

Quito, D.M., 12 de septiembre de 2024

CASO 999-20-EP

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

SENTENCIA 999-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia dictada por la Corte Provincial de Justicia de Loja, al verificar que no se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de la entidad accionante por cuanto la sentencia impugnada está suficientemente motivada.

1. Antecedentes

1. En el marco de un proceso de acción de protección signada con el número 11335-2020-00105, presentada por Danilo Paúl Ipiates Gualán (“**actor**”) en contra del Ministerio de Salud Pública, la Dirección Distrital 11D06-Calvas-Gonzanamá-Quilanga-Salud (“**entidad demandada**”) y la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”), mediante la cual, el actor impugnó la terminación de su nombramiento provisional como odontólogo general en el Centro de Salud de Changaimina,¹ el juez de la Unidad Judicial Multicompetente del cantón Calvas, provincia de Loja (“**Unidad Judicial**”), resolvió en sentencia dictada el 20 de mayo de 2020 aceptar la acción de protección propuesta.²

¹ En memorando de 31 de enero de 2020, el Director Distrital 11D06-Calvas-Gonzanamá-Quilanga-Salud, le notificó al actor con la terminación de su nombramiento provisional, amparándose en el Decreto Ejecutivo 135, mismo que contiene las normas de optimización y austeridad del gasto público. Del expediente del proceso de origen, consta que el nombramiento provisional fue concedido al amparo de los artículos 17 b) de la LOSEP y 18 c) del Reglamento de la LOSEP, que disponen que el nombramiento tendrá vigencia hasta que exista un ganador del concurso de méritos y oposición.

² El juez de la Unidad Judicial, en lo principal, resolvió que se vulneró la seguridad jurídica ya que no se habrían observado los artículos 17 b) de la LOSEP y 18 c) de su Reglamento, en razón de que el nombramiento provisional tiene vigencia hasta obtener un ganador del concurso que se convoque para dicho cargo.

Como medidas de reparación dispuso el reintegro inmediato del actor a su puesto de trabajo, bajo las mismas condiciones laborales y remunerativas. Por otro lado, dispuso que se respete la temporalidad del nombramiento provisional hasta que haya ganador del concurso de méritos y oposición, así como dejó sin efecto la resolución mediante la cual se dio por terminado su nombramiento. De igual manera, dispuso que se cancele las remuneraciones dejadas de percibir por el actor desde su salida, incluidos los beneficios y adicionales de ley. Finalmente, dispuso que la entidad demandada pague los gastos de la defensa y patrocinio del actor. Para el cálculo de estos dos últimos rubros, dispuso que se remita el expediente al Tribunal Contencioso Administrativo para que haga el cálculo correspondiente.

2. Inconforme con esta decisión, la entidad demandada interpuso recurso de apelación. En sentencia dictada y notificada el 22 de junio de 2020, por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“**Sala Penal**”), en lo principal, resolvió confirmar la sentencia subida en grado, reformándola únicamente en cuanto al pago de los honorarios profesionales por la defensa del actor. Es decir, negando el antedicho pago que fue dispuesto en la sentencia de primer nivel.
3. El 16 de julio del 2020, Daniel José Quishpe Lara, en calidad de Director Distrital 11D06 Calvas-Gonzanamá-Quilanga-Salud (“**entidad accionante**”), presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 22 de junio de 2020 por la Sala Penal (“**sentencia impugnada**”).
4. El 16 de octubre de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección, en voto de mayoría, y solicitó un informe motivado a la Sala Penal.³
5. La jueza sustanciadora, mediante auto de 04 de junio de 2024, en cumplimiento del orden cronológico, avocó conocimiento del caso, requirió a los jueces de la Sala Penal que remitan el expediente judicial completo del juicio número 11335-2020-00105; y, dispuso su notificación a los involucrados.

2. Competencia

6. En los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”); y, artículos 63 y 191 número 2 letra 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 violado derechos constitucionales.

3. Alegaciones de las partes

3.1 De la entidad accionante

7. La entidad accionante refiere que la sentencia impugnada vulneró sus derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de motivación, y el derecho a la

³ El Tribunal de la Sala de Admisión estuvo conformado por las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín. La jueza constitucional Daniela Salazar Marín realizó el voto salvo al auto de admisión en el presente caso.

seguridad jurídica, reconocidos en el artículo 76 numeral 7 literal 1); y, artículo 82 de la CRE, respectivamente.

8. En este sentido, la entidad accionante alega que:

La Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja, violentó el derecho a la seguridad jurídica y motivación, al avalar la disposición de la jueza de la Unidad Judicial Multicompetente del cantón Calvas provincia de Loja al confirmar en lo principal la sentencia subida en grado, le conceden una cierta estabilidad al servidor por encima de los demás funcionarios de la Dirección Distrital 11D06, olvidándose que lo realizado con el actor se debió a un recorte de presupuesto por parte del Ministerio de Finanzas y a políticas públicas dispuestas por el mismo Gobierno Nacional, concediendo más de lo solicitado por el actor pues el juez estaría incurriendo en la ULTRA PETITA (sic), estableciéndose a la Acción de Protección como improcedente ya que está concediendo nuevos derechos de conformidad a lo establecido en el numeral 5 del Art 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

9. Así mismo, la entidad accionante alega que:

[...] la sentencia de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja no motivó adecuadamente el por qué ratificó la sentencia de la jueza aquo, en lo relacionado a: ‘que se debió haber llamado a concurso de méritos y oposición con el fin de posesionar a un ganador’; siendo importante recalcar que constan en el proceso las certificaciones por la Unidad Distrital de Talento Humano y Financiero, documentos en los cuales se da a conocer que actualmente el financiamiento de la partida correspondiente al Actor NO existe asignación presupuestaria debido al retiro de recursos por el Ministerio de Finanzas conforme se demuestra con el comprobante de modificación presupuestaria Nro. 15 de fecha 11 de febrero de 2020 [...] el puesto de Servidor Público 7 Odontólogo General 2, que ocupaba el actor ya no se encuentra dentro del Distributivo de la Dirección Distrital 11D06, por lo tanto queda claro que dicho cargo no podrá ser ocupado por ninguna otra persona ni se podrá llamar a concurso de méritos y oposición, pues el Ministerio de Salud Pública está bajo las directrices que emite el Ministerio de Trabajo [...]”.

10. Finalmente, la entidad accionante manifiesta: “[...] de conformidad con lo establecido en el Art. 17 literal b) de la LOSEP, se desprende que los nombramientos provisionales de este tipo no otorgan estabilidad laboral, adicionalmente dicha legalidad es ratificada en el Art. 17 literal b) del Reglamento a la Ley ibídem [...]”.

11. En razón de lo antes mencionado, la entidad accionante solicita que se acepte la demanda de acción extraordinaria de protección; que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales a la motivación y a la seguridad jurídica; que se ordene la reparación integral de sus derechos constitucionales vulnerados; y, que se deje sin efecto la sentencia dictada por los señores jueces de la Sala Penal, así como la sentencia dictada por la Unidad Judicial.

3.2 Posición de la autoridad jurisdiccional accionada

12. El 29 de octubre de 2020, los jueces actuantes de la Sala Penal conformada por Leonardo Bravo González, Marco Boris Aguirre Torres y Wilson Ramiro Condoy Hurtado, presentaron su informe de descargo.

13. Respecto a la demanda de acción extraordinaria de protección afirman:

No existe violación del debido proceso en la garantía de motivación, ni tampoco violación del derecho a la seguridad jurídica, dado que la sentencia satisface las exigencias de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, en tanto y en cuanto hemos citado las normas jurídicas aplicables y hemos explicado la pertinencia de su aplicación a la situación fáctica presentada.

14. Al respecto, los jueces de la Sala Penal alegan:

En esencia, lo que decimos en la sentencia ahora cuestionada, es: (i) que si bien los nombramientos provisionales no generan estabilidad, debe respetarse la temporalidad cuando han sido otorgados conforme el Art. 18.C del Reglamento a la LOSPE (sic), esto es, hasta obtener un ganador del concurso de merecimientos y oposición; y (ii) que la terminación anticipada, sin cumplirse la temporalidad señalada, exige una motivación conforme los parámetros constitucionales.

15. En atención a todo lo expuesto solicitan: “[...] siendo que la sentencia cuestionada no vulnera ningún derecho constitucional, pedimos que la acción extraordinaria de protección sea rechazada por improcedente”.

4. Planteamiento del problema jurídico

16. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional.⁴

17. La entidad accionante alega la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación ya que: “[...] la sentencia de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja no motivó adecuadamente el por qué ratificó la sentencia de la juez *aquo*, en lo relacionado a: ‘que se debió haber llamado a concurso de méritos y oposición con el fin de posesionar a un ganador’ [...]” (como se desprende del párrafo 9 *ut supra*).

⁴ CCE, sentencia 752-20-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 31 y sentencia 2719-17-EP/21, 08 de diciembre de 2021, párr. 11.

18. Por tratarse de la fase de sustanciación, haciendo un esfuerzo razonable, esta Corte encuentra que este cargo se vincula con el criterio rector de suficiencia motivacional, esto, en lo relativo a si la Sala Penal expuso o no los motivos para ratificar la sentencia de primer nivel. Misma que, según la entidad accionante, refiere que se debió haber posesionado al ganador del concurso de méritos y oposición, previo a desvincular al actor del proceso de origen. Por consiguiente, se formula el siguiente problema jurídico:

¿La sentencia impugnada dictada por la Sala Penal vulneró la garantía de motivación por insuficiencia, al no haber expuesto los motivos que le conllevaron a ratificar la sentencia de primer nivel en lo relativo a que se debía posesionar al ganador del concurso de méritos y oposición previo a desvincular al actor?

19. Por otro lado, la entidad accionante insiste en que la Sala Penal no habría considerado: “[...] que lo realizado con el actor se debió a un recorte de presupuesto por parte del Ministerio de Finanzas y a políticas públicas dispuestas por el mismo Gobierno Nacional” (como se desprende del párrafo 8 *ut supra*). Ahora bien, este Organismo constata que este cargo se agota en la mera inconformidad con lo decidido por la Sala Penal, cuestión que rebasa el objeto de esta acción constitucional. Esto puesto que apuntaría a cuestionar la corrección de la decisión, al haber la Sala Penal resuelto “olvidándose” de que la desvinculación del actor fue producto de un supuesto “recorte” presupuestario. En tal virtud, no se va a formular un problema jurídico al respecto.
20. Finalmente, en lo relacionado a los cargos esgrimidos en el párrafo 10 *ut supra* vinculados al derecho a la seguridad jurídica, esta Corte no formulará un problema jurídico al respecto dado que los argumentos apuntan a cuestionar la correcta o incorrecta aplicación de normas infraconstitucionales, lo que no se enmarca en el objeto de análisis que puede ser abordado mediante una acción extraordinaria de protección.
21. En atención a lo anterior, se procederá a efectuar el análisis correspondiente para el problema jurídico formulado.

5. Análisis del caso

¿La sentencia impugnada dictada por la Sala Penal vulneró la garantía de motivación por insuficiencia, al no haber expuesto los motivos que le conllevaron a ratificar la sentencia de primer nivel en lo relativo a que se debía posesionar al ganador del concurso de méritos y oposición previo a desvincular al actor?

- 22.** La CRE consagra como garantía del debido proceso a la motivación, en los siguientes términos:

[e]n todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...] 1) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

- 23.** La garantía de la motivación exige que las decisiones de los poderes públicos cuenten con una argumentación jurídica suficiente, la cual deberá contener una estructura mínimamente completa compuesta por: (i) una fundamentación normativa suficiente; y, (ii) una fundamentación fáctica suficiente.⁵ Cuando la argumentación jurídica no consigue tener una estructura mínimamente completa, se vulnera el debido proceso en la garantía de la motivación.

- 24.** En lo relativo al caso que nos ocupa, como se advirtió anteriormente, la entidad accionante aduce que se habría vulnerado su derecho al debido proceso en la garantía de motivación. Al respecto menciona que en la sentencia impugnada no se motiva por qué se ratifica la sentencia de primer nivel que resuelve “que se debió haber llamado a concurso de méritos y oposición con el fin de posesionar a un ganador”. Por su parte, los jueces de la Sala Penal mencionan en su informe de descargo lo siguiente:

(i) que si bien los nombramientos provisionales no generan estabilidad, debe respetarse la temporalidad cuando han sido otorgados conforme el Art. 18.C del Reglamento a la LOSPE (sic), esto es, hasta obtener un ganador del concurso de merecimientos y oposición; y (ii) que la terminación anticipada, sin cumplirse la temporalidad señalada, exige una motivación conforme los parámetros constitucionales.

- 25.** De la revisión de la sentencia impugnada, se colige que la Sala Provincial realizó el siguiente análisis, indicando que el acto impugnado fue arbitrario por cuanto el nombramiento no se dio por terminado con base en lo dispuesto en los artículos 47 literal e) de la LOSEP y 18 literal c) de su Reglamento, es decir, al no haber obtenido un ganador del concurso de méritos y oposición:

6.2.- [...] Lo expuesto significa que la terminación de tal nombramiento no se ha dejado a la potestad discrecional de la autoridad nominadora, sino sujeta al cumplimiento de condiciones jurídicas preestablecidas, más allá de que el nombramiento no garantice estabilidad, sino un derecho de permanencia hasta cumplida la condición normativa. 6.3.- En el presente caso, en el mismo nombramiento provisional se indica que este se extiende

⁵ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 61.

conforme el Art. 18. C) del Reglamento, esto es “hasta obtener el ganador del concurso de méritos y oposición”. 6.4.- [...] el nombramiento provisional de la accionante tenía vigencia temporal “hasta obtener el ganador del concurso de méritos y oposición”. En consecuencia, no existiendo constancia alguna del cumplimiento de tal condición temporal y reglamentaria, su terminación anticipada vulneró el derecho a la seguridad jurídica, por inobservancia de las indicadas normas legales y reglamentarias [artículos 47, literal e) de la LOSEP; 18 literal c) del Reglamento a la LOSEP, y 105 de la LOSEP], convirtiéndose en un acto arbitrario de la indicada autoridad, cuando, como señalamos, dicha terminación no se ha dejado ni siquiera bajo la potestad discrecional de la autoridad.

- 26.** En síntesis, respecto a los fundamentos que otorgó la Sala Penal para justificar que el nombramiento provisional debía darse por terminado solo cuando se obtuviese un ganador del concurso de méritos y oposición, se observa que el acápite 6 recoge dicha fundamentación. Así, en la sentencia impugnada consta lo siguiente: (i) en el acápite 6.1 se hace un desarrollo legal y jurisprudencial del derecho a la seguridad jurídica; (ii) en el acápite 6.2 se citan las normas legales aplicables al caso concreto, esto es, el artículo 47 literal e) de la LOSEP, y los artículos 18 literal c) y 105 del Reglamento a la LOSEP; (iii) en el acápite 6.3 se indica que de conformidad con lo que señala el nombramiento del actor, el mismo terminará de conformidad con el artículo 18 literal c) del Reglamento de la LOSEP; (iv) finalmente, en el acápite 6.4 de la sentencia impugnada, la Sala refiere que con base en la normativa expuesta, así como el nombramiento del actor, el mismo debía culminar cuando se posesione el ganador del concurso de méritos y oposición, situación que al no haberse verificado, vulneró el derecho a la seguridad jurídica.
- 27.** Adicionalmente, cabe enfatizar que a este Organismo no le corresponde analizar la corrección o incorrección de la decisión, sino únicamente si la misma satisface el estándar mínimo a cumplir. Por consiguiente, esta Corte encuentra que la sentencia impugnada cuenta con una motivación suficiente en lo relativo a explicar por qué cabía que se posesione el ganador del concurso de méritos y oposición, para poder dar por terminado el nombramiento del actor. Así, la sentencia impugnada enuncia las normas jurídicas aplicables al caso, y realiza la explicación de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Por lo tanto, no se verifica una vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de motivación, en virtud de que la sentencia impugnada contiene una fundamentación jurídica y fáctica suficiente respecto a la necesidad de que se posesione el ganador del concurso.

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 999-20-EP.
2. Disponer la devolución del expediente.
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 nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 12 de septiembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL