

Quito, D.M., 11 de julio de 2024

CASO 932-20-EP

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

SENTENCIA 932-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección planteada en contra de una sentencia de segunda instancia, dentro de un proceso de acción de protección, al haber verificado que la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi, no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y seguridad jurídica, contenidos en los Arts. 76 numeral 7 literal l) y 82 de la CRE.

1. Antecedentes

1. El 9 de marzo de 2020, Diego Armando Moreno Jácome (**“accionante”**) presentó una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón La Maná (**“GAD”**). La causa se signó con el número 05335-2020-00161.¹
2. El 21 de mayo de 2020, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón La Maná (**“Unidad Judicial”**) resolvió mediante sentencia negar “por improcedente la acción de protección, declarándose que no existe vulneración de derechos constitucionales”.² En contra de dicha sentencia, el accionante interpuso recurso de apelación.
3. El 15 de junio de 2020, los jueces de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi (**“Sala Provincial”**), mediante voto de mayoría, emitieron sentencia mediante la cual, resolvieron “desestimar el recurso de

¹ El accionante realiza un recuento de los diferentes contratos suscritos con el GAD de La Maná e indica que el 4 de enero de 2017 le habría sido concedido un nombramiento provisional como certificador del Registro de la Propiedad del GAD de La Maná y que mediante memorando MEM-310-ALC19 de 17 de mayo de 2019, suscrito por el Alcalde de ese cantón se le habría notificado con la terminación del nombramiento “sin que haya mediado concurso de méritos y oposición”; y, posteriormente el 21 de abril de 2020, la autoridad administrativa habría suprimido la partida que venía ocupando, lo que habría vulnerado sus derechos.

² La Unidad Judicial señaló que la pretensión del accionante configura las causales de improcedencia de la acción determinadas en el artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, numerales 1, 2, 5, ya que el asunto en cuestión versa sobre cuestiones de mera legalidad que no tiene relación con el objeto de la acción de protección, y no se desprende vulneración de derecho constitucional alguno.

apelación”.³

4. El 18 de junio de 2020, el accionante interpuso recurso de aclaración. El 10 de julio de 2020, la Sala Provincial rechazó el recurso “por improcedente”.
5. El 04 de agosto de 2020, el accionante presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por la Sala Provincial (**“decisión impugnada”**).
6. El caso fue signado con el número 932-20-EP, siendo admitido por el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional en auto de 04 de septiembre de 2020, notificado a los jueces de segundo nivel, así como a las partes procesales.⁴
7. En dicho auto, la jueza ponente requirió el informe de descargo por parte de los jueces de la Corte Provincial, cuya decisión se impugna.
8. El 23 de octubre de 2020, los jueces provinciales Diego Mogro Muñoz y Ruth Yazán Montenegro,⁵ remitieron su informe de descargo.
9. El 26 de junio de 2024, la jueza ponente avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia de la Corte Constitucional

10. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con lo previsto en los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (**“CRE”**); y 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (**“LOGJCC”**).

3. Pretensión y argumentos de las partes

a. El accionante

11. El accionante refiere que la decisión impugnada vulnera su derecho a la seguridad jurídica, contenido en el Art. 82 de la CRE.

³ La Sala Provincial determinó que no se violentaron derechos constitucionales del accionante y que existen vías legales para impugnar el acto administrativo emitido por el alcalde del cantón La Maná.

⁴ Conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce y Daniela Salazar Marín.

⁵ Únicamente se remite el informe por parte de los jueces que formaron voto de mayoría en la decisión impugnada.

- 12.** Para fundamentar su demanda, el accionante realiza un recuento de los hechos, remembrando los diferentes contratos suscritos con el GAD de La Maná e indicando lo siguiente:

[...] 6.1.- Ingresé a prestar mis servicios en el GAD Municipal del cantón La Maná, el 01 de julio del 2014 hasta el 10 de febrero 2015 como Asistente de Rentas, bajo la modalidad de contratos de servicios ocasionales.

6.2.- Como Asistente de la Dirección Administrativa desde el 11 de febrero del 2015 hasta el 31 de diciembre del 2015 bajo la modalidad de servic[i]os ocasionales.

6.3.- En calidad de Proveedor desde el 04 de enero del 2016 hasta el 31 de julio del 2016, bajo la modalidad de contrato ocasional.

6.4.- Certificador en el Registro de la Propiedad desde el 4 de enero del 2017 hasta el 17 de mayo del 2019, bajo la modalidad de nombramiento provisional.

6.5.- Mediante Memorándum Núm [sic]: MEM-310-ALC-19 de fecha 17 de Mayo del 2019 el señor Alcalde del cantón La Maná, me notifica con la terminación del nombramiento provisional del cargo de Certificador que venía desempeñando en el Registro de la Propiedad y Mercantil del cantón La Maná para ser reemplazado por otra persona, la misma que venía ocupando ese cargo hasta cuando el GAD Municipal del cantón La Maná eliminó y/o suprimió la partida.

- 13.** Asimismo, transcribe el contenido del Art. 82 de la CRE, y cita el contenido de algunas sentencias de este Organismo, así señala:

[...] 7.5.- La Corte Constitucional en sentencia No. 23-11-IS/19 de fecha 11 de diciembre del 2019, Caso No. 23-11-IS, en el marco de una acción de incumplimiento se pronunció en el sentido de que el acceso a la función pública sólo puede hacerse mediante un concurso de méritos y oposición; y, que el nombramiento provisional garantiza estabilidad hasta la realización del respectivo concurso.

[...] 7.10.- La Corte Constitucional en sentencia No. 030-18- SEP-CC, caso 290-10-EP, de 24 de enero del 2018 ha resuelto:

las partes procesales, en función del derecho a la seguridad jurídica, están prevenidas que la autoridad competente, al resolver cada una de las causas sometidas a su conocimiento, no puede de manera injustificada, arbitraria y/o discrecional, alejarse de los parámetros constitucionales, jurisprudenciales y legales, so pena de vulnerar tal derecho.

[...] por lo que al inobservar los disposiciones legles [sic] en la LOSEP y su Reglamento por parte de la autoridad judicial es evidente que acarrea una afectación al derecho a la seguridad jurídica, por lo tanto, no se trata de asuntos de mera legalidad como sostienen los magistrados en el fallo de mayoría [...].

- 14.** Finalmente, sobre la actuación de los jueces accionados, indica que:

[...] 7.13.- Y el fallo de mayoría desestima la acción de protección aduciendo que no existe vulneración de derechos constitucionales, pues, se trata de un asunto de mera legalidad, ya que el nombramiento provisional no genera estabilidad y que la autoridad nominadora puede dar por terminado en cualquier tiempo, dejando a salvo el derecho de accionar en la vía que corresponda, sin referirse en ningún momento o analizar quien (sic) permitió y como (sic) ingresó el compareciente al GAD del cantón La Maná, cuál es la obligación de cada entidad pública, como controlar el ingreso de personal si se realice (sic) de manera adecuada y regular, error que en todo caso no puede ser imputable al servidor, tal como se (sic) señala la Corte Constitucional en sentencia 030-18-SEP-CC dentro del caso No. 0290-10-EP, si el nombramiento provisional genera o no temporalidad [...].

b.La Sala Provincial

15. Los accionados, mediante informe de descargo, señalan en lo principal que:

[...] En cumplimiento de la motivación y en aplicación de la seguridad jurídica se ha considerado también por parte del Tribunal: El artículo 173 de la Constitución que dispone que los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado puedan ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial; de igual manera el artículo 31 del Código Orgánico de la Función Judicial, al tratar sobre el principio de impugnabilidad en sede judicial de los actos administrativos, dispone que las resoluciones dictadas dentro de un procedimiento por otras autoridades e instituciones del Estado, distintas de las expedidas por quienes ejercen jurisdicción, en que se reconozcan, declaren, establezcan, restrinjan o supriman derechos, no son decisiones jurisdiccionales; constituyen actos de la Administración Pública, impugnables, en sede jurisdiccional. [...].

16. Así, concluyen que:

[...] Los jueces de la Sala cumplimos con la obligación de justificar y argumentar que no hubo las violaciones constitucionales alegadas por el accionante en atención al objeto de la garantía jurisdiccional determinada en el numeral 9 del artículo 4 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y se estableció que de acuerdo a su pretensión "reintegro a sus labores..." la vía que se consideró adecuada y eficaz para satisfacer la pretensión era la contencioso administrativa puesto que el debate principal según los argumentos del accionante era el de demostrar que se ha dictado un cese de funciones violentando la seguridad jurídica y el derecho al trabajo, por lo cual se determinó que eso era una alegación legal, más (sic) no la vulneración de presuntos derechos constitucionales que se invocaron como violados.

En este sentido, como jueces constitucionales se veló porque la acción de protección no se desnaturalice para que se cumpla con el propósito justamente de protección de derechos, en resguardo de la seguridad jurídica. [...].

4. Planteamiento del problema jurídico

17. 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.⁶
18. En el presente asunto, el accionante alega vulneración a un derecho constitucional: la seguridad jurídica, en específico, la inobservancia de las sentencias 030-18-SEP-CC y 23-11-IS/19. En este punto se reitera que es de carga del accionante detallar cómo las referidas sentencias contienen reglas de precedente en sentido estricto aplicables a las circunstancias concretas y contornos específicos del caso, sin que se limite a enunciar criterios contenidos en jurisprudencia de forma abstracta y general. Es decir, el accionante debe especificar que el caso resuelto en aquellos pronunciamientos es análogo con el presente; identificar la regla de precedente que se debió aplicar al caso concreto en razón de la situación fáctica; y, explicar cómo los casos en cuestión comparten las mismas propiedades relevantes. El ejercicio de la argumentación jurisprudencial no debe ser abstracto, sino concreto; no basta alegar de forma general una sentencia; debiéndose en su lugar aportar una construcción argumentativa específica que permita reflejar la obligatoriedad de un precedente, considerando la analogía de propiedades relevantes y situaciones fácticas. Por lo que, tras un esfuerzo razonable, se planteará el siguiente problema jurídico:

a) ¿Vulneró la Sala Provincial el derecho a la seguridad jurídica porque habría inobservado las sentencias 30-18-SEP-CC y 23-11-IS/19?

19. De la demanda, sobre todo, del párrafo 14 *ut supra*, se evidencia que el resto de cargos versan sobre el actuar de la Sala Provincial respecto de la falta de pronunciamiento sobre la controversia, en específico sobre su fundamentación, por lo que, esta Corte considera adecuado reconducir el resto de los cargos a la garantía de la motivación, en cuanto a su suficiencia, para su análisis.
20. Así, habiendo delimitado el cargo, se procede a concretar aquello en el siguiente problema jurídico:

b) ¿La Sala Provincial, mediante sentencia de fecha 15 de junio de 2020, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, bajo el estándar de suficiencia, contenido en el artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE?

5. Resolución del problema jurídico

⁶ CCE, sentencia 752-20-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 31.

5.1 Primer problema jurídico: ¿Vulneró la Sala Provincial el derecho a la seguridad jurídica porque habría inobservado las sentencias 30-18-SEP-CC y 23-11-IS/19?

21. El artículo 82 de la Constitución reconoce 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”.
22. Al tratarse de la supuesta inobservancia de un precedente jurisprudencial constitucional, la Corte ha señalado que esto constituye en sí mismo una afectación a preceptos constitucionales susceptibles de ser examinados a la luz del derecho a la seguridad jurídica.⁷
23. Respecto a la inobservancia de las sentencias 030-18-SEP-CC y 23-11-IS/19, se debe verificar si se identifica la regla de precedente que se habría inobservado, así como si explica la forma en que resultaría aplicable al caso.⁸
24. Esta Corte, en lo específico a los precedentes jurisprudenciales, ha indicado que pueden ser (i) verticales, cuando provienen de una decisión judicial adoptada por un órgano jerárquicamente superior al de referencia; u, (ii) horizontales, cuando provienen de una decisión adoptada por un órgano del mismo nivel jerárquico que el de referencia, los mismos que pueden ser precedentes horizontales hetero-vinculantes o precedentes horizontales auto-vinculantes, dependiendo de la relación de identidad que exista entre el órgano emisor del precedente y la autoridad judicial de referencia.⁹
25. En cuanto a las decisiones de la Corte Constitucional, los precedentes judiciales emanados de este tipo de decisiones son vinculantes, de conformidad con la Constitución (art. 436 núm. 1 y 6) y la LOGJCC (art. 2 núm. 3). La obligatoriedad se proyecta, horizontalmente, respecto de la propia Corte, y verticalmente, respecto de todas las demás autoridades jurisdiccionales. La vinculatoriedad de estos precedentes se funda, a su vez, en el derecho constitucional a la igualdad formal, que demanda tratar igual a casos con iguales propiedades relevantes, y en el derecho a la seguridad jurídica que exige dotar a las expectativas de las personas de una previsibilidad razonable respecto de las decisiones judiciales.

⁷ CCE, sentencia 1797-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 45.

⁸ CCE, sentencia 1943-15-EP/21, 13 de enero de 2021, párr. 42. Señaló que para que un argumento relacionado con la inobservancia de precedentes constitucionales, presentado en una acción extraordinaria de protección, sea considerado como claro deberá: [...] reunir los elementos mínimos necesarios comunes (tesis, base fáctica y justificación jurídica) y, dentro de la justificación jurídica, deben incluirse al menos los siguientes elementos: i. La identificación de la regla de precedente y ii. La exposición de por qué la regla de precedente es aplicable al caso [...]

⁹ CCE, sentencia 1035-12-EP/20, 22 de enero de 2020,

26. Con lo antedicho, este Organismo procederá a verificar, si existió o no inobservancia de precedente, analizando cada sentencia por separado.

- Sentencia 030-18-SEP-CC

27. En el presente caso, el accionante establece la inobservancia de la sentencia de la Corte Constitucional 030-18-SEP-CC por parte de los operadores de justicia.

28. Así, esta Corte ha señalado que esto puede constituir en sí mismo una afectación a preceptos constitucionales susceptible de ser examinada a la luz del derecho a la seguridad jurídica.

29. No obstante, para determinar si se incumplió un precedente de este Organismo, corresponde evaluar dos elementos: **i)** que la decisión alegada como incumplida contenga un precedente en estricto sentido; y, **ii)** que dicho precedente resulte aplicable al caso bajo análisis por compartir las mismas propiedades relevantes.¹⁰

30. Al efecto, la sentencia 030-18-SEP-CC, de 24 de enero de 2018, en la página 37 señala:

Las autoridades públicas están vedadas de remover directamente a un servidor o servidora pública, que haya ingresado con nombramiento de carácter permanente, so pretexto de corregir el vicio de legalidad en el ingreso. En caso de existir tales vicios, la corrección deberá hacérsela por medio de la declaratoria de lesividad del acto administrativo en cuestión y la presentación de la correspondiente acción ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo. El incumplimiento de esta regla, acarrea la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica [...].

31. Sobre el primer elemento, referente a si la sentencia 030-18-SEP-CC contiene un precedente en sentido estricto, lo indicado ha sido reconocido como una regla de precedente en la sentencia 900-19-EP/23.¹¹

¹⁰ CCE, sentencia 487-16-EP/22, 13 de abril de 2022, parr. 27.

¹¹ CCE, sentencia 900-19-EP/23, 12 de octubre de 2013, párr. 28 a 34:

[...] 28. Sobre el primer elemento, esto es, la existencia de un precedente en sentido escrito [...] es el producto de la interpretación que el decisor hace de dicho ordenamiento con miras a resolver el caso concreto [...] no todo núcleo de una ratio decidendi constituye un precedente judicial en sentido estricto o regla de precedente. Para que configure esta característica, se requiere que la regla cuya aplicación decide directamente el caso concreto haya sido elaborada interpretativamente por el decisor, y no meramente tomada del Derecho preexistente. 29. De la revisión de la sentencia 030-18-SEP-CC de 24 de enero de 2018, se observa que la misma tuvo origen en la acción extraordinaria de protección [...] en contra de la sentencia [...] en la cual resolvió el recurso de apelación interpuesto dentro de la acción de protección [...] 30. En esta sentencia, respecto de los hechos de dicho caso, consta que [...] laboró durante 9 años como asistente de la secretaría general [...] el alcalde emitió el nombramiento N.º 30, mismo que rigió desde el 30 de enero de 2007. El alcalde y procurador síndico de la Alcaldía de Manta alegaron [...] recibió un nombramiento de manera irregular, sin que haya existido un concurso de méritos y oposición por parte de

32. Y en la sentencia 767-20-EP/24 en la que consta:

[...] se concluye que, en efecto dicho pronunciamiento atañe un núcleo de la ratio decidendi derivado del ejercicio interpretativo de la Corte Constitucional sin ser producto de una mera reproducción del ordenamiento jurídico preexistente que surge para resolver el problema jurídico del caso en concreto y resulta aplicable a casos análogos que compartan las mismas propiedades relevantes.¹²

33. En cuanto a las propiedades relevantes, la referida sentencia señala:

[...]La mencionada sentencia 900-19-EP/23, a continuación, en los párrafos 35 a 38 efectúa el análisis de los aspectos que conforman las *propiedades relevantes* del precedente 030-18-SEP-CC, que comparte los mismos supuestos fácticos del caso que originó la sentencia 223-18-SEP-CC. Al efecto, se mencionó que la regla jurisprudencial surge del otorgamiento de un nombramiento de forma directa sin un concurso de méritos y oposición, debiéndose iniciar la acción de lesividad para dejarlo sin efecto; contornos distintos a cuando se ha proseguido dicho concurso y ante irregularidades en el otorgamiento del nombramiento se sigue un sumario para cesar en funciones al servidor público, siendo el precedente aplicable para el primer supuesto, mas no al segundo, escenario en el que se encuadraba aquel caso, por lo que se concluyó que no compartía propiedades relevantes y no debía implementarse dicha regla.¹³

34. De lo señalado, se concluye en el presente caso que la sentencia 30-18-SEP-CC sí contiene un precedente en sentido estricto (elemento i). No obstante, esta Corte concluye que el precedente no era aplicable al caso in examine al no compartir propiedades relevantes, pues este versa sobre nombramientos definitivos y el

la institución [...] directamente el burgomaestre habría ordenado que se ingrese a nómina al accionante [...] Esta Corte concluye que el accionante gozaba de calidad de servidor público y por tanto se le debieron reconocer todos los derechos que se derivan de tal calidad. Dentro de los cuales destaca el derecho a gozar de estabilidad en su cargo, la que no podía ser cuestionada, sino por los canales regulares de revocatoria de actos sobre los que se ha determinado – siguiendo el procedimiento adecuado – la existencia de vicios legales [...] 31. Respecto de la situación del servidor público, la Corte adicionalmente razonó que [...] la cesación de funciones de un servidor o servidora pública por aplicación del literal h) del artículo 47 de la Ley Orgánica de Servicio Público no puede ser ejecutada directamente por la administración, ya que existe un nombramiento de carácter permanente [...] 33. En esta sentencia 030-18-SEP-CC [...] la Corte fijó la siguiente regla jurisprudencial aplicable a los casos posteriores, en los que se verifiquen patrones fácticos análogos: Las autoridades públicas están vedadas de remover directamente a un servidor o servidora pública, que haya ingresado con nombramiento de carácter permanente, so pretexto de corregir el vicio de legalidad en el ingreso. En caso de existir tales vicios, la corrección deberá hacérsela por medio de la declaratoria de lesividad del acto administrativo en cuestión y la presentación de la correspondiente acción ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo. El incumplimiento de esta regla, acarrea la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica. [...] 34. Se observa entonces el cumplimiento del primer elemento [...] ya que producto interpretación del sistema jurídico preestablecido, la Corte planteó la regla jurisprudencial antes mencionada de 2018, al servidor público desvinculado se le otorgó un nombramiento de forma directa, sin que previamente se haya realizado un concurso de méritos y oposición [...].

¹² CCE, sentencia 767-20-EP/24, 18 de abril de 2024, párr. 34.

¹³ *Ibidem*, parr. 35.

accionante ostentaba un nombramiento provisional. En consecuencia, se incumple el elemento (ii).

35. Así, este Organismo no encuentra una inobservancia de la sentencia 030-18-SEP-CC y, en consecuencia, no existe una vulneración a la seguridad jurídica sobre dicho precedente.

- **Sentencia 23-11-IS/19**

36. Por otra parte, el accionante alega la inobservancia de la sentencia 23-11-IS/19, la cual resolvió, sobre un incumplimiento de medidas de reparación dictadas en un proceso de acción de protección, siendo lo relevante lo siguiente:

[...] 28. En cuanto a la tercera medida de reparación integral (emisión del nombramiento correspondiente), en la sentencia se indica en forma general que se debe otorgar el nombramiento correspondiente a la accionante, sin especificar a qué tipo de nombramiento se refiere.

29. Sobre este punto, el Ministerio de Educación informó a esta Corte Constitucional, que en cumplimiento de la sentencia [...] se ha emitido la Acción de Personal [...] pero la misma no se hace constar el tipo de nombramiento correspondiente.

30. Al respecto, es preciso señalar que [...] por mandato constitucional, el acceso a la carrera administrativa en el sector público, solo se puede dar mediante concurso público de méritos y oposición, en tal razón, la concesión del nombramiento definitivo no podría ordenarse en sentencia, por lo que, se descarta que el nombramiento dispuesto corresponda a un nombramiento de este tipo.

31. Dicho lo anterior, la sentencia establece que se reintegre a la accionante a las funciones que desempeñaba como Servidor Público de Apoyo 1, con la consiguiente estabilidad, por lo que se aprecia que la misma solo podría materializarse a través de un nombramiento provisional, que garantice la estabilidad de la accionante hasta la realización del respectivo concurso de méritos y oposición para cubrir la vacante, concurso en el que la accionante puede participar [...].¹⁴

37. Es importante señalar que, para que se pueda determinar si se inobservó o no una regla de precedente a ser observada, en primer lugar, se debe verificar si existe una. Así, debe haber un pronunciamiento, mismo que debe ser el núcleo de la *ratio decidendi*, el cual debe provenir del ejercicio interpretativo de esta Corte, sin que aquello sea la mera reproducción del ordenamiento jurídico preexistente; en tal virtud, debe ser un ejercicio interpretativo que permita resolver el problema jurídico del caso en concreto, y también resulte aplicable a casos análogos que compartan las mismas propiedades relevantes.

¹⁴ CCE, sentencia 23-11-IS/19, 11 de diciembre de 2019, párrs. 28 a 31.

38. Como se observa, la sentencia alegada versa sobre un incumplimiento de lo dictado en una decisión emitida dentro de una garantía jurisdiccional de acción de protección, proceso que involucró a determinadas partes procesales que expusieron sus posiciones y cuyas situaciones específicas resultaron en la emisión de una resolución que aceptó la pretensión del accionante, fallo que no fue examinado por este Organismo en cuanto a los derechos constitucionales (ya que no se trata de una acción extraordinaria de protección), sino que se limitó únicamente a verificar el cumplimiento de las medidas de reparación dispuestas (al tratarse de una acción de incumplimiento), sin realizar ningún tipo de interpretación del ordenamiento jurídico.
39. En tal sentido, la sentencia analizada no contiene una regla jurisprudencial que supere los efectos *inter partes* de la decisión para alcanzar un efecto *erga omnes*, característica esencial de un precedente.¹⁵
40. Por lo tanto, este Organismo no evidencia que la sentencia 23-11-IS/19 contenga una regla de precedente en sentido estricto; **por lo que no puede alegarse una inobservancia contrario a lo señalado por el accionante en el caso bajo análisis; y, en consecuencia,** desestima este cargo.

5.2 Segundo problema jurídico: ¿La Sala Provincial, mediante sentencia de fecha 15 de junio de 2020, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, bajo el estándar de suficiencia, contenido en el artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE?

41. Respecto a la garantía de la motivación, la CRE prescribe:

¹⁵ CCE, sentencia 1367-19-EP/24, 24 de enero de 2024, párr. 33 y 34.

[...] 33. De manera que la finalidad de los precedentes jurisprudenciales consiste en fundar reglas de aplicación general que orienten la resolución de casos que compartan las mismas propiedades relevantes, garantizando así la certeza, previsibilidad y estabilidad en la interpretación y aplicación del derecho. Un ejemplo de lo anterior es justamente la sentencia 234-18-SEP-CC, la cual, por contener una regla de precedente no podía considerarse de aplicación *inter partes*, sino *erga omnes*.

34. Por otro lado, los efectos jurídicos de un fallo tampoco pueden ser considerados como un criterio definitivo para identificar un precedente ni para dirimir su vinculación con un caso en concreto. Si bien, todo precedente jurisprudencial tiene efectos *erga omnes*, no toda sentencia de efectos generales constituye *per se* un precedente jurisprudencial en sentido estricto. Por ejemplo, una sentencia que declara la inconstitucionalidad formal de una norma tiene efectos *erga omnes*, pero no por ello contiene automáticamente una regla de precedente. Para que esto ocurra, será necesario que en el fallo se establezcan criterios interpretativos que obliguen a las autoridades judiciales a seguir lo resuelto por la Corte Constitucional en casos similares y posteriores (lo que tradicionalmente se conoce como el principio de *stare decisis*) [...].

Art. 76.- En 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:

l) 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.

42. Así, este Organismo ha señalado que el criterio rector de esta garantía versa sobre una argumentación jurídica suficiente, la cual se entiende como tal cuando cuenta con una estructura mínimamente completa.¹⁶
43. Dicha estructura mínimamente completa conlleva la obligación de: i) enunciar los hechos del caso; ii) enunciar en la sentencia las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron [los juzgadores]; y, iii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.¹⁷
44. En tal virtud, este Organismo procederá a verificar si la sentencia impugnada cumple con los parámetros enunciados en el párrafo 45 *ut supra*.
45. Así la Sala Provincial señaló lo siguiente:

[...] los hechos probados, se tiene: 7.2.- Que el legitimado activo Diego Armando Moreno Jácome ha ingresado a prestar sus servicios lícitos y el 1 de julio de 2014 como asistente de rentas, renunciando a su cargo el 10 de febrero de 2015, por lo que ha laborado un período de 7 meses; 7.2.1.- Mediante contrato de servicio [sic] ocasionales ha ingresado nuevamente al GAD Municipal de La Maná como Asistente de la dirección Administrativa desde el 23 de febrero de 2015; y ha sido notificado con la terminación de su relación laboral de contratado por servicios ocasionales, el 27 de noviembre de 2015, señalándose que el contrato se fenecía el 31 de diciembre de 2015, habiendo laborado el lapso de 10 meses; 7.2.2.- El 26 de enero de 2016, ha celebrado un nuevo contrato de servicios ocasionales para cumplir el cargo de Proveedor; y ha sido notificado con la terminación de dichos servicios ocasionales el 5 de julio de 2016, haciéndole notar que el contrato terminará el 31 de julio de 2016, habiendo laborado el tiempo de 6 meses. 7.2.3.- Con fecha 20 de enero de 2017, se suscribe nuevamente un contrato de prestación de servicios ocasionales suscrito por el actor Diego Armando Moreno Jácome, con el entonces Alcalde del cantón La Maná, Juan Santo Villamar Cevallos para cumpla el cargo de Certificador, extendiéndole el nombramiento provisional el 23 de enero de 2017, que rige a partir del 04 de enero de 2017. Con fecha 16 de noviembre de 2018 mediante acción de personal No. 112-UATH-2018, el entonces alcalde de La Maná Juan Santo Villamar

¹⁶ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 57.

¹⁷ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 58 y 59.

Cevallos, ratifica el nombramiento a favor de Moreno Jácome. El 17 de mayo de 2019, el actual Alcalde Ing. Hipólito Carrera Benítez, mediante Memorándum Num. MEM-210-ALC- le notifica con la terminación del nombramiento provisional, emitiendo además la acción de personal No. 03-UATH-2019-FG, de fecha 22 de mayo de 2019. Habiendo laborado el tiempo de 16 meses. Es decir en total el legitimado activo ha laborado 3 años 9 meses [...]

46. Por otra parte, en la sentencia impugnada se señala que:

Cabe indicar que los Nombramientos Provisionales, son los que se otorgan para ocupar temporalmente los puestos determinados en la letra b) del artículo 17 de la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP); y no generan derecho de estabilidad a la o el servidor. El referido Art. 17 dispone las clases de nombramientos para el ejercicio de la función pública, y en la letra b) indica los diferentes nombramientos provisionales que pueden emitirse, si se presentan las siguientes circunstancias [...] Además faculta otorgar los nombramientos provisionales señalados en las letras b.1) y b.2) a favor de servidoras o servidores públicos de carrera que prestan servicios en la misma institución; o a personas que no tengan la calidad de servidores públicos de acuerdo con el Art. 18 del Reglamento de la LOSEP. Por otro lado, en relación a los requisitos del ingreso, en el Art. 5 del referido Reglamento constan las excepciones al cumplimiento, en el siguiente sentido: “Para ocupar un puesto en el servicio público de carácter provisional, de libre nombramiento y remoción; y, de período fijo, excluidos de la carrera del servicio público determinados en el artículo 17, letras b.1), b.2), b.3), b.4), c) y d); y, en las letras a), b) y h) del artículo 83 de la LOSEP, las personas no se someterán al proceso del concurso de méritos y oposición, ni al período de prueba. Los contratos de servicios ocasionales por su naturaleza, no se encuentran sujetos a concursos de méritos y oposición, por cuanto no ingresan a la carrera del servicio público, conforme lo determina el inciso cuarto del artículo 58 de la LOSEP”, lo cual de modo alguno le otorga estabilidad. [...]

47. Finalmente, la Sala, en voto de mayoría, añadió que:

[...] Es menester recalcar que la Disposición Transitoria Décima Primera en la LOSEP, protege a los servidores/as que han laborado de forma ininterrumpida por más de cuatro años en la misma entidad, situación que en la causa que nos ocupa tampoco ocurre, pues como se ha explicado el legitimado activo ha laborado para el GAD Municipal de La Maná desde el 01 de julio de 2014 al 10 de febrero de 2015, fecha en la que ha presentado una renuncia, teniendo un período laboral, como se dijo en líneas anteriores de siete meses; Como asistente De la Dirección administrativa laboró 10 meses del 11 de febrero de 2015 al 31 de diciembre de 2015; de proveedor laboró 6 meses de 04 de enero de 2016 hasta el 31 de julio de 2016; y, con nombramiento provisional de enero de 2017 hasta el 21 de mayo de 2019, prestó sus servicios por 16 meses, sumado lo cual ha laborado 3 años 9 meses; siendo inadecuada la reclamación en la acción de protección presentada; lo que es concordante con lo establecido en el Art. 228 de la Constitución [...]

[...] De ahí que, cesar de sus funciones a quien ha laborado por períodos y no ha cumplido cuatro años consecutivos como imperativamente dispone el Art. 12 reformado de la LOSEP, y que haya ingresado al servicio público sin un concurso de méritos y oposición del cargo que venía desempeñando no es violentar el derecho a la seguridad jurídica; pues se insiste que dicho nombramiento provisional de acuerdo a los artículos invocados de la

LOSEP, no le dan el derecho a la estabilidad. Consecuentemente el Alcalde del GAD Municipal de La Maná, en base a las atribuciones [...] ha NOTIFICADO la terminación del nombramiento provisional al señor Ing. Diego Armando Moreno Jácome en el cargo de CERTIFICADOR DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD de la Maná [...]

48. Así, concluyó que:

De lo analizado se evidencia que no se han violado derechos constitucionales del legitimado activo para que sea procedente la acción de protección. Lo que se impugna en definitiva es el acto administrativo por el cual en base a la potestad legal que le confiere al Alcalde declara la terminación del nombramiento provisional, reiterando que es una facultad de la autoridad nominadora dar por terminado el nombramiento provisional cuando el accionante no ha ingresado al cargo bajo un concurso de méritos y oposición y/o a [sic] permanecido en dicho cargo por un tiempo mayor a los cuatro años y más aún en el caso sub judice su permanencia ha sido de forma interrumpida por períodos; esta decisión unilateral precisamente configura el acto de carácter administrativo [...]

49. Acorde a lo citado, respecto del parámetro (i) se evidencia que la Sala Provincial enunció los hechos, tomando en cuenta lo probado, señalando que el accionante habría ocupado diversos cargos, por distintos tiempos, sin llegar, a su criterio, a juntar 4 años. Por ende, se cumple con la enunciación fáctica.

50. A continuación, sobre el parámetro (ii) toma como base la LOSEP, sus artículos 12, 17, 58, 63, 85 y la Disposición Transitoria Décima Primera, y aborda la clase de nombramientos y las facultades de la autoridad nominadora sobre el personal regido bajo dicha normativa.

51. En tal sentido, cumple con la enunciación normativa.

52. Finalmente, en cuanto al parámetro (iii), la Sala Provincial explica la pertinencia de la aplicación normativa a los enunciados fácticos, haciendo el siguiente razonamiento:

- a.** Tiempo de labor del accionante: 3 años 9 meses.
- b.** Tiempo que debía laborar para – a su criterio- tener estabilidad: 4 años consecutivos, según la Disposición Transitoria Décima Primera de la LOSEP.
- c.** Conclusión: no existe vulneración de derechos constitucionales. Por ende, es un asunto de mera legalidad la impugnación de ese acto administrativo.

53. Como se observa, la Sala Provincial, en su análisis, consideró que, al no haber transcurrido los 4 años consecutivos de labor por parte del accionante, no existía ningún derecho constitucional vulnerado y, en consecuencia, se trataba de un asunto de mera legalidad que debía ser impugnada en otra sede.

54. En consecuencia, la sentencia impugnada sí cumple con el criterio de suficiencia de motivación, pues contiene una fundamentación fáctica y normativa, y se explica la pertinencia de las normas a los hechos del caso en concreto. Por lo tanto, esta Corte verifica que la Sala Provincial cumplió con la fundamentación suficiente en su sentencia.
55. Finalmente, esta Corte estima necesario expresar que la garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales.¹⁸ Por tanto, cuando se alega la vulneración de la garantía de la motivación, no es deber de la Corte verificar la corrección o incorrección de los fundamentos esgrimidos por los órganos jurisdiccionales para justificar sus decisiones, sino evaluar si se cumplieron con las condiciones mínimas para concluir que la motivación fue suficiente con miras a tutelar el derecho a la defensa.

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 932-20-EP.
2. Se dispone la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

18 CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrafo 28.

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, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 11 de julio de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL