

Quito, D.M., 11 de diciembre de 2025

CASO 1704-22-EP

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

SENTENCIA 1704-22-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, en el marco de una acción de protección. La Corte concluye que no se vulneró el derecho a la igualdad, ya que no se verificó la existencia de un precedente horizontal auto-vinculante.

1. Antecedentes procesales

1.1. Antecedentes procesales en la judicatura de origen

1. El 10 de noviembre de 2021, María Verónica Pozo Peña (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra del Ministerio de Salud Pública (“**MSP**”) por haberle cesado de sus funciones.¹
2. El 14 de diciembre de 2021, el Tribunal de Garantías Penales de Imbabura, provincia de Imbabura, (“**Tribunal**”) aceptó la acción.² La accionante interpuso un recurso de

¹ La accionante sostuvo que el 7 de noviembre de 2019 se emitió a su favor un nombramiento provisional como asistente de admisiones y atención al usuario en el Centro de Salud 1 de Ibarra. No obstante, señaló que el 15 de junio de 2020 mediante acción de personal 02020-LOSEP-0557-10D01 y memorando MSP-CZ1-10D01-2020-2541-M, se le cesó de sus funciones. Consideró que esto violentó sus derechos constitucionales, porque no se convocó a concurso de méritos y oposición como lo dispone el artículo 18, literal c) del Reglamento a la LOSEP. Proceso 10243-2021-00047.

² El Tribunal declaró la vulneración de los derechos al trabajo, a la seguridad jurídica y debido proceso en la garantía de la motivación. En lo principal, el Tribunal determinó que “la decisión de terminar el nombramiento provisional con el que contaba la accionante María Verónica Pozo Peña por parte del Economista Fredy Estévez fue unilateral y arbitraria, recalando que si bien el nombramiento provisional, no otorga estabilidad laboral indefinida, pero, al amparo de lo que manifiesta el artículo 18 literal c) del Reglamento a la LOSEP, genera estabilidad temporal o condicionada, lógicamente a un concurso de méritos y oposición, mismo que debió ser convocado imperiosamente por la Unidad de Talento Humano del Ministerio y Coordinación Zonal de Salud, previo a darle por terminado el nombramiento provisional. Concurso que debió decidir, si María Verónica Pozo Peña, continuaba en el cargo de Asistente de Admisiones y Atención al Usuario del Ministerio de Salud Pública con un nombramiento definitivo o en su defecto se le daba por terminado el nombramiento provisional al no haber sido declarado [sic] ganadora de dicho concurso”.

aclaración el cual fue aceptado el 19 de enero de 2022.³ El MSP interpuso un recurso de apelación.

3. El 9 de mayo de 2022, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura (**“Corte Provincial”**) en voto de mayoría aceptó el recurso de apelación y revocó la sentencia subida en grado.⁴
4. El 7 de junio de 2022, la accionante presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia 9 de mayo de 2022 emitida por la Corte Provincial.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

5. El 23 de septiembre de 2022, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la causa a trámite y solicitó que la Corte Provincial remita un informe de descargo motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda.⁵
6. El 25 de octubre de 2022, los jueces Marcelo Oswaldo Benavides Pérez y Jaime Eduardo Alvear Flores de la Corte Provincial, que fueron parte de la decisión de mayoría en la causa de origen, presentaron el informe de descargo solicitado.
7. El 26 de octubre de 2022, el juez Olavo Marcial Hernández Hidrobo de la Corte Provincial, que emitió el voto salvado en la causa de origen, presentó un informe de descargo.
8. 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 a la jueza constitucional

³ El Tribunal aclaró la sentencia en el numeral 3 respecto la reparación integral, pues indicó que existió un *lapsus calami* en la fecha señalada.

⁴ La Corte Provincial consideró que “NO SE HA TRATADO DE LA TERMINACIÓN UNILATERAL DEL NOMBRAMIENTO PROVISIONAL POR PARTE DE LA AUTORIDAD NOMINADORA (que es lo que ha tutelado en otros casos la Corte Provincial), SINO DEL CUMPLIMIENTO DE DIRECTRICES JURÍDICAS Y TÉCNICAS ESTATALES DE SUPRESIÓN ELIMINACIÓN DE VACANTES-PARTIDAS EN EL SERVICIO PÚBLICO, ENTRE OTROS, DEL MINISTERIO SALUD PÚBLICA, EN VIRTUD DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DE REORDENAMIENTO DEL GASTO PÚBLICO”. Esto, con base en el Acuerdo Interministerial suscrito entre la SENPLADES y el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Finanzas SENPLADES-MEF-MDT-001-2019 publicado en el Registro Oficial 4 de 25 de julio de 2019 “por medio del cual se expidieron directrices para la reorganización de la presencia institucional en el territorio y la reestructura orgánica de la administración pública central; y, el Acuerdo Ministerial MDT-2019-195 publicado en el Registro Oficial 11 de 5 de agosto de 2019 que contiene las directrices para la evaluación del personal en los procesos de reestructuración de las instituciones”.

⁵ El Tribunal de Sala de Admisión que admitió a trámite la causa 1704-22-EP estuvo conformado por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, el juez Richard Ortiz Ortiz y el ex juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

Claudia Salgado Levy, quien, en atención al orden cronológico avocó conocimiento del caso el 07 de noviembre de 2025.

2. Competencia

9. 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, 429 y 437 de la Constitución y 58 y 191.2 literal d) de la LOGJCC.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

10. La accionante alega que la sentencia de la Corte Provincial vulneró su derecho a la igualdad formal y no discriminación.⁶ Esto, ya que en una anterior sentencia, dentro del caso 10281-2020-01715, la mayoría —con ponencia del juez Marcelo Benavides— aceptó la acción de protección al considerar vulnerado el derecho al trabajo de otra servidora pública que también ejercía funciones bajo un nombramiento provisional. En el referido caso, sostuvieron que su cese debía cumplir los requisitos previstos en los artículos 18.c y 105 del Reglamento a la LOSEP. Sin embargo, en el caso de la accionante, los jueces modificaron su propio criterio jurídico al apartarse de dichas exigencias normativas, y concluyeron que:

‘(...) En definitiva, NO SE HA TRATADO DE LA TERMINACIÓN UNILATERAL DEL NOMBRAMIENTO PROVISIONAL POR PARTE DE LA AUTORIDAD NOMINADORA (que es lo que ha tutelado en otros casos la Corte Provincial), SINO DEL CUMPLIMIENTO DE DIRECTRICES JURÍDICAS Y TÉCNICAS ESTATALES DE SUPRESIÓN- ELIMINACIÓN DE VACANTES- PARTIDAS EN EL SERVICIO PÚBLICO, ENTRE OTROS, DEL MINISTERIO SALUD PÚBLICA, EN VIRTUD DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DE REORDENAMIENTO DEL GASTO PÚBLICO’ [...].

11. Con base a este pronunciamiento, la accionante manifiesta lo siguiente:

[...] se deja en evidencia la vulneración del derecho a la igualdad formal pues, para la legitimada activa María Fernanda Campues se tiene una claridad constitucional respecto del derecho trabajo, es más, se puntualiza que sino [sic] se observa lo prescrito en los Arts. 18.c, y 105 del Reglamento a la LOSEP y se termina un nombramiento provisional, se está incurriendo en la violación del derecho al trabajo que nos habla el Art. 33 de la Constitución, mientras que en mi caso siendo un nombramiento de iguales características, es decir provisional, al amparo del Art. 18.c, del Reglamento a la LOSEP, ahora el Tribunal de mayoría dice que no se ha tratado de una terminación unilateral del nombramiento provisional sino de cumplimiento de directrices técnicas estatales, en

⁶ Constitución, artículo 66 numeral 4.

virtud de una política pública; demostrando con ello que los señores Jueces de mayoría se encuentran muy distantes para justificar suficientemente su cambio de criterio ante un propio precedente. [...] justamente cuando presenté la demanda de acción de protección, incorporé como elemento de prueba y de consulta, las sentencias que con antelación y con las mismas causas se habían emitido y el propósito era cumplir con lo que el pleno de la Corte Constitucional puntualiza en el numeral 22 de la sentencia número 1035-12-EP/20 ya referido, circunstancia por la cual dichos juzgadores estaban en la obligación de justificar suficientemente para apartarse de su propio precedente, exigencia que nunca lo cumplieron a satisfacción [...].

12. En relación con el análisis que la Corte Provincial realizó respecto al derecho a la seguridad jurídica, la accionante señala que los mismos jueces de mayoría aplicaron criterios contradictorios sobre la seguridad jurídica en dos casos análogos, declarando vulneración en uno por inobservancia normativa y negándola en el otro al justificar la desvinculación bajo la optimización del Estado:

[...] dentro del proceso Nro. 10281-2020-01715 que textualmente me permito transcribir: "(...) En el caso que nos ocupa, vemos tratarse de acciones de personal a través de las cuales se otorga y finaliza un nombramiento provisional, previo un memorando e Informe Técnico, respectivamente, sin observar las disposiciones legales y reglamentarias invocadas en las mismas acciones de personal, esto es, el Art. 17.D.3. y Art. 47 de la Ley Orgánica del Servicio Público; y, Art. 17.b), Art.18.c) y Art. 105 de su Reglamento; es decir, se invoca dichas disposiciones legales y reglamentarias, pero, sin que los hechos relacionados a la expedición del nombramiento provisional y su finalización, estén enmarcados dentro de lo que establecen dichas disposiciones, con cuyas actuaciones se observa una clara vulneración al derecho a la seguridad jurídica, especialmente con la emisión de la acción de personal con la cual se finaliza el nombramiento, por cuanto se lo hace sin cumplir con los parámetros y presupuestos determinados claramente en los artículos referidos."; en cambio en la sentencia dictada en la presente causa que motiva esta acción extraordinaria, los señores Jueces de Mayoría del Tribunal que se pronunció, refiriéndose a la seguridad jurídica que acusé la violación de este derecho en la acción de protección, se pronuncian exponiendo textualmente lo siguiente: "(*) Por efecto del análisis realizado, la institución de origen procederá, de ser el caso, con la desvinculación dentro de los plazos establecidos en las disposiciones normativas relacionadas con la Optimización del Estado, (contratos de servicios ocasionales y nombramientos provisionales). Es con esta normativa jurídica entonces, vigente a la fecha de la acción de personal Nro. 2020-LOSEP-0557-10D1 del 15 de junio del 2020, que se le ha desvinculado a la accionante María Verónica Pozo Peña, como Asistente de Admisiones y Atención al Usuario 1 del Ministerio de Salud, Dirección Zonal 10d01; por tanto, se ha aplicado una normativa previa, clara, pública, y por se (sic) pública de obligatorio cumplimiento por parte de la autoridad nominadora; por tanto, no existe ninguna vulneración a la seguridad jurídica." Me he permitido transcribir los criterios jurídicos y pronunciamientos respecto a la seguridad jurídica que los señores Jueces de mayoría en mi caso y en el invocado como análogo emiten criterio diverso, toda vez que en la causa de la accionante María Fernanda Campues son enfáticos al arribar en que hubo violación al derecho de la seguridad jurídica ya que se ha inobservado la normativa legal y reglamentaria aplicable para el caso, mientras que en la causa que motiva esta acción extraordinaria los mismos señores Jueces, ahora en mayoría, afirman que no existe

violación a la seguridad jurídica ya que supuestamente la desvinculación obedece a una optimización del Estado.

13. En cuanto al análisis que realizó la Corte Provincial respecto de la garantía de motivación, la accionante alega que, mientras que en el caso análogo los jueces exigieron que la autoridad no solo cite la norma sino que motive su pertinencia para no vulnerar el debido proceso, en su caso esos mismos jueces consideraron suficiente una justificación genérica basada en políticas de austeridad y eliminación de partidas, sin aplicar el estándar de motivación que ellos mismos habían establecido:

[...] para el caso análogo en referencia los mismos señores Jueces puntualizan que no es suficiente únicamente citar la norma legal, sino de explicar o exponer su pertinencia relacionada con los antecedentes de hecho, razón por la cual ante la ausencia de esta particularidad en la acción de personal con la cual se cesa en funciones a la ciudadana María Fernanda Campues, también puntualizan la ausencia de esta garantía del debido proceso pero, en mi caso los señores jueces que emiten sentencia de mayoría al referirse a la motivación como garantía básica del debido proceso se pronuncian señalando que mi desvinculación obedece a un proceso de " (...) eliminación de partidas que responden a políticas públicas de austeridad fiscal y de la existencia, en el sector público, de funciones que ya no son necesarias y que han implicado gastos ingentes al presupuesto estatal que ya son necesario regularlos; penosamente, tendrán que ser desvinculados, no solamente hoy, sino a futuro, muchos servidores públicos, en cumplimiento de las diferentes políticas presupuestarias;" [...].

14. Finalmente, la accionante solicita que esta Corte acepte la acción extraordinaria de protección, declare que se vulneraron sus derechos constitucionales, deje sin efecto la sentencia impugnada y que se ordenen las medidas necesarias para remediar el daño que se le ha ocasionado.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

15. Los jueces de la Corte Provincial que emitieron la decisión de mayoría argumentaron en su informe que “la desvinculación de Verónica [sic] Pozo obedece a la aplicación de normas reguladoras del servicio público, nada más; es decir, en cumplimiento de una normativa jurídica que, obviamente, goza de la presunción de constitucionalidad”. Asimismo, han mencionado que la accionante no “ha precisado ningún argumento discriminatorio de los consignados”.
16. A continuación, los jueces de mayoría alegan que no existió un trato discriminatorio porque sostienen que “no se trata de una acción afirmativa que hubiere sido denegada por los jueces de mayoría en algún concurso de méritos y oposición público por ejemplo”. En adición, sostienen que la accionante:

[...] se le ha desvinculado de conformidad con la normativa pública que en dicha sentencia hemos consignado [...] se trata de la aplicación de normas como en el caso de la referencia, no existe una situación de paridad, porque sencillamente se trata de una aplicación normativa que tiene sustento constitucional; tanto más que, inclusive le hemos dicho que su desvinculación, insistimos, se ha tratado de la aplicación de normativa jurídica de regulación del gasto público, de eliminación y supresión de partidas, por tanto, también consideramos que no existe discriminación de este tipo”.

17. Por su parte, el juez de la Corte Provincial, que realizó un voto salvado respecto de la decisión impugnada, presentó un informe en el cual expresó por qué consideró que la vulneración alegada por la accionante se configuró. El juez sostiene que la acción de personal y el memorando que puso fin al nombramiento provisional ignoraron por completo las normas de la LOSEP y su Reglamento invocadas por la propia administración, lo que derivó en la afectación de sus derechos constitucionales:

[...] se puede colegir la vulneración a los derechos constitucionales alegados por la accionante, especialmente la acción de personal, a través de la cual se le otorga el nombramiento provisional, y fundamentalmente, el Memorando No. MSP-CZ1-10D1-2020-2541, de 15 de junio de 2020, suscrito por el Director Distrital 10D01 Salud, con el que se le notifica la finalización del nombramiento provisional, inobservando en lo absoluto las mismas disposiciones legales y reglamentarias invocadas por ellos mismos en la respectiva acción de personal, a través de la cual se le otorga el nombramiento provisional, esto es, las relacionadas con la Ley del Servicio Público y su Reglamento (lo referente al nombramiento provisional), de cuya inobservancia se derivan las vulneraciones a los derechos constitucionales alegados por la accionante.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

18. Conforme a los artículos 94 y 437 de la Constitución, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y el debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.
19. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo a un derecho fundamental.⁷
20. En relación con el cargo sintetizado en los párrafos 10 a 14 *supra*, la Corte observa que la accionante centra sus argumentos en la supuesta violación del derecho a la igualdad y no discriminación debido a que los jueces de la Corte Provincial que emitieron la sentencia impugnada habrían inobservado un precedente horizontal auto-

⁷ CCE, sentencia 2719-17-EP/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 11.

vinculante al haber resuelto de manera distinta su caso a diferencia de un caso previo que tenía las mismas características fácticas que su caso. Para lo cual, se formula el siguiente problema jurídico: **¿La Corte Provincial vulneró el derecho a la igualdad y no discriminación al inobservar la decisión judicial dictada dentro de un caso análogo en el proceso 10281-2020-01715?**

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿La Corte Provincial vulneró el derecho a la igualdad y no discriminación al inobservar la decisión judicial dictada dentro de un caso análogo en el proceso 10281-2020-01715?

21. El artículo 66, número 4 de la CRE, reconoce y garantiza el “[d]erecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”.
22. Esta Corte ha dilucidado que, ante situaciones fácticas similares, los jueces deben estar vinculados a sus precedentes, de conformidad con el principio *stare decisis*, de manera que la interpretación de las normas y su correspondiente aplicación sea constante y uniforme. No obstante, el hecho de que se resuelvan de manera distinta casos con fundamentos fácticos que aparentemente sean similares no implica *per se* la violación del derecho a la igualdad en la medida en que la resolución depende de los elementos de cada proceso y de las apreciaciones motivadas que realicen los operadores de justicia.⁸
23. De manera complementaria, esta Corte ha distinguido la diferencia entre un precedente vertical, cuando provienen de un órgano jerárquicamente superior u horizontal, cuando proviene de un órgano del mismo nivel jerárquico.⁹ Adicionalmente, existen dos clases de precedentes horizontales: hetero-vinculantes¹⁰ y auto-vinculantes. Son precedentes autovinculantes aquellos que obligan a un operador judicial a aplicar criterios suyos anteriores en casos futuros siempre y cuando haya emitido un mismo pronunciamiento

⁸ CCE, sentencias 1418-20-EP/24, 28 de febrero de 2024, párr. 27; 913-16-EP/21, 27 de enero de 2021, párr. 35 y 1791-15-EP/21 de 27 de enero de 2021, párr. 18.

⁹ CCE, sentencia 1418-20-EP/24, 28 de febrero de 2024, párr. 28.

¹⁰ En el caso de la Corte Nacional de Justicia, los precedentes hetero-vinculantes son aquellos que satisfacen las condiciones establecidas en el artículo 185 de la Constitución, es decir, corresponden a un fallo de triple reiteración cuyo fundamento -ratio decidendi- es aprobado por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia. El artículo 85 de la Constitución precisa que “Art. 185.- Las sentencias emitidas por las salas especializadas de la Corte Nacional de Justicia que reiteren por tres ocasiones la misma opinión sobre un mismo punto, obligarán a remitir el fallo al pleno de la Corte a fin de que ésta delibere y decida en el plazo de hasta sesenta días sobre su conformidad. Si en dicho plazo no se pronuncia, o si ratifica el criterio, esta opinión constituirá jurisprudencia obligatoria. La jueza o juez ponente para cada sentencia será designado mediante sorteo y deberá observar la jurisprudencia obligatoria establecida de manera precedente. Para cambiar el criterio jurisprudencial obligatorio la jueza o juez ponente se sustentará en razones jurídicas motivadas que justifiquen el cambio, y su fallo deberá ser aprobado de forma unánime por la sala”.

en casos similares, es decir, cuando haya adoptado una “opinión sobre un punto de derecho” y siempre que la decisión provenga de la misma autoridad judicial. Así entonces, los precedentes auto-vinculantes “no requieren un número específico de pronunciamientos sobre el mismo punto” y pueden existir “con independencia de un fallo de triple reiteración”.¹¹ En la sentencia 1051-15-EP/20, este Organismo indicó que en el supuesto referido se requiere que la decisión corresponda a “los mismos jueces” que profirieron un determinado criterio en otra(s) oportunidad(es).¹²

24. Posteriormente, en el fallo 3059-19-EP/24,¹³ la Corte se alejó del referido precedente contenido en la sentencia 1051-15-EP/20- y resolvió que “constituyen precedentes horizontales auto-vinculante las reglas que solucionaron casos anteriores si las juezas o jueces que resolvieron estos, conforman la mayoría del tribunal que debe resolver el caso posterior”.¹⁴ De manera que en el presente caso se deberá comprobar **(i)** si la decisión proviene de un órgano del mismo nivel jerárquico y si **(ii)** las decisiones fueron emitidas por una mayoría compuesta por los mismos jueces en ambas causas para constatar que se trata de un precedente horizontal auto-vinculante. De cumplirse esto, **(iii)** se procederá a examinar si la situación fáctica es similar¹⁵ y si, en caso de existir una decisión distinta, los juzgadores expresaron las razones por las que se alejaron del pronunciamiento previo.¹⁶
25. En caso de que no se cumpla el primer y/o el segundo elemento de verificación, no será necesario continuar el examen. Además, en caso de no se cumpla con la primera parte del tercer elemento, respecto a examinar si la situación fáctica entre ambos casos es similar, no será necesario continuar con la segunda parte de este elemento.
26. Respecto al primer elemento **(i)**, la sentencia de segunda instancia de la causa 10281-2020-01715 (“**caso 1**”) proviene de la misma Sala de la Corte Provincial al igual que la causa 10243-2021-00047 (“**caso 2**”), que corresponde al proceso de origen en donde la accionante fue parte procesal. En cuanto al segundo elemento **(ii)**, la sentencia del caso 1 fue emitida por los jueces Olavo Hernández Hidrobo, **Jaime Eduardo Alvear Flores** y **Marcelo Oswaldo Benavides Pérez**, mientras que la sentencia de mayoría del caso 2, que corresponde a la causa de origen del presente caso, fue emitida por los

¹¹ CCE, sentencia 668-17-EP/22, 20 de abril de 2022, párr. 31.

¹² CCE, sentencia 1852-21-EP/25, 14 de febrero de 2025, párr. 23.

¹³ CCE, sentencia 3059-19-EP/24, 17 de enero de 2024, párrs. 17 a 23.

¹⁴ CCE, sentencias 1418-20-EP/24, 28 de febrero de 2024, párr. 29 y 3059-19-EP/24, 17 de enero de 2024, párr. 23.

¹⁵ CCE, sentencia 3059-19-EP/24, 17 de enero de 2024, párr. 22: “Entonces, los criterios previos obligan a las juezas que conformaron la mayoría en el caso actual a seguir una misma línea jurisprudencial siempre que estos constituyan regla de precedente conforme lo establecido en la sentencia 109-11-IS; esto es, que hayan sido elaborados interpretativamente por el juzgador. En consecuencia, estos criterios son precedentes horizontales auto-vinculantes”.

¹⁶ CCE, 1418-20-EP/24, 28 de febrero de 2024, párr. 29.

jueces **Marcelo Oswaldo Benavides Pérez** y **Jaime Eduardo Alvear Flores**. Por tanto, como se puede observar la decisión de la causa de origen del presente caso 2 fue emitida por una mayoría compuesta por los mismos jueces que fueron parte del tribunal que dictó de manera unánime la sentencia de segunda instancia del caso 1.

27. En cuanto al tercer elemento **(iii)**, podemos apreciar que en la sentencia del **caso 1**, en el considerando octavo, se analiza que a la accionante María Fernanda Campues Carrera (**“accionante del caso 1”**) se le otorgó un nombramiento provisional para que ocupe el puesto de “Asistente de Admisiones y Atención al Público 1 siendo el lugar de trabajo el Centro de Salud de Urcuquí, conforme el Art. 17.b.3. de la Ley Orgánica del Servicio Público [...] fecha 07 de marzo del 2019”. Además, la Corte Provincial estableció que:

[...] se ha expedido en base también a los Arts.17 literal b) y 18.c) del Reglamento a la [sic] Ley Orgánica del Servicio Público, cuyo literal c) refiere a que el nombramiento será para ocupar un puesto cuya partida estuviere vacante hasta obtener el ganador del concurso de méritos y oposición, para cuya designación provisional será requisito básico contar con la convocatoria; particularidad que en el caso sub júdice, no se ha cumplido; pues, no se conoce del concurso donde se haya establecido al ganador, para efecto que el hoy accionante cese en sus funciones [...] mediante acción de personal Nro. 2020-LOSEP-0554-10D01 de fecha 15 de junio del 2020 se extiende dicha acción de personal a favor de la Tlg. Campués Carrera María Fernanda y le hace conocer respecto a la terminación de la relación laboral por cesación de funciones al cargo de Asistente de Admisiones y Atención al Usuario 1, por consiguiente, se ha dado por terminado el nombramiento provisional, un nombramiento que se origina a base de la normativa citada en esta acción constitucional amparada en el Art. 17 literal b) del reglamento así mismo concordante con el 18 literal c) del reglamento a la LOSEP.

28. En relación con la terminación del nombramiento provisional, la Corte Provincial determinó que: no se encontró en el acto administrativo, con el cual se notificó a la accionante del caso 1 el “informe de Talento Humano en donde se fundamenta el proceso de transición la terminación de nombramiento provisional”; no se hizo conocer el acuerdo interministerial SEMPLADES-MEF-MDT-001-2019 publicado en el Registro Oficial Suplemento 4 de 25 julio de 2019 ni “se habla en ninguna parte de su contenido respecto de la temporalidad; tampoco se dice nada sobre la Regulación del Proceso Institucional de Entidades de la Función Ejecutiva del 28 de mayo 2019, el Acuerdo Ministerial de Trabajo Nro. MDT- 2019- 2019, el Acuerdo No. 0019-2020”.
29. Sobre estos hechos, la Corte Provincial determinó que, en el caso 1, existió una vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y al trabajo porque no se observaron las disposiciones legales y reglamentarias invocadas en las mismas acciones de personal, específicamente los artículos 17.b.3 y 47 de la Ley Orgánica del Servicio Público; y, artículos 17.b), 18.c) y 105 de su Reglamento.

30. En cuanto al análisis del acto administrativo impugnado respecto a la presunta vulneración a la garantía de motivación en el caso 1, la Corte Provincial concluyó lo siguiente:

[el acto administrativo impugnado] contiene los requisitos mínimos indispensables para dar a comprender al destinatario cuál es el mensaje, contenido y fundamento de la misma; pues, el hecho que no se haya observado en todo el procedimiento lo que establecen las disposiciones legales analizadas a lo largo de esta resolución y que constan precisamente en la acción de personal en referencia, es otra cosa y que ha sido la causa para haber arribado a esta resolución.

31. Respecto al caso 1, esta Corte identifica como regla de precedente la siguiente: (1) Si una persona que posee un nombramiento provisional en una entidad pública y se (2) da por terminado su nombramiento por parte de la entidad pública sin a) haber notificado a la persona con el informe de talento humano en donde se fundamenta la terminación de dicho nombramiento y sin b) haber dado a conocer el acuerdo interministerial SEMPLADES-MEF-MDT-001-2019, la Regulación del Proceso Institucional de Entidades de la Función Ejecutiva del 28 de mayo 2019, el Acuerdo Ministerial de Trabajo Nro. MDT-2019-2019 ni el Acuerdo No. 0019-2020 (supuesto de hecho) entonces se vulnera sus derechos a la seguridad jurídica y trabajo (consecuencia jurídica).
32. Ahora bien, en la sentencia del **caso 2** la Corte Provincial determinó que, en el considerando tercero y en el quinto, la accionante presentó una acción de protección en contra del Ministerio de Salud Pública por haber sido desvinculada de su cargo de Asistente de Admisiones y Atención al Usuario 1 el 15 de junio de 2020, habiendo suscrito un nombramiento provisional. Aquello sin que haya existido ningún ganador de concurso de merecimientos para aquel puesto.¹⁷
33. Al efecto, la Corte Provincial analizó primero si existía vulneración al derecho a la seguridad jurídica y determinó que la terminación del nombramiento provisional de la accionante se sustentó en varias normas:

El Decreto ejecutivo No. 501, publicado en el Registro Oficial Suplemento 337 del 28 de septiembre del 2018 que contiene las directrices sobre creación, modificación y supresión de las entidades e instancias de la Función Ejecutiva, así como los lineamientos para su correcta implementación; El Acuerdo Interministerial entre la SEMPLADES y el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Finanzas No. SEMPLADESMEF-MDT-001-2019 publicado en el Registro Oficial No. 4 del 25 de julio del 2019 por medio del cual se han expedido la directrices para la reorganización de la presencia institucional en territorio y la reestructura orgánica de la administración pública central: y, el Acuerdo

¹⁷ A fojas 14 y vuelta del expediente de segunda instancia del proceso 10243-2021-00047.

Ministerial MDT-2019-195 publicado en el Registro Oficial No. 11 del 5 de agosto del 2019 contentivo de las directrices para la evaluación del personal en los procesos de reestructuración de las instituciones del Estado en la parte pertinente del artículo 23 sobre la desvinculación del personal [...] por tanto, se ha aplicado una normativa previa, clara, pública, y por ser pública de obligatorio cumplimiento por parte de la autoridad nominadora; por tanto, no existe ninguna vulneración a la seguridad jurídica [...] en suma, obedece a la eliminación de partidas presupuestaria (sic), por efecto de la política gubernamental de optimización de los recursos del Estado y reordenación del gasto público en el país.

- 34.** En cuanto a la alegada vulneración a la garantía de motivación, la Corte Provincial determinó lo siguiente:

La motivación no quiere decir, tampoco que la acción de personal o el memorando de desvinculación contenga una opulenta normativa jurídica; la Corte Constitucional, al respecto también nos ha dicho que la motivación, inclusive puede estar implícita en un acto administrativo, no necesariamente debe ser explícita. Por tanto, se desecha esta alegación ya que el motivo verdadero de la desvinculación no es el atentado a la "estabilidad temporal" de la servidora, sino porque se han eliminado partidas presupuestarias, entre ellas la de la accionante.

- 35.** Sobre la vulneración del derecho al trabajo, la Corte Provincial estableció que:

[...] en este caso, no se trata de eso, sino de la aplicación de una visión gubernamental sobre el gasto público, que ha sido dirigida a todas las autoridades Ministeriales del Ejecutivo. Por tanto, no existe vulneración alguna al derecho al trabajo de la accionante; el Ministerio de Salud, en su momento, le dio la oportunidad de trabajar, pero así mismo, el Estado ya no la ha requerido; no solamente de sus servicios, sino también de otros servidores públicos [...] por tanto, la cesación de las funciones de la accionante María Verónica Pozo Peña, llámese, cesación o terminación de nombramiento provisional, tiene sustento constitucional, legal y técnico, en la forma que se ha explicado en esta sentencia, y que, deviene de la prueba documental actuada por la institución accionada, en la audiencia de primera instancia.

- 36.** De lo expuesto, esta Corte concluye que la situación fáctica del caso 1 no es análoga a la del caso 2. Aunque en ambas situaciones el MSP dio por terminado un nombramiento provisional de un cargo de Asistente de Admisiones y Atención al Público 1, los hechos difieren por las siguientes razones:

- 36.1.** En el caso 1 la Corte Provincial determinó que en el acto administrativo con el cual se dio por terminado el nombramiento provisional de la accionante no contenía el informe de Talento Humano en donde se fundamentara el proceso de transición de terminación de nombramiento provisional y no se sustentó en: 1) el acuerdo interministerial SEMPLADES-MEF-MDT-001-2019, 2) la Regulación del Proceso Institucional de Entidades de la Función Ejecutiva, 3) el

Acuerdo Ministerial de Trabajo Nro. MDT- 2019- 2019 ni 4) el Acuerdo No. 0019-2020.

- 36.2.** Mientras que, en el caso 2, la Corte Provincial determinó que el acto administrativo con el cual se dio por terminado el nombramiento provisional de la accionante se sustentó en: 1) el Decreto ejecutivo No. 501 que contiene las directrices sobre creación, modificación y supresión de las entidades e instancias de la Función Ejecutiva, así como los lineamientos para su correcta implementación; 2) el Acuerdo SEMPLADESMEF-MDT-001-2019 por medio del cual se han expedido las directrices para la reorganización de la presencia institucional en territorio y la reestructura orgánica de la administración pública central y 3) el Acuerdo Ministerial MDT-2019-195 que contiene las directrices para la evaluación del personal en los procesos de reestructuración de las instituciones del Estado.
- 36.3.** Además, en el caso 1 la Corte Provincial determinó que existió un “cese de funciones”, mientras que en el caso 2 la judicatura estableció que la terminación se dio por una supresión de partida derivada de políticas de austeridad del gobierno.
- 37.** Como se puede apreciar, los actos administrativos impugnados con los cuales se dio por terminado el nombramiento provisional de cada una de las accionantes son diferentes. Esta diferencia es relevante porque, en el caso 1, el acto administrativo impugnado se sustentaba en normas distintas a las que se invocaron en el acto impugnado del caso 2. Además, las situaciones fácticas fueron distintas porque en el caso 1 se trató de un cese de funciones del accionante de dicho caso y, por otra parte, el caso 2 consistió en una supresión de partida derivada de políticas de austeridad del gobierno. Por ende, dicha diferencia hace que la situación fáctica entre ambos casos sea diferente y, en consecuencia, no se cumpla con el **(iii)** tercer elemento establecido en el párrafo 24 *supra*.
- 38.** Por las razones expuestas, esta Corte concluye que no se vulneró el derecho igualdad y no discriminación ya que la sentencia del caso 1 no contiene un precedente horizontal auto-vinculante que deba ser aplicado en la sentencia del caso 2. Por tanto, resulta innecesario continuar con el examen de la segunda parte del elemento **(iii)**, sino que corresponde desestimar el cargo. En consecuencia, al no haberse configurado un precedente horizontal auto-vinculante ni acreditado vulneraciones autónomas a la seguridad jurídica o a la garantía de motivación, la acción extraordinaria de protección debe ser desestimada.

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 **1704-22-EP**.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese 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 nueve 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, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 11 de diciembre de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL