-CC, cuyas disposiciones han sido desatendidas por el GAD Municipal, con lo que es evidente la vulneración de los derechos al accionante.

[...] es indiscutible que al haber pasado más de noventa días, desde el 02 de agosto de 2018, fecha que entró en vigencia la referida sentencia constitucional, que declaró la inconstitucionalidad de las enmiendas constitucionales, el accionante habría ganado con dicho pronunciamiento la estabilidad en sus labores de auxiliar de servicios, actividades que las venía desempeñando hasta cuando fue separado arbitrariamente por la entidad demandada [...]

- 39.** Con base en lo expuesto, esta Corte concluye que la sentencia emitida el 15 de junio de 2022 por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Cañar no vulneró el derecho a la seguridad jurídica, ni el principio de irretroactividad de 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 **1990-22-EP**.

2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese, publíquese y archívese.

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz y Claudia Salgado Levy, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 04 de septiembre de 2025, sin contar con la presencia del juez constitucional José Luis Terán Suárez, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL