

**UNIVERSIDAD METROPOLITANA DEL ECUADOR**



**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES, HUMANIDADES Y EDUCACIÓN**

**CARRERA: DERECHO**

**SEDE QUITO**

**TRABAJO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE  
ABOGADO DE LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA DEL  
ECUADOR.**

**TEMA: VIABILIDAD DE LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN ANTE LA TERMINACIÓN  
DE NOMBRAMIENTOS PROVISIONALES**

**AUTORA:**

**MARÍA BELÉN VILLARREAL MERA**

**TUTOR:**

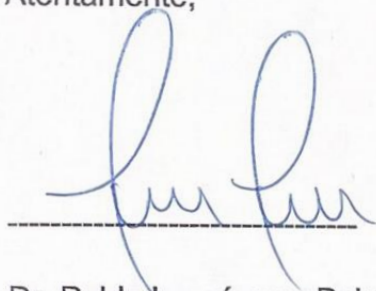
**DR. PABLO LEGUÍSAMO BOHORQUEZ, MSC.**

**QUITO – 2024**

## CERTIFICACIÓN DEL ASESOR

Dr. PABLO LEGUÍSAMO BOHORQUEZ, MSc., en calidad de Asesor del Trabajo de Titulación, designado por el Director de la Carrera de Derecho Sede Quito de la UMET, certifico que la estudiante: María Belén Villarreal Mera, ha culminado el trabajo de titulación, con el tema: "VIABILIDAD DE LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN ANTE LA TERMINACIÓN DE NOMBRAMIENTOS PROVISIONALES", quien ha cumplido con todos los requisitos legales exigidos por lo que se aprueba la misma.

Atentamente,



Dr. Pablo Leguísamo Bohórquez

Docente

## **CERTIFICACIÓN DE AUTORÍA DE TRABAJO DE TITULACIÓN**

Yo, María Belén Villarreal Mera, estudiante de la Universidad Metropolitana del Ecuador “UMET”, derecho, declaro en forma libre y voluntaria que el presente trabajo de investigación que versa sobre: “VIABILIDAD DE LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN ANTE LA TERMINACIÓN DE NOMBRAMIENTOS PROVISIONALES” y las expresiones vertidas en la misma, son autoría de la compareciente, las cuales se han realizado en base a recopilación bibliográfica, consultas de internet y consultas de campo.

En consecuencia, asumo la responsabilidad de la originalidad de la misma y el cuidado al referirme a las fuentes bibliográficas respectivas para fundamentar el contenido expuesto.

Atentamente,

María Belén Villarreal Mera

C.C 0401439922

## **CESIÓN DE DERECHOS DE AUTOR**

Yo, María Belén Villarreal Mera, en calidad de autora y titular de los derechos morales y patrimoniales del trabajo de titulación, “VIABILIDAD DE LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN ANTE LA TERMINACIÓN DE NOMBRAMIENTOS PROVISIONALES” cedo a favor de la Universidad Metropolitana del Ecuador una licencia gratuita, intransferible y no exclusiva para el uso no comercial de la obra, con fines estrictamente académicos. Conservo a mi favor todos los derechos de autor sobre la obra, establecidos en la normativa citada.

Así mismo, autorizo a la Universidad Metropolitana del Ecuador para que realice la digitalización y publicación de este trabajo de titulación en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

El autor declara que la obra objeto de la presente autorización es original en su forma de expresión y no infringe el derecho de autor de terceros, asumiendo la responsabilidad por cualquier reclamación que pudiera presentarse por esta causa y liberando a la Universidad de toda responsabilidad.

María Belén Villarreal Mera

C.C 0401439922

## **DEDICATORIA**

El presente trabajo de investigación está dedicado a mis padres, a mis hermanos Solange y Sebastián por ser mi fortaleza y en especial a mi querida abuelita Anita Álvarez, por ser madre, abuela, amiga y confidente ya que gracias a su ejemplo de constancia, responsabilidad, amor, dedicación, valentía y excelentes valores hicieron de mí una mujer que alcanza sus objetivos empleando sus enseñanzas.

## **AGRADECIMIENTO**

Agradezco al Tutor de mi trabajo de investigación, el doctor Pablo Leguísamo Bohórquez, excelente abogado y docente, quien con su gran conocimiento y guía ha hecho que culmine con éxito mi trabajo de titulación.

Y un agradecimiento muy especial a Lenin López por ser luz y apoyo incondicional en mi vida.

## ÍNDICE

CERTIFICACIÓN DEL ASESOR .....	ii
CERTIFICACIÓN DE AUTORÍA DE TRABAJO DE TITULACIÓN .....	ii
CESIÓN DE DERECHOS DE AUTOR.....	iii
DEDICATORIA.....	iv
AGRADECIMIENTO.....	v
ÍNDICE .....	VI
RESUMEN .....	IX
ABSTRACT .....	X
INTRODUCCIÓN .....	1
Objetivos .....	2
Objetivo general.....	2
Objetivos específicos .....	2
CAPÍTULO I .....	5
1. SERVIDORES PÚBLICOS Y LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN.....	5
1.1. Los servidores Públicos .....	5
1.1.1. Definición .....	5
1.1.2. Ingreso al Servicio Público.....	6
1.1.2.1. Nombramiento permanente .....	8
1.1.2.2. Nombramiento Provisional .....	9
1.1.2.3. De libre remoción .....	12
1.1.2.4. De período Fijo.....	12
1.1.2.5. Contrato de servicios ocasionales .....	13
1.1.3. Registro de nombramientos y contratos .....	14
1.2. La acción de protección .....	15
1.2.1. La acción de protección en el Ecuador.....	15
1.2.2. Objeto de la acción de protección.....	16
1.2.3. Requisitos.....	17
1.2.3.1. Violación de un derecho constitucional. ....	18
1.2.3.2. Acción u omisión de autoridad pública o de un particular.....	18

1.2.3.3. Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado.....	21
1.2.4. Improcedencia de la acción de protección.....	22
1.2.5. Residualidad de la acción de protección .....	25
1.2.6. Subsidiariedad de la acción de protección.....	26
1.3. Procedencia de la acción de protección ante la terminación de nombramientos provisionales regulados por el Art. 18 letra c) del Reglamento General a la LOSEP. ....	26
1.3.1. La acción de protección como vía adecuada y eficaz.....	26
1.3.2. Ineficacia de la vía contencioso administrativa .....	28
1.3.3. La sentencia No. 2006-18-EP/24 como medio de improcedencia e inadmisión de la acción de protección. ....	29
1.3.4. Pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre la aplicabilidad de la sentencia No. 2006-18-EP/24.....	30
1.3.6. Análisis comparativo de las sentencias emitidas antes y después de la sentencia 2006-18-EP/24 .....	38
1.3.7. Principales derechos constitucionales que se vulneran con la terminación de nombramientos provisionales .....	39
1.6.7.1 Violación del derecho a la seguridad jurídica .....	40
1.6.7.2. Violación del derecho a la motivación. ....	43
1.6.7.3. Violación del derecho al Trabajo. ....	46
CAPÍTULO II .....	49
2. METODOLOGÍA.....	49
2.1. Tipo de Investigación .....	49
2.1.1. Técnicas Documentales.....	50
2.1.1.1. Técnica de lectura científica.....	50
2.1.1.2. Fichas Bibliográficas. ....	50
2.1.2. Técnicas de Campo:.....	50
2.1.2.1. Entrevistas. ....	50
2.2. Métodos .....	58

2.3.1.	Método Inductivo: .....	58
2.3.2.	Método Deductivo: .....	59
2.3.3.	Método Analítico: .....	59
2.3.4.	Método Comparativo:.....	60
2.3.5.	Método Exegético .....	60
CAPÍTULO III .....		61
3. RESULTADOS Y PROPUESTA.....		61
3.1. Presentación de la propuesta .....		62
3.1.1 Objetivos de la propuesta .....		62
3.1.1.1. Objetivo General.....		62
3.1.1.2. Objetivos específicos.....		63
3.1.2 Justificación de la propuesta.....		63
3.1.3 Factibilidad de la propuesta .....		65
3.1.4 Estructura de la propuesta.....		66
3.1.4.1. Temas a tratar como propuesta de capacitación .....		67
3.1.4.2. Dirigido a:.....		68
3.1.4.3. Duración.....		68
3.1.4.4. Modalidad .....		68
3.1.4.5. Capacitadores.....		69
3.1.4.6. Material de Trabajo .....		69
3.1.4.6.1. Guía para abogados.....		69
3.1.4.6.2. Guía para los Jueces Constitucionales .....		71
3.1.4.6.3. Guía para las autoridades públicas. ....		72
3.1.4.7. Presupuesto.....		73
CONCLUSIONES.....		74
RECOMENDACIONES .....		75
BIBLIOGRAFÍA .....		76

## RESUMEN

Ante el cambio de autoridades en los organismos de la administración pública que conforman el Estado, con frecuencia se producen cesaciones de funciones de servidores públicos que ingresaron a través de nombramiento provisional, sin que se cumpla con la condición para la cual fueron emitidos. El ejemplo más común de cesación de funciones, se produce en contra de los servidores públicos que poseían nombramiento provisional en base al artículo 18 literal c) del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, esto es, hasta que exista el ganador de un concurso de méritos y oposición. Para cesarlos en sus funciones las autoridades administrativas omiten contar de forma previa con el ganador del concurso de méritos y oposición para que ocupe el cargo del servidor que va a ser cesado, lo que trae consigo la violación de derechos constitucionales y el planteamiento de acciones de protección a fin de que se restablezcan dichos derechos mediante sentencia constitucional, obteniendo en su gran mayoría decisiones a su favor, sin embargo, una parte de jueces constitucionales han decidido rechazar estas garantías jurisdiccionales aplicando la sentencia 2006-2018-EP/24 de 13 de marzo de 2024 emitida por la Corte Constitucional del Ecuador, lo hacen señalando como principal fundamento que existe otra vía adecuada y eficaz dentro de la justicia ordinaria como lo es el Tribunal Contencioso Administrativo, es por ello que a través de un estudio casuístico, doctrinario y constitucional, se analiza la procedencia de la acción de protección en estos casos.

**Palabras clave:** Acción de protección, Nombramientos provisionales, sentencia 2006-2018-EP/24, Corte Constitucional del Ecuador.

## ABSTRACT

With the change of authorities in the public administration agencies which make up the state, oftenly there are terminations of functions of public employees who were appointed provisionally without meeting the conditions for which they were issued. The most common example of termination of functions occurs against public employees who held provisional appointments based on Article 18, letter c) from the General Regulations to the Organic Law of the Public Service, that is, until a winner of a merit-based competition is determined. When terminating their functions, the administrative authorities omit to previously have a winner of a merit-based competition to take over the position of the employee who is to be terminated. Which results in the violation of constitutional rights and the filing of protective actions to restore these rights through a constitutional judgment. However, some constitutional judges have decided to reject these jurisdictional guarantees by applying judgment 2006-2018-EP/24 of March 13, 2024, issued by the Constitutional Court of Ecuador, arguing that there is another adequate and effective recourse within the ordinary justice system, such as the Administrative Contentious Tribunal. Therefore, through a casuistic, doctrinal, and constitutional study, the admissibility of the protective action in these cases is analyzed.

**Keywords:** Protective action, Provisional appointments, judgment 2006-2018-EP/24, Constitutional Court of Ecuador.

## INTRODUCCIÓN

El nombramiento provisional es una de las formas de ingreso al servicio público, sin embargo, esta figura ha sido una de las más afectadas por las autoridades administrativas cuando deciden cesar de funciones a sus servidores, pues en casi todos los casos, los mencionados nombramientos son terminados sin que se cumplan las condiciones para lo cual fueron otorgados, afectando los derechos de las personas que han prestado sus servicios bajo esta modalidad de trabajo, lo que ha ocasionado que como principal mecanismo de defensa se interpongan acciones de protección.

Ante la recurrente violación de derechos constitucionales los jueces constitucionales adoptaron una línea resolutive a favor de los accionantes cuando se argumentaba la violación de los derechos, principalmente a la seguridad jurídica, motivación y trabajo.

Al emitir la Corte Constitucional del Ecuador la sentencia 2006-18-EP/24 de 13 de marzo de 2024, existió un cambio abrupto, pues se pudieron verificar resultados negativos en varias sentencias de jueces constitucionales con respecto a las acciones de protección planteadas contra actos administrativos de terminación de nombramientos provisionales, principalmente en los que han sido otorgados en base al Art. 18 literal c) del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, pues a pesar de la evidente violación de derechos constitucionales alegadas por los accionantes, se adoptó una regla que no es obligatoria, para señalar que el conocimiento de este tipo de controversias le corresponde a la justicia ordinaria, es por ello que esta investigación se centra en determinar la procedencia de esta garantía jurisdiccional en contraste a las decisiones adoptadas por los jueces.

Por lo expuesto, este trabajo de investigación parte de la siguiente problemática: ¿Cuándo la Acción de Protección es procedente ante la terminación de nombramientos provisionales regulados por el Art. 18 literal c) del Reglamento general a la LOSEP, a la luz de la sentencia 2006-2018-EP/24 de 13 de marzo de 2024 emitida por la Corte Constitucional del Ecuador? Iniciando de esto, se derivan los siguientes Objetivos:

## **Objetivos**

### **Objetivo general**

Determinar cuál es la vía adecuada y eficaz para garantizar los derechos constitucionales en la terminación de nombramientos provisionales regulado por el Art. 18 literal c) del reglamento general a la LOSEP a la luz de la sentencia 2006-18-EP/24 de 13 de marzo de 2024.

### **Objetivos específicos**

1.- Analizar las formas de ingreso al servicio público y la viabilidad de la acción de protección ante los nombramientos provisionales, en específico los regulados por el Art. 18 literal c) del reglamento general a la LOSEP

2.- Estructurar los métodos y técnicas de investigación para la comprobación de la hipótesis y planteamiento de la propuesta.

3.- Elaborar una propuesta sobre la viabilidad de la acción de protección ante la terminación de nombramientos provisionales a la luz de la sentencia 2006-18-EP/2024 emitida por la Corte Constitucional del Ecuador.

Esta investigación tiene su debida justificación, pues al ser un tema de actualidad y de interés, se considera que la Acción de Protección al ser rechazada en estos casos genera que el servidor público cesado de sus funciones se someta a la justicia ordinaria por varios años y bajo un análisis de legalidad que se aleja completamente de los derechos constitucionales vulnerados, así como de la celeridad procesal y en muchos casos se quede sin la posibilidad de impugnar ante cualquier otra vía, asentándose una impunidad sobre la violación de sus derechos, por lo que es importante generar un análisis y recomendaciones que permita brindar a ciudadanos, abogados, autoridades públicas y jueces, un conocimiento cabal sobre la prohibición de terminar nombramientos provisionales sin que previamente exista el ganador de un concurso de méritos y oposición y la consecuente violación de derechos constitucionales que ello produce.

Así mismo, este estudio permitirá comprender el real alcance de la sentencia 2006-18-EP/2024 con el fin de determinar la procedencia de la acción de protección en los casos de terminación de nombramiento provisional, frente a la acción subjetiva o de plena jurisdicción que se debe sustanciar en el Tribunal Contencioso

Administrativo, con el objeto de garantizar los derechos del ciudadano a través de una vía adecuada y eficaz.

Desde el punto de vista de su estructura esta tesis está compuesta de tres capítulos, el primer capítulo de esta investigación realiza un estudio de los servidores públicos y sus diversas modalidades de ingreso al servicio público, como lo es el nombramiento permanente, de libre remoción, de periodo fijo, contrato de servicios ocasionales, tomando relevancia los nombramientos provisionales, principalmente los que son otorgados a través del Art. 18 letra c) del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público;

Así mismo se analiza el surgimiento de la acción de protección como mecanismo de protección o tutela de derechos constitucionales, además se estudia su objeto, requisitos, causas de improcedencia y estudio crítico de sentencias relevantes para el desarrollo del tema central.

El capítulo primero finaliza con un análisis sobre la procedencia de la acción de protección ante los actos administrativos de terminación de nombramientos provisionales amparados en el Art. 18 letra c) del Reglamento General a la LOSEP, la ineficacia de la justicia ordinaria para conocer este tipo de violaciones a derechos constitucionales, pasando por un análisis comparativo entre las decisiones antes y después de la emisión de la sentencia 2006-18-EP/24 emitida por la Corte Constitucional del Ecuador, así como por los pronunciamientos de dicho organismo sobre la aplicabilidad de la mencionada sentencia.

El segundo capítulo empieza con la metodología empleada, y a lo que se indica que el tipo de investigación que se utilizó en este trabajo de investigación es mixto, porque emplea tanto el trabajo documental para fundamentar teóricamente la investigación, como el trabajo de campo. En este último se utiliza como técnica la entrevista. La muestra estuvo constituida por cuatro abogados expertos en derecho Constitucional y Administrativo. Los métodos que se utilizaron en el desarrollo de la investigación fueron el Inductivo, deductivo, analítico, comparativo y exegético.

Finalmente, el tercer capítulo contiene el análisis de los resultados de las técnicas de investigación, así como consta la propuesta de esta investigación, sus objetivos, fundamentación, factibilidad y estructura, la misma que servirá para abogados que planteen acciones de protección, para los jueces y entidades públicas

que deban conocer y resolver este tipo de garantías jurisdiccionales, dentro de estos casos específicos.

Pero sobre todo este trabajo permitirá generar un análisis conclusiones y recomendaciones que permita brindar a ciudadanos, abogados, autoridades públicas y jueces, un conocimiento cabal sobre la prohibición de terminar nombramientos provisionales sin que previamente exista el ganador de un concurso de méritos y oposición y la consecuente violación de derechos constitucionales que ello produce.

## CAPÍTULO I

### 1. SERVIDORES PÚBLICOS Y LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN

#### 1.1. Los servidores Públicos

##### 1.1.1. Definición

Para iniciar el estudio del presente tema de investigación, es preciso entender cómo surgió el servicio público, de manera particular en el Ecuador, la noción de servicio público surgió en el año 1830 a través de la Ley básica que ha contenido tradicionalmente la normativa sobre el servicio público, la Ley de Hacienda, la cual fue derogada por la Ley Orgánica de Hacienda Financiera y Control en 1977, que dispuso determinadas disposiciones sobre servidores públicos de la Ley Orgánica de Hacienda y que luego paso a ser la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

De acuerdo con el autor (Pérez, 2014):

La primera Ley de Carrera Administrativa se expidió en 1959 y fue posteriormente codificada en 1960, la que se pone en vigencia en 1964 y se vuelve a codificar en 1978, como Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. La Ley sobre la materia, anterior a la vigente se expidió en 2003 con la extensa denominación de "Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público", conocida como LOSCCA (pág. 7).

Actualmente la Ley Orgánica de Servicio Público en adelante LOSEP promulgada en el Registro Oficial Suplemento No. 294 de fecha 06 de octubre del 2010 es la que regula a los servidores públicos del Ecuador, después de adentrarnos en los antecedentes del servicio público, es imprescindible llegar a definir al servidor público entendido así como la autora Stephanie Robles, lo define, citando a Rafael Bielsa.

Robles (2013):

Rafaela Bielsa cuando se refiere al funcionario público nos indica que: Es la virtud de designación especial y legal (sea por Decreto Ejecutivo, sea por elección) y de manera continua, bajo formas y condiciones determinadas en una delimitada esfera de competencia, constituye o concurre a "constituir" y a "expresar o ejecutar" la voluntad del Estado, cuando esa voluntad se dirige a la realización de un fin público, ya sea actividad jurídica o actividad social. (pág. 1).

Robles cita al Dr. Jaramillo para definir al Servidor Público:

Dr. Hernán Jaramillo Ordoñez, define al servidor público como: Funcionario o empleado que ejerce la función de administrar los servicios y la gestión de los intereses públicos; el cual para prestar servicios públicos eficientes y eficaces requiere de conocimientos, vocación, aptitudes para el trabajo, especialidad probidad, lealtad y sentido de responsabilidad que concite el respecto a la ciudadanía (Robles, 2013, pág. 1)

Por otro Agüero y Olmeda, indican que “servidor público es la persona física que expresa y participa en la formación y ejecución de la voluntad estatal, es decir es el medio que de hecho y por derecho utiliza al Estado para realizar sus actividades” (Agüero & Olmeda, 2007, pág. 37)

Por otra parte, es importante entender que la Constitución en el Artículo 229 señala que los Servidores Públicos son “personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público”. (Ecuador, Asamblea Constituyente, 2008) en concordancia con lo estipulado en el artículo 4 de la LOSEP.

### **1.1.2. Ingreso al Servicio Público**

Las relaciones entre los servidores públicos y el Estado se encuentran reguladas por la LOSEP y su reglamento, en donde se destaca la regulación de su relación laboral en cuanto a su ingreso, promoción, cesación, entre otras. El ingreso al servicio público se lo hace por nombramiento o contrato, mientras que la cesación de funciones se lo realiza por terminación del nombramiento o contrato, renuncia, destitución, cesación de funciones entre otras.

El Art. 5 de la LOSEP es puntual al señalar que para el ingreso al servicio público se requiere como requisitos principales:

- a) Tener más de 18 años y gozar plenamente de los derechos establecidos por la Constitución de la República y la Ley para ejercer una función pública;
- b) No estar sujeto a interdicción civil, no ser deudor en proceso de concurso de acreedores y no encontrarse en estado de insolvencia fraudulenta declarada judicialmente;
- c) No estar comprendido en alguna de las causales de prohibición para ejercer cargos públicos;
- d) Satisfacer los requisitos de formación académica y demás competencias exigidas según lo establecido en esta Ley y su Reglamento;
- e) Haber votado, cuando se tiene la obligación de hacerlo, salvo las causas de exención previstas en la Ley;
- f) No estar

en mora en el pago de créditos otorgados a favor de entidades u organismos del sector público, a excepción de lo establecido en el Artículo 9 de la presente Ley; g) Presentar la declaración jurada de patrimonio que incluirá lo siguiente: g.1.- Autorización para levantar el sigilo de sus cuentas bancarias; g.2.- Declaración de no adeudar más de dos pensiones alimenticias; y, g.3.- Declaración de no estar implicado en casos de nepotismo, inhabilidades o prohibiciones conforme a la Constitución de la República y la normativa legal vigente; h) Haber sido declarado vencedor en el concurso de méritos y oposición, salvo en los casos de servidores públicos de elección popular o de libre designación y remoción; i) Cumplir con los demás requisitos señalados en la Constitución de la República y la Ley. (Ecuador, Asamblea Nacional, 2010)

Mientras que la Constitución en su Art. 228 determina que:

Art. 228.- El ingreso al servicio público, así como el ascenso y la promoción en la carrera administrativa, se llevarán a cabo mediante concursos de méritos y oposición, de acuerdo con lo que determine la ley, con excepción de los servidores públicos de elección popular o de libre designación y remoción. La falta de cumplimiento de esta disposición resultará en la destitución de la autoridad que realizó la nominación (Ecuador, Asamblea Constituyente, 2008)

También es preciso señalar que la persona que ingresa como servidor público tiene derechos deberes y obligaciones, con lo cual el Art. 23 de la LOSEP hace referencia a varios derechos como por ejemplo el goce de estabilidad laboral, pago justo de su remuneración, gozar de prestaciones laborales, indemnizaciones de conformidad a la ley, goce de vacaciones, licencias, permisos y comisiones, accionar demandas, ejercer sus funciones en un ambiente laboral adecuado, no ser discriminado por ninguna razón, entre otros.

Es importante señalar que los servidores públicos, así como derechos y deberes también tienen prohibiciones, las cuales están indicadas en el Art. 24 de la LOSEP e incurrir en alguna de las prohibiciones antes descritas, puede ocasionar el establecimiento de responsabilidad administrativa en contra del servidor infractor, quien puede ser sancionado a través del respectivo procedimiento administrativo disciplinario, en donde se debe garantizar el debido proceso, principalmente su derecho a la defensa.

Detallado lo anterior, es preciso indicar que los servidores públicos para que ocupen una plaza laboral dentro de una institución pública deben ser nombrados por

un concurso de méritos y oposición el cual se lo realiza a través de una serie de pasos planificados y ordenados, empezando por la planificación, la partida presupuestaria y la autorización por parte de la administración de cada entidad.

El Art. 65 de la LOSEP, establece que el ingreso a un puesto público se realizará mediante un concurso que evalúe la idoneidad de los aspirantes y garantice el acceso equitativo a todos los interesados (Ecuador, Asamblea Nacional, 2010)

La tesis del autor Carlos Barriga hace referencia, sobre el tema y describe:

El concurso de méritos y oposición es la consecuencia de la planificación del talento humano y debería ser estructurado de acuerdo a las necesidades y capacidad técnica y financiera de la entidad, debiendo garantizar en todo momento los criterios de igualdad de trato sin discriminación alguna de los deberes y derechos de las y los postulantes. (Barriga, 2018, pág. 2)

Tomando como punto de estudio los nombramientos, es importante definirlo y para ello Jaramillo, indica que “es una decisión administrativa por la cual la respectiva autoridad nominadora designa a una persona para que desempeñe una función pública. El nombramiento deberá ser elaborado en el formulario de acción de personal” (Jaramillo H. , 1999, pág. 170)

El nombramiento, una vez ocurrido su registro y la posesión, determina el momento a partir del cual el servidor público queda sujeto a los derechos, deberes, responsabilidades y prohibiciones inherentes a la función pública.

La LOSEP establece en su Art. 17 las clases de nombramiento las cuales son: “a) Permanentes; b) Provisionales; c) De libre nombramiento y remoción; d) De periodo fijo”. (Ecuador, Asamblea Nacional, 2010)

#### **1.1.2.1. Nombramiento permanente**

La doctrina ecuatoriana al definir al nombramiento permanente es señala de manera clara que es:

Aquel que permanece, que perdura, que se mantiene en el tiempo. Confieren, por tanto, estabilidad al titular del cargo. Por lo cual, solo es para servidores que ingresan mediante concurso de merecimiento y oposición a la carrera de servidor público. Este tipo de nombramiento se confiere a los servidores que ejercen la función pública una vez que han sido declarados ganadores del respectivo concurso de méritos y posición,

se han posesionado del cargo y han aprobado la evaluación correspondiente del período de prueba. (Montesterolo & Rosero, 2023, pág. 162)

También se dice que los nombramientos permanentes se emiten “para llenar vacantes mediante el sistema de selección que prevé la LOSEP”. (Guerrero F. , 2019, pág. 133)

En este sentido los nombramientos permanentes o regulares, son producto de ganar un concurso de méritos y oposición, los cuales generan derechos a favor del servidor público, entre los cuales el principal es el de estabilidad laboral.

La LOSEP en su Art. 17 indica que los nombramientos permanentes son aquellos que se expiden para llenar vacantes mediante el sistema de selección y el Reglamento a la LOSEP señala que “el nombramiento permanente se otorga a la o el ganador del concurso de méritos y oposición, una vez que haya aprobado el período de prueba” (Ecuador, Asamblea Nacional, 2010)

En definitiva, son servidores públicos con estabilidad laboral, quienes han obtenido nombramiento definitivo o permanente, es decir aquellos que forman parte del sistema de carrera de servicio público, por haberse incorporado mediante el procedimiento del concurso de méritos y oposición, luego del cual han aprobado el período de prueba.

### **1.1.2.2. Nombramiento Provisional**

Dentro de nuestra normativa nacional, Los nombramientos provisionales se encuentran señalados en el 17 letra b) de la LOSEP, en concordancia con el Art. 17 literal b) y Art. 18 del Reglamento a LOSEP, de donde se desprende que los nombramientos provisionales corresponde a “aquellos otorgados para ocupar temporalmente los puestos determinados en dichas normas, así como este tipo de nombramientos no generarán derecho de estabilidad a la o el servidor” (Ecuador, Asamblea Nacional, 2010)

A decir, de la autora Mary Caicedo “el nombramiento provisional es la asignación transitoria de un empleo de la carrera administrativa vacante temporalmente o de manera definitiva, a una persona que reúna los requisitos para desempeñarlo mientras surte el respectivo concurso de méritos para proveerlo” (Caicedo, 2014, pág. 129)

Mientras que el autor Carlos Barriga es su tesis de grado, sobre este tema, infiere que:

Este tipo de nombramientos surge con la necesidad de cubrir provisionalmente una vacante existente en la institución contratante en razón de que existe la necesidad de reemplazar al titular del puesto público o que se encuentra ausente ya sea por destitución, enfermedad o alguna otra característica establecida por la Ley. (Barriga, 2018, pág. 12)

Los nombramientos provisionales conforme lo establece el Art. 17 letra b) de la LOSEP, proceden para atender diferentes circunstancias, así tenemos que se expiden para ocupar temporalmente un cargo, en los siguientes casos:

b.1b.1) La posición de un servidor que ha sido suspendido de sus funciones o destituido, hasta que la Sala de lo Contencioso Administrativo u otra instancia competente emita su fallo; b.2) La posición de una servidora o servidor que esté disfrutando de una licencia sin remuneración. Este nombramiento no podrá exceder la duración de dicha licencia; b.3) Para cubrir la posición de una servidora o servidor que esté en comisión de servicios sin remuneración o en una vacante. Este nombramiento no podrá exceder el tiempo estipulado para dicha comisión; b.4) Aquellos en puestos incluidos en la escala del nivel jerárquico superior; y, b.5) De prueba, otorgado a la servidora o servidor que ingresa a la administración pública o a quien haya sido ascendido durante el periodo de prueba. (Ecuador, Asamblea Nacional, 2010)

De todos estos nombramientos provisionales, esta investigación se centrará en el análisis del nombramiento provisional, que se otorga en base al art 18 literal c) del Reglamento General a la LOSEP, es decir el que se emite:

Para ocupar un puesto vacante hasta que se determine el ganador del concurso de méritos y oposición, se requiere una convocatoria como requisito básico para la designación provisional. Este nombramiento provisional puede ser otorgado a una servidora, un servidor o una persona que no sea servidor, siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos para el puesto. (Ecuador, Presidencia de la República, 2011)

Los servidores públicos con nombramiento provisional pueden ser cesados de sus funciones según lo señalado en el Art. 47 de la LOSEP en concordancia con el Art. 101 y siguientes del Reglamento de la LOSEP siendo las que se presentan a continuación:

a) Por renuncia voluntaria formalmente presentada; b) Por incapacidad absoluta o permanente declarada judicialmente; c) Por supresión del puesto; d) Por la pérdida de los derechos de ciudadanía declarada mediante sentencia firme; e) Por remoción, en el caso de servidores de libre nombramiento y remoción, de período fijo, en caso de cese del nombramiento provisional y por falta de requisitos o trámite adecuado para ocupar el puesto. La remoción no constituye una sanción; f) Por destitución; g) Por revocación del mandato; h) Por ingresar al sector público sin haber ganado el concurso de méritos y oposición; i) Por acogerse a los planes de retiro voluntario con indemnización; j) Por acogerse a la jubilación; k) Por compra de renunciaciones con indemnización; l) Por fallecimiento. (Ecuador, Asamblea Nacional, 2010)

En los casos de cesación de funciones de los servidores públicos con nombramiento provisionales, depende también del condicionante bajo el cual fue vinculado al servicio público, lo que tiene relación con el periodo de temporalidad conforme lo indica la LOSEP es su artículo 47, literal e) “Por remoción, tratándose de los servidores de libre nombramiento y remoción, de período fijo, en caso de cesación del nombramiento provisional y por falta de requisitos o trámite adecuado para ocupar el puesto. La remoción no constituye sanción” (Ecuador, Asamblea Nacional, 2010)

En los casos de cesación de funciones, los servidores públicos que poseen este tipo de nombramientos son los más perjudicados, pues en casi todos los casos, las autoridades públicas deciden terminar los nombramientos provisionales, sin que previamente se haya cumplido con la condición por las cuales fueron otorgados, con el objeto de ingresar a personas afines a su línea política, de pensamiento o de trabajo.

El caso más común es la cesación de funciones de quienes poseen nombramiento provisional otorgado hasta que exista el ganador de concurso de méritos y oposición conforme lo determina el Art. 18 letra c) del Reglamento General a la LOSEP. En estos casos las autoridades administrativas terminan dichos nombramientos sin que se cumpla previamente la condición para lo cual fueron otorgados, es decir, sin contar con el ganador del concurso de méritos y oposición, lo cual genera que se vulneren derechos constitucionales y la interposición de acciones de protección como mecanismo de protección de sus derechos.

### **1.1.2.3. De libre remoción**

La doctrina al referirse a los nombramientos de libre remoción, ha señalado lo siguiente:

Se trata de puestos excluidos del sistema de carrera, que no generan estabilidad, pues el titular puede ser libremente removido, sin que ello constituya sanción, ni requiera procedimiento alguno. A pesar de ello, la persona que ocupe un cargo de libre nombramiento y remoción debe cumplir los requisitos generales de ingreso al servicio público, según dispone el Art 85 de la LOSEP. (Montesterolo & Rosero, 2023, pág. 165)

El Art. 85 de la LOSEP establece que los nombramientos de libre remoción son aquellos que las autoridades nominadoras pueden designar, previo cumplimiento de los requisitos para ingresar al servicio público, y que permiten remover libremente a los servidores que ocupen los puestos indicados en los literales a) y h) del Artículo 83. Esto se refiere a quienes están a cargo de la dirección política y administrativa del Estado, así como a los servidores de libre nombramiento y remoción, y de nombramiento provisional. (Ecuador, Asamblea Nacional, 2010)

El autor Francisco Guerrero indica que:

La particularidad de este tipo de nombramientos es que pueden ser emitidos por decisión de la autoridad nominadora, sin necesidad de que el designado haya participado y ganado un concurso de méritos. Así también, por decisión de esa autoridad, la persona puede ser removida libremente de su cargo sin que se requiera la configuración de causales predeterminadas y sin necesidad de procedimiento administrativo alguno. (Guerrero F. , 2019, pág. 135)

### **1.1.2.4. De período Fijo**

La doctrina al hablar de los nombramientos de período fijo, en cuanto a sus funciones y estabilidad han señalado lo siguiente:

Los servidores sujetos a períodos cumplen sus funciones durante el tiempo predeterminado por la ley. En tal virtud, los procesos para designarlos deberían iniciar con la debida oportunidad, a fin de asegurar la continuidad en el funcionamiento del respectivo organismo. Mientras transcurre su período, los servidores gozan de estabilidad en el ejercicio del cargo. (Montesterolo & Rosero, 2023, pág. 165)

El Reglamento General a la LOSEP en su Art. 17 literal d) indica que “los nombramientos de período fijo son aquellos cuyos titulares son nombrados para

ejercer un puesto en el servicio público por un período determinado por mandato legal”. (Ecuador, Asamblea Nacional, 2010)

Y para el autor Francisco Guerrero Celi, sobre este tema señala que:

Los funcionarios designados bajo esta modalidad, de conformidad con lo que prevé el Art. 105 numeral 4.1) del Reglamento General a la LOSEP, cesan en sus funciones De manera inmediata el día en que concluya el período para el cual fue designado, sin que se requiera para tal efecto, la formalización de acto administrativo alguno. (Guerrero F. , 2019, pág. 137)

Por lo tanto, los nombramientos de período fijo si generan estabilidad mientras dure el tiempo hasta el cual es designado, siendo innecesario que para la cesación del mencionado nombramiento se requiera de un acto administrativo motivado con el fin de justificar su desvinculación, toda vez que el único condicionante para que se termine la relación laboral, es que se cumpla el período de temporalidad para el cual fue otorgado.

#### **1.1.2.5. Contrato de servicios ocasionales**

Los contratos de servicios ocasionales constituyen otra forma de ingresar al servicio público, los cuales no generan estabilidad, pues los servidores así contratados no ingresan a la carrera del servicio público “mientras dure su contrato”, pero pueden presentarse a concurso en virtud del principio de igualdad en el acceso a la función pública. (Montesterolo & Rosero, 2023, pág. 166)

La LOSEP en su Art. 58 señala que:

La suscripción de los contratos de servicios ocasionales será autorizada de forma excepcional por la autoridad nominadora, para satisfacer necesidades institucionales no permanentes, previo el informe motivado de la Unidad de Administración del Talento Humano, siempre que exista la partida presupuestaria y disponibilidad de los recursos económicos para este fin. (Ecuador, Asamblea Nacional, 2010)

En consecuencia, el Art. 143 de Reglamento General a la LOSEP, en su parte pertinente indica que:

La duración máxima de un contrato de servicios ocasionales será de hasta doce meses o hasta el final del ejercicio fiscal en curso, y podrá ser renovado una única vez por otros doce meses en el siguiente ejercicio fiscal. En este caso, no será necesario firmar un nuevo contrato para el nuevo ejercicio fiscal, bastando con la decisión

administrativa emitida por la autoridad nominadora o su delegado, la cual se incorporará al expediente respectivo junto con la certificación presupuestaria emitida por la unidad financiera de la institución (Ecuador, Presidencia de la República, 2011)

Es por ello que según el autor Francisco Guerrero este contrato tiene como finalidad:

Satisfacer necesidades ocasionales o eventuales que se presenten en las entidades, organismos o personas jurídicas del sector público. La celebración de estos contratos genera relación de dependencia de los contratistas con la contratante, estos servidores contratados por esta modalidad no gozan de estabilidad, ni ingresan a la carrera administrativa; tampoco tienen derecho a indemnización en caso de suspensión de los puestos o de las partidas, entre otras restricciones. (Guerrero F. , 2019, pág. 137)

De lo mencionado se establece que los contratos de servicios ocasionales, se otorgan para que la persona contratada preste sus servicios para suplir necesidades ocasionales no permanentes, bajo un tiempo máximo de un año, con una renovación excepcional para un tiempo igual. Ante esto, las autoridades públicas deben cuidar que la permanencia no se extienda por más del tiempo fijado por la ley, pues las necesidades ocasionales se desnaturalizarían, pasando a ser necesidades permanentes que requieren de otra modalidad de trabajo en el sector público, como los nombramientos definitivos previo el cumplimiento de requisitos legales.

### **1.1.3. Registro de nombramientos y contratos**

El art. 18 de la LOSEP indica que:

Los nombramientos deben ser registrados en la Unidad de Administración de Talento Humano de la entidad correspondiente dentro de un plazo de quince días. Si el funcionario responsable de este registro no lo realiza dentro del plazo indicado, será sancionado administrativamente, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales que pudieran aplicarse. (Ecuador, Asamblea Nacional, 2010)

Los actos administrativos realizados con nombramiento o contrato no registrado no afectarán a terceros y darán lugar a la determinación de responsabilidades administrativas, civiles y penales.

También el Reglamento a la LOSEP en su art 19 señala que los nombramientos y contratos de servicios ocasionales deberán registrarse en la UATH de conformidad con lo que establece el artículo 18 de la LOSEP y se deberá de realizar lo siguiente:

1. Registrar los nombramientos y contratos separados a través de la asignación de un código de identificación, con la fecha, sello institucional, constancia del registro y firma del responsable de la UATH, de acuerdo con cada ejercicio fiscal; 2. Todo nombramiento se registrará en una acción de personal, conforme al formulario establecido por el Ministerio de Relaciones Laborales; 3. Los contratos de servicios ocasionales únicamente deberán ser registrados por las UATH, 4. La acción de personal o el contrato de servicios ocasionales debidamente suscrito y registrado, será entregado a la o el servidor e incorporado en su expediente para los efectos legales correspondientes. Es importante indicar que todo movimiento de personal deberá ser registrado en el Sistema de Información que el Ministerio de Relaciones Laborales establezca para el efecto. (Ecuador, Presidencia de la República, 2011)

En general, para el perfeccionamiento de los nombramientos emitidos por las autoridades nominadoras y de los contratos celebrados, deben ser registrados sin excepción en el área de la unidad de administración de talento humano de la respectiva entidad, organismo o persona jurídica del sector público, dentro del plazo de 15 días contado a partir de su emisión.

## **1.2. La acción de protección**

### **1.2.1. La acción de protección en el Ecuador**

Según la autora Verónica Jaramillo Huilcapi en su obra, Las garantías Jurisdiccionales en el Sistema Jurídico Ecuatoriano, señala que los primeros antecedentes de la acción de protección en el Ecuador se encuentran en el numeral 15 del Art. 28 de la Constitución de 1967, que establecía:

Sin perjuicio de otros derechos que se deriven de la naturaleza de la persona, el Estado garantiza. (...) 15. El derecho a demandar el amparo jurisdiccional contra cualquier violación de las garantías constitucionales, sin perjuicio del deber que incumbe al Poder Público de velar por la observancia de la Constitución y las leyes. (Jaramillo V. , 2011, pág. 176)

Posteriormente, se crea la acción de amparo constitucional la misma que se introdujo en las reformas constitucionales del año 1996. (Jaramillo V. , 2011, pág. 176)

En el año 1998 en la Constitución Política del Ecuador se mantiene la acción de amparo constitucional, ampliando su ámbito de aplicación en su Art. 95 no solo a los actos de autoridad pública no judicial, sino también hacia los particulares cuando su conducta afecte grave y directamente un interés comunitario, colectivo o un derecho difuso. (Ecuador, Asamblea Constituyente, 1998)

Es en la actual Constitución, en su Art. 88 que se cambia la figura de amparo constitucional por la de acción de protección, que tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos consagrados en la Carta Magna (Ecuador, Asamblea Constituyente, 2008) la misma que se encuentra vigente hasta estos días, cuyo procedimiento se encuentra regulado por la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en adelante LOGJCC.

Así el Dr. Paúl Córdova en su obra Derecho Procesal Constitucional señala que la acción de protección:

Se presenta como un proceso de conocimiento del juez para resolver mediante sentencia la reparación integral (en sus dimensiones material e inmaterial), así como señalar las condiciones y obligaciones del servidor administrativo o judicial con respecto a resguardar los derechos constitucionales (Córdova, 2016, pág. 204)

Es por ello que la acción de protección ha tenido en nuestro país una importancia relevante, pues se ha convertido en un mecanismo muy utilizado ante la violación de derechos constitucionales, pero principalmente ha servido para que a través de sus sentencias se establezcan criterios para mejorar su aplicabilidad en procura de garantizar los derechos fundamentales.

### **1.2.2. Objeto de la acción de protección**

La Constitución, en su Art. 88, dispone que la acción de protección tiene como propósito brindar un amparo directo y efectivo a los derechos reconocidos en la Constitución. Esta acción puede ser presentada cuando haya una violación de derechos constitucionales, ya sea por acciones u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas que priven del disfrute o ejercicio de los derechos constitucionales; y también cuando la violación provenga de un particular,

si causa un daño grave, si presta servicios públicos de manera indebida, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en una situación de subordinación, indefensión o discriminación. (Ecuador, Asamblea Constituyente, 2008)

Por su parte la LOGJCC en su Art. 39 dispone que:

La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos, que no estén amparados por las acciones de hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, por incumplimiento, extraordinaria de protección y extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena. (Ecuador, Asamblea Nacional, 2009)

El Dr. Rafael Oyarte en su obra Debido Proceso, señala que:

La acción de protección ordinaria tiene como finalidad que las personas resguarden sus derechos fundamentales – aquellos no protegidos por otras garantías jurisdiccionales – frente a actos u omisiones, principalmente de la autoridad pública, aunque también puede aplicarse contra particulares bajo ciertas condiciones formales y materiales (Oyarte R. , 2016, pág. 314)

El Dr. Juan Francisco Guerrero en su obra Las Garantías Jurisdiccionales Constitucionales en el Ecuador, establece que “la acción de protección tiene por objeto el amparo de todos los derechos fundamentales que no puedan ser protegidos a través de una garantía específica”. (Guerrero J. , 2020, pág. 80)

Por lo que se puede colegir que la acción de protección es una garantía jurisdiccional que tiene por objeto el auxilio directo en los casos de violación de cualquier derecho constitucional que no se encuentre amparado por otra garantía, así como no se encuentre amparado por una vía ordinaria específica.

### **1.2.3. Requisitos**

El Art. 40 de la LOGJCC, señala que la acción de protección se podrá presentar cuando concurren los tres requisitos que se señala a continuación: “1. Violación de un derecho constitucional; 2. Acción u omisión de autoridad pública o de un particular; y, 3. Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado.” (Ecuador, Asamblea Nacional, 2009)

### **1.2.3.1. Violación de un derecho constitucional.**

La violación de un derecho constitucional constituye el menoscabo de cualquier derecho que se encuentre establecido en la Constitución.

El autor Ismael Quintana en su obra *La Acción de Protección*, señala que: Siempre será aconsejable que quien proponga la acción de protección ofrezca al juzgador argumentos o fundamentos suficientes que lo orienten a conceder la garantía por ocurrir violación a sus derechos, teniendo en cuenta que la omisión en este aspecto torna a la acción en improcedente y deslegitima al peticionario para activar la jurisdicción constitucional. No obstante, este criterio no implica que el juzgador no aplique, en sentencia, la regla *iura novit curia* en los términos previstos en la ley. (Quintana, 2016, pág. 161)

La regla *iura novit curia* conforme lo establece la Corte Constitucional en la sentencia 010-09-SEP-CC de 07 de junio de 2009 establece que “este principio consiste en que el juez constitucional, a partir de la activación de una garantía constitucional, está facultado para fundamentar su fallo en disposiciones constitucionales, aunque las partes no las invoquen expresamente”. (Sentencia No. 010-09-SEP-CC, 2009)

Se debe aclarar que este requisito no está sujeto a realizar una mera transcripción de los derechos fundamentales vulnerados, sino que se debe realizar una correcta argumentación de su transgresión, con relación a las pruebas aportadas.

### **1.2.3.2. Acción u omisión de autoridad pública o de un particular.**

El Art. 88 de la Constitución y el Art. 41 de la LOGJCC establecen los requisitos y procedencia de la acción de protección, señalando como primer postulado, la existencia de una acción u omisión de autoridad pública.

El Dr. Juan Francisco Guerrero, refiriéndose a las acciones u omisiones de la administración pública, manifiesta que su voluntad se realiza de cinco maneras: actos administrativos, actos normativos, actos administrativos de efectos generales, actos de simple administración, hechos administrativos y contratos administrativos. (Guerrero J. , 2020, págs. 83-90)

Los actos administrativos al tener efectos directos y al ejecutarse por sí mismos, estos pueden violar derechos constitucionales y por lo tanto son la forma más común de la cual se plantea acción de protección, en tal virtud, dicha garantía es

procedente para este tipo de manifestación de la administración pública. (Guerrero J. , 2020, págs. 84-85)

Los actos normativos y los actos de efectos generales, por regla general no pueden ser objeto de acción de protección, por requerir de un acto administrativo posterior para que pueda producir efectos jurídicos de forma directa. (Guerrero J. , 2020, págs. 85-88)

Los actos de simple administración tampoco son objeto de una acción de protección por cuanto conforme lo dispone el Art. 120 del Código Orgánico Administrativo en adelante COA, no producen efectos jurídicos de forma directa. (Ecuador, Asamblea Nacional, 2017)

Los hechos administrativos al ser toda actividad material, traducida en operaciones técnicas o físicas, que producen efecto jurídicos directos o indirectos, con o sin un acto administrativo conforme lo establece el Art. 127 del COA, si pueden ser objeto de acción de protección. (Ecuador, Asamblea Nacional, 2017)

Los contratos administrativos al ser un acuerdo de voluntades donde una de las partes es el Estado conforme lo dispone el Art. 125 del COA, no cabe la acción de protección.

Por otro lado, es importante tener en cuenta que el Art. 88 de la Constitución y el Art. 41 de la LOGJCC indican que la acción de protección se podrá interponer en contra de actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial, en este sentido, se excluye cualquier acto que se emita por los jueces dentro de su función jurisdiccional.

Así mismo el Art. 88 y Art. 45 ibídem señalan que la acción de protección procede en contra de políticas públicas, en este sentido el autor Manuel Tamayo Sáenz las define como “el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”. (Tamayo, 1997, pág. 281)

En este sentido las políticas públicas tienden a producir efectos generales como los actos normativos o los actos administrativos de efectos generales, por lo que resultaría difícil que se pueda proponer una acción de protección en contra de dichas políticas, pues para su ejecución necesariamente se requerirá de un acto administrativo, sin necesidad de cuestionar de primera mano la política pública.

En cuanto a las acciones u omisiones que procedan de una persona particular existen varios límites. La Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia de 282-13-JP-19 de 04 de septiembre de 2019 señaló que:

El particular como parte accionada debe encontrarse en una posición de poder frente a la parte accionante, capaz de lesionar sus derechos”. (...) es por ello que toda acción de protección planteada por el Estado en contra de particulares es improcedente, pues el Estado no se puede encontrar en una posición de subordinación o indefensión respecto de un particular. (Sentencia No. 282-13-JP-19, 2019)

En este sentido la autora Verónica Jaramillo señala:

Ahora para que la acción de protección en contra de particulares proceda, a parte del requisito de subordinación establecido por la Corte Constitucional, debe existir un daño grave, que conforme la Dra. Verónica Jaramillo es que “ponga en peligro derechos humanos fundamentales, es decir aquellos que bajo ningún concepto puedan verse menoscabados o limitados en su ejercicio ni siquiera en situaciones de emergencia constitucional (...) En este sentido, la gravedad, no se desprende solamente de la naturaleza más o menos relevante del bien que se halla en peligro, “la necesidad del riesgo al que se sujeta el bien tutelado cualquiera que sea la identidad de este”. (Jaramillo V. , 2011, pág. 212)

También procede la acción de protección cuando los particulares realizan servicios públicos impropios, en este sentido “si bien tienen en común con los servicios públicos propios la satisfacción de necesidades colectivas, son prestados directamente por particulares, bajo una estricta reglamentación, control y supervisión por parte del Estado” (Sarmiento, 1999, pág. 65)

El Dr. Juan Francisco Guerrero señala que la posición de los particulares es distinta en los servicios públicos propios e impropios: mientras que los particulares que prestan un servicio público impropio “ejercen un derecho individual, aunque sujeto a reglamentación”, los particulares que prestan servicios públicos propios “no pueden actuar sino en mérito a una delegación estatal””. (Guerrero J. , 2020, pág. 99)

En este orden de ideas, si los particulares que realizan servicios públicos impropios vulneran de manera grave derechos constitucionales, se puede presentar una acción de protección por la acción u omisión violatoria de derechos.

Además, la acción de protección se puede presentar en contra de un particular cuando actúe como concesionario o delegatario del Estado, es decir, cuando el

Estado le haya delegado la participación en los sectores estratégicos y servicios públicos, conforme lo dispone el Art. 316 de la Constitución de la República del Ecuador (Ecuador, Asamblea Constituyente, 2008) y en ese ejercicio afecte o restrinja cualquier derecho fundamental.

Finalmente, otra manera de poder presentar una acción de protección en contra de particulares es cuando el accionante se encuentre en una relación de subordinación, indefensión o discriminación, así como también en todo acto discriminatorio cometido por cualquier persona, ya sea por cuestiones económicas, culturales, religiosas o de cualquier naturaleza.

### **1.2.3.3. Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado.**

La inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado, ha venido ligada al debate entre la procedencia de la justicia contencioso administrativa y la justicia constitucional.

Ante este debate es importante comprender que cuando se invoque la violación de derechos constitucionales y más aún si se derivan de la dignidad humana, la acción de protección es la única vía adecuada y eficaz para proteger dichos derechos. Sin embargo, cuando se argumente cuestiones de legalidad, como la declaratoria de nulidad de pleno derecho, violación de requisitos del acto administrativo, convalidación, revocatoria de actos favorables o desfavorables etc., son sin lugar a dudas competencia de la justicia contencioso administrativa.

El Dr. Emilio Suárez Salazar en la obra *Las Garantías Jurisdiccionales en el Ecuador*, señala que:

En cuanto a la causal de improcedencia establecida en la causal 3, la Corte señaló que el ordenamiento jurídico prevé a la justicia ordinaria como la vía pertinente para realizar un control de legalidad de los actos u omisiones impugnados, cuando no se alegue vulneración de derechos. De igual forma, cuando se cuestiona exclusivamente la constitucionalidad del acto administrativo impugnado – cuestión bastante frecuente en la práctica – y no se alega una vulneración de derechos constitucionales, el juez deberá rechazar la demanda por improcedente. (Suárez, 2021, pág. 355)

Suele suceder de forma recurrente que los accionados plantean como argumento central de su defensa que existe la vía ordinaria como adecuada y eficaz

para demandar un acto administrativo de la administración pública. Sin embargo, conforme lo señala Oyarte, Quintana y Garnica, en su obra *Práctica Procesal Constitucional*

Si todo acto está incluido en la impugnación mediante la vía contencioso administrativa, se tendría como resultado la inaplicabilidad del artículo 88 de la Constitución, situación que, indudablemente, no puede ocurrir y que, además, afectaría drásticamente al canon de interpretación constitucional sistemática (Oyarte, Quintana, & Garnica, 2020, pág. 25)

Sin embargo, este requisito es enfocado como una causa de improcedencia de la acción de protección establecida en el numeral 4 del Art. 42 de la LOGJCC, el cual será analizado de manera más profunda en el numeral 2.4 de esta investigación.

#### **1.2.4. Improcedencia de la acción de protección**

El Art. 42 de la LOGJCC, establece siete casos en los cuales no procede la acción de protección, los cuales son los siguientes:

Caso uno. - Cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales. En este caso la Dra. Verónica Jaramillo señala que:

Los actos u omisiones que no causen una afectación real y objetiva de los derechos reconocidos en la Constitución o en los instrumentos internacionales de derechos humanos, no dan origen a la acción de protección, dado que no existe una situación constitucional infringida, por lo que se pueden realizar las acciones que contempla el ordenamiento jurídico. (Jaramillo V. , 2011, pág. 219)

Por su parte el Dr. Juan Francisco Guerrero señala que “en los supuestos de inversión de la carga de la prueba, esta causal sería pertinente cuando de los hechos constantes en la demanda no se desprende que exista violación de derechos o cuando el legitimado pasivo logró desvirtuar dichos hechos”.(Guerrero J. , 2020, pág. 105)

De lo anotado se desprende que cuando de los hechos y las pruebas aportadas no se evidencie la violación de derechos constitucionales, la acción de protección no procede. Así mismo en los casos en los que se invierte la carga de la prueba, es decir, las acciones de protección frente a particulares, es el accionante quien debe probar la real violación de derechos, caso contrario la acción se tornaría en improcedente.

Caso dos. Cuando los actos hayan sido revocados o extinguidos, salvo que de tales actos se deriven daños susceptibles de reparación. Sobre esta causal la Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia 259-15-SEP-CC de 12 de agosto 2015, señaló que “la procedencia de la acción de protección está supeditada a que el acto por el cual se habría vulnerado un derecho constitucional se encuentre vigente”. Así mismo se vuelve imposible la reparación en los casos de actos revocados o extinguidos, es por ello que la Corte Constitucional en la referida sentencia señaló que “la vulneración de un derecho constitucional dentro de un acto que ha perdido vigencia pierde relevancia si para el momento en que se interpone la acción, resulta imposible o inviable establecer una reparación integral que permita subsanar tal vulneración”. (Sentencia 259-15-SEP-CC, 2015)

Esta causal es muy razonable, pues cuando un acto administrativo se revoca, el mismo se extingue conforme lo dispone el Art. 103 del COA, es decir, deja de existir, por lo que en ese caso ya no es procedente la acción de protección.

Caso tres. Cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleven la violación de derechos. La Corte Constitucional en la sentencia 102-13-SEP-CC de 04 de diciembre de 2013 señaló:

La tercera causal, "3. Cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión que no conlleven la violación de derechos", tiene su razón de ser en virtud de existir las vías pertinentes para conocer y resolver la legalidad de los actos y la constitucionalidad de los actos normativos. Por otra parte, el control de legalidad se encuentra encargado a la justicia ordinaria en el marco de la protección integral que brinda la Constitución a las personas, al determinar precisamente la existencia de la estructura de la justicia ordinaria. Sin embargo, este análisis que debe efectuar el juzgador procederá luego del conocimiento de un proceso que permita determinar cuáles son las situaciones que esgriman las partes para ilustrar el criterio del juez; por lo tanto, es una causal de improcedencia. (Sentencia 102-13-SEP-CC, 2013)

En este sentido cuando se argumente la legalidad de la acción u omisión, la vía adecuada será la contenciosa administrativa, mientras que cuando se alegue la inconstitucionalidad, la vía pertinente será la acción de inconstitucionalidad ante la

Corte Constitucional, en ambos casos, el juez constitucional deberá rechazar la demanda por improcedente. (Suárez, 2021, pág. 355)

Caso cuatro. - Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz. Sobre esta causal Emilio Suárez señala que “la acción de protección es la vía adecuada y eficaz para reparar una vulneración de derechos constitucionales. Por lo tanto, solo se podrá determinar que esta vía es inadecuada e ineficaz cuando no se verifique una violación de derechos” (Suárez, 2021, pág. 358). Por su parte la Corte Constitucional en la sentencia 283-14-EP/19 de 04 de diciembre de 2019, establece que la acción de protección y la vía ordinaria son vías paralelas, las mismas que podrían presentarse de forma simultánea, pues persiguen fines diferentes (Sentencia 283-14-EP/19, 2019). “En otras palabras, la vía judicial es idónea y eficaz para cuestionar un acto administrativo, cuando este no implique una vulneración de derechos constitucionales”. (Guerrero J. , 2020, pág. 109). Sin embargo, con el objeto de determinar la procedencia de la acción de protección como la vía adecuada y eficaz cuando se impugnan actos administrativos, se ha realizado un análisis profundo en el numeral 3.1 de este trabajo de investigación titulado “La acción de protección como mecanismo adecuado y eficaz para la protección de derechos constitucionales”.

Caso quinto. Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho. El autor Ismael Quintana señala que “la acción de protección es, por su naturaleza, un proceso de conocimiento no declarativo”. (Quintana, 2016, pág. 280) Al respecto la sentencia 102-13-SEP-CC se indicó que “los derechos constitucionales no son declarados, sino tutelados y que, dado que estos existen, lo único que se declara en las acciones de garantías jurisdiccionales con las vulneraciones que ocurren a los derechos constitucionales” (Sentencia 102-13-SEP-CC, 2013)

Caso sexto.- Cuando se trate de providencias judiciales. Esta causal tiene principal relación con el Art. 88 de la Constitución al señalar que la acción de protección tiene por objeto tutelar las “acciones u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial”. (Ecuador, Asamblea Constituyente, 2008) La razón principal porque no procede la acción de protección en contra de providencias judiciales es que para ello se cuenta con la acción extraordinaria de protección que cumpla con los requisitos establecidos en el Art. 94 de la Constitución y el Art. 58 y 62 de la LOGJCC.

Caso séptimo. Cuando el acto u omisión emane del Consejo Nacional Electoral en adelante CNE y pueda ser impugnado ante el Tribunal Contencioso Electoral. Ismael Quintana señala que la Función Electoral tiene dos cuerpos colegiados, el Consejo Nacional Electoral como un ente administrativo y el Tribunal Contencioso Electoral como un órgano jurisdiccional, quienes tiene para si la resolución de sus conflictos en función de lo que dispone la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional. (Quintana, 2016, pág. 283) Por su parte Sobre esta causal Claudia Storini y Marco Navas en su obra La Acción de Protección en el Ecuador señalan que:

Hay que señalar que las decisiones adoptadas por el Tribunal Contencioso Electoral durante procesos electorales tampoco pueden ser revisadas por la Corte Constitucional vía acción extraordinaria de protección, con lo cual no existiría en la práctica forma de acceder a las garantías de derechos constitucionales cuando la vulneración provenga de una decisión de la Función Electoral. (Storini & Navas, 2013, pág. 107)

En este sentido, para poder aclarar la diferencia entre admisibilidad e improcedencia, los autores Hernández y Contreras al citar la sentencia 115-15-SEP-CC establecen que “la admisión es la simple verificación de los requisitos formales, mientras que la procedencia es la verificación sobre la existencia de la razón o fundamentación” (Hernández & Contreras, 2022, pág. 13)

#### **1.2.5. Residualidad de la acción de protección**

Según Ismael Quintana “la residualidad se infiere a la necesidad de que el accionante agote previamente todas las vías judiciales con las que cuenta para que, posteriormente a aquello, proponga la acción constitucional” (Quintana, 2016, pág. 82)

Al respecto se debe considerar que en la LOGJCC no existe disposición expresa que obligue a agotar las vías administrativas o judiciales como requisito previo a la interposición de una acción de protección, por lo tanto, dicha garantía no es residual.

Al respecto, el criterio del Dr. Juan Francisco Guerrero es concordante al señalar que “de aceptar que la acción de protección es residual, se derogaría de manera tácita esta garantía”. (Guerrero J. , 2020, pág. 113)

Por su parte la sentencia 001-16-PJO-CC de 22 de marzo de 2016, considera que la acción de protección es una garantía que ampara directa y eficazmente los derechos constitucionales, por lo que exigir que se agoten todos los mecanismos de impugnación previo a su interposición contraviene la naturaleza de dicha garantía. (Sentencia 001-16-PJO-CC, 2016)

### **1.2.6. Subsidiariedad de la acción de protección**

El Dr. Juan Francisco Guerrero, en su obra El agotamiento de recursos previo a la acción extraordinaria de protección: ¿un presupuesto material o procesal?, señala que la subsidiariedad de una acción implica que solamente se podrá interponer dicha acción “cuando no exista otro mecanismo en el ordenamiento jurídico que permita, a quien se considera ofendido por un determinado acto u omisión, solventar el vicio que contiene dicho acto”. (Guerrero J. F., 2017, pág. 35)

Del criterio anotado y de acuerdo a lo establecido en el numeral 3 del Art. 40 y numeral 4 del Art. 42 de la LOGJCC, nos llevaría a pensar que la acción de protección es subsidiaria, toda vez que dicha acción procedería cuando no exista otro mecanismo adecuado y eficaz para reclamar la violación de un derecho constitucional. Sin embargo, la Corte Constitucional en la sentencia 001-16-PJO-CC aclara que “las juezas y jueces constitucionales únicamente cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales y lo señalen motivadamente en su sentencia, podrán determinar que la (...) justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido” (Sentencia 001-16-PJO-CC, 2016)

Por lo tanto, la acción de protección actúa de forma primigenia ante la violación de derechos y solamente cuando estos no se hayan vulnerado, los jueces constitucionales podrán determinar que la vía ordinaria es la adecuada y eficaz, descartando así que dicha garantía jurisdiccional sea subsidiaria.

## **1.3. Procedencia de la acción de protección ante la terminación de nombramientos provisionales regulados por el Art. 18 letra c) del Reglamento General a la LOSEP.**

### **1.3.1. La acción de protección como vía adecuada y eficaz**

Al impugnar un acto administrativo emitido por una autoridad pública no judicial, ha existido la duda si la acción de protección es la vía adecuada y eficaz para proteger los derechos alegados como vulnerados o lo es la justicia ordinaria a través del

Tribunal Contencioso Administrativo competente, es por ello que han existido sentencias constitucionales de primera y segunda instancia que en casos similares tienen distintos criterios, ante ello, es importante remitirse a lo que la Corte Constitucional del Ecuador ha señalado en sus sentencias.

La Corte Constitucional del Ecuador en su sentencia 001-16-PJO-CC para lograr delimitar el alcance de la acción de protección ha señalado:

Para comprender el alcance del numeral 1 del artículo 40 de la LOGJCC, es fundamental reconocer que todos los derechos consagrados en la Constitución tienen múltiples facetas, es decir, son multidimensionales. Por ello, los mecanismos o vías que el ordenamiento jurídico adopte para garantizar su vigencia efectiva deben abarcar tanto la dimensión constitucional del derecho como su ámbito legal, asegurando así una protección integral del contenido del derecho vulnerado. En este sentido, la doctrina sostiene que la dimensión constitucional de un derecho está directamente relacionada con la dignidad de las personas como sujetos de derechos. La Constitución ecuatoriana respalda esta postura al afirmar que "el reconocimiento de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos no excluirá los demás derechos derivados de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento" (Sentencia 001-16-PJO-CC, 2016)

Del extracto anotado, se evidencia que para diferenciar si un asunto que es materia de acción de protección es de competencia de la justicia constitucional o de la justicia ordinaria, se debe analizar la dimensión del derecho alegado como violado, pues únicamente cuando un derecho se derive de la dignidad humana entrará a la dimensión constitucional, lo cual en este caso hace que la acción de protección sea procedente, a diferencia de los derechos que se deriven de reclamaciones patrimoniales, los cuales se enmarcan dentro de la dimensión legal, que son materia de la justicia ordinaria.

Por lo tanto, cuando exista violación de derechos constitucionales, la Corte Constitucional del Ecuador en su sentencia 125-14-SEP-CC de 14 de agosto de 2014, ha señalado:

Para la procedencia de la acción de protección, esencialmente debe verificarse que los aspectos materia de dicha acción sobrepasen las características típicas del nivel de legalidad y por consiguiente necesitan ser tutelados en la esfera constitucional,

para cuyo efecto la acción de protección es la garantía jurisdiccional idónea siendo necesario también, que el juez verifique efectivamente la vulneración de derechos constitucionales luego de un profundo estudio de razonabilidad de la causa concreta (Sentencia 125-14-SEP-CC, 2014)

### **1.3.2. Ineficacia de la vía contencioso administrativa**

Por otro lado, cuando existe la violación de derechos constitucionales la vía contencioso administrativo no es la vía adecuada y eficaz para impugnar el acto administrativo violatorio de derechos. En este sentido, la Corte Constitucional del Ecuador en su sentencia 085-12-SEP-CC de 29 de marzo de 2012, ha señalado:

No se trata de desconocer la competencia que tienen los jueces en la jurisdicción contencioso administrativa para resolver los casos sometidos a su conocimiento por disposición de la ley; lo que debe quedar claro es que tratándose de actos u omisiones a los que se impute vulneración de derechos constitucionales, la vía contencioso administrativa, así como las demás vías previstas en la jurisdicción ordinaria (que constituirían otros "mecanismos de defensa judicial"), devienen en ineficaces para la protección de esos derechos, debido a la naturaleza del trámite propio de cada una de las acciones en la jurisdicción ordinaria, caracterizado por la dilación que genera su propia sustanciación, así como por la interposición de recursos. (Sentencia 085-12-SEP-CC, 2012)

Así mismo, la Corte Constitucional del Ecuador en su sentencia 1679-12-EP/200 de 15 de enero de 2020, ha señalado que la acción de protección no puede sustituir a la vía ordinaria, sin embargo, también ha señalado que “este criterio no puede ser absoluto ya que existen situaciones fácticas excepcionales en las cuales la vía ordinaria pierde su característica de adecuada y eficaz” (Sentencia 1679-12-EP/20, 2020)

Es decir, que a pesar de que exista la vía contencioso-administrativa para poder impugnar un acto administrativo, cuando existan situaciones fácticas excepcionales como la urgencia o necesidad emergente de atender una determinada situación que conlleve violación de derechos constitucionales, la vía ordinaria pierde su eficacia y es por lo tanto acción de protección la vía adecuada y eficaz para proteger esos derechos.

Así la Corte Constitucional del Ecuador en su sentencia 074-12-SEP-CC de 29 de marzo de 2012, ha señalado también que:

Aun cuando los actos administrativos de la administración pública deben ser controvertidos en la justicia común, ha resultado adecuada y eficaz la acción constitucional de protección de derechos para reclamar un acto administrativo de vulneración grave del debido proceso y tutela judicial efectiva. (Sentencia 074-12-SEP-CC, 2012)

De lo mencionado por la Corte Constitucional se puede concluir que la vía ordinaria, no es la adecuada para conocer un asunto que tenga como única finalidad la declaratoria de violación de derechos constitucionales y las respectivas medidas de reparación, toda vez que la acción de protección aun cuando pueda existir otra vía, resulta eficaz para proteger derechos constitucionales.

### **1.3.3. La sentencia No. 2006-18-EP/24 como medio de improcedencia e inadmisión de la acción de protección.**

La Corte Constitucional del Ecuador el 13 de marzo de 2024 emitió la sentencia 2006-18-EP/24 en la que dentro de una acción extraordinaria de protección se analizó la vulneración del derecho de la accionante a la protección laboral reforzada como mujer embarazada por la terminación de su nombramiento provisional cuando estaba embarazada, estableciendo un criterio en los párrafos 42 y 43 que equivocadamente abogados, servidores públicos y jueces han interpretado de manera desacertada, los mismos que en su parte pertinente establecen los siguiente:

42. Con este antecedente, esta Corte identifica una nueva excepción a partir del presente caso: cuando se impugnan actos administrativos sobre conflictos laborales entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos, como por ejemplo, la terminación de contratos de servicios ocasionales, finalización de nombramientos provisionales, homologación salarial, supresión de partidas, liquidación, entre otras, el conocimiento del caso corresponde por regla general a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esto implica un trato igualitario hacia los servidores públicos respecto de los empleados sujetos al Código del Trabajo o a la Ley Orgánica de Empresas Públicas, pues previamente, la Corte ha determinado que, por regla general, los conflictos laborales entre empleados y empleadores (sean estos de empresas públicas 29 o privadas 30) corresponden a la jurisdicción ordinaria. (Sentencia 2006-18-EP/24, 2024)

43. La mentada excepción procede por regla general, a menos que (al igual que con los empleados de empresas públicas y privadas), el caso se refiera a asuntos que

comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor, como por ejemplo en casos de evidente discriminación, o en los excepcionalísimos que requieran una respuesta urgente por las circunstancias que lo rodeen. Si bien los supuestos mencionados no necesariamente deberían ser justificados por la parte accionante, sí es obligación de los jueces constitucionales analizar si se cumplen o no los mencionados criterios para resolver el caso. (Sentencia 2006-18-EP/24, 2024)

Estos dos párrafos sirvieron para que de forma indiscriminada se rechacen acciones de protección en asuntos que se refieran a la terminación de nombramientos provisionales otorgados en base al Art. 18 letra c) del Reglamento General a la LOSEP, argumentando que por regla general este tipo de controversias deben ventilarse ante la justicia ordinaria, argumento que es restrictivo a la real vigencia de los derechos constitucionales.

En este escenario se retrocede a situaciones que se encontraron fijadas anteriormente y que la Corte Constitucional del Ecuador ya había fijado, así el Dr. Rafael Oyarte señala que no por el hecho de que se impugne un acto administrativo se deba rechazar la acción de protección, aduciendo que existe otra vía adecuada y eficaz en la justicia ordinaria, ya que ocurriría que esta garantía jurisdiccional jamás tenga cabida. (Oyarte, Quintana, & Garnica, 2020, pág. 25)

En virtud de lo expuesto, no existe restricción para que la justicia constitucional pueda conocer y resolver sobre los actos administrativos que den por terminado los nombramientos provisionales otorgados en base al Art. 18 letra c) del Reglamento General a la LOSEP.

#### **1.3.4. Pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre la aplicabilidad de la sentencia No. 2006-18-EP/24.**

Para poder aclarar cuál es el real alcance de lo establecido en la sentencia 2006-18-EP/24, la Corte Constitucional del Ecuador dentro de la Sentencia No. 365-22-EP/24 de 25 de abril de 2024 a través del voto concurrente de fecha 8 de mayo de 2024 de la Dra. Daniela Salazar, menciona que no encuentra que en la sentencia 2006-18-EP/24, exista un cambio de línea ni de precedente jurisprudencial, así mismo, señala que en dicha sentencia no se estableció excepciones para la presentación de acción de protección, por ello, no puede entenderse que un conflicto laboral con el Estado implique que de plano no procede la acción de protección. (Sentencia 365-22-EP/24. Voto Concurrente, 2024)

Además, la Dra. Daniela Salazar en su voto concurrente mencionó que la sentencia 2006-18-EP/24 en sus párrafos 42 y 43 no constituyen un precedente judicial en sentido estricto, pues para ello es necesario que se distinga la “*ratio decidendi* del *obiter dicta*” (Sentencia 365-22-EP/24. Voto Concurrente, 2024). En este sentido señala que;

*La ratio decidendi* son las razones de la decisión, mientras que el *obiter dicta* son dichos de paso o consideraciones adicionales que formula la Corte para explicar o guiar su razonamiento, pero no son razones que se apliquen al momento de resolver los problemas jurídicos planteados y por ende no son vinculantes para casos futuros. (Sentencia 365-22-EP/24. Voto Concurrente, 2024)

Para profundizar sobre la *obiter dicta* u *obiter dictum*, el Dr. Pablo Leguísamo Bohórquez, acertadamente señala que “bastaría que un juez califique como *obiter dictum* a una parte de la sentencia cuyo contenido quiera evitar, para que la descalifique como fuente del derecho, por ello el peligro de la subjetividad en la determinación del *obiter dictum*.”. (Leguísamo, 2020, pág. 45)

De lo expuesto por la Corte Constitucional y el referido autor, es claro que la *obiter dicta*, no es considerada fuente del derecho, ni tampoco tiene el carácter de vinculante, por cuanto no contiene el análisis principal de la decisión final. Por lo tanto, los párrafos 42 y 43 de la sentencia 2006-18-EP/24 no pueden ser considerados jamás de cumplimiento obligatorio.

En este sentido, de acuerdo a la sentencia 109-11-IS/20 de 26 de agosto de 2020, emitida por la Corte Constitucional del Ecuador:

Dicho precedente judicial en sentido estricto está conectado íntimamente con la motivación de las decisiones judiciales. Según la Constitución (artículo 76 núm. 7 letra l), toda decisión judicial debe tener una motivación; dentro de esta, sin embargo, cabe distinguir la *ratio decidendi*, o sea, el conjunto de razones que son esenciales para la justificación de lo decidido (las demás consideraciones contenidas en la motivación suelen denominarse *obiter dicta*). Y, dentro de la *ratio decidendi*, cabe todavía identificar su núcleo, es decir, la regla en la que el decisor subsume los hechos del caso concreto para, inmediatamente, extraer la decisión (lo que queda fuera de dicho núcleo son las razones que fundamentan la mencionada regla). (Sentencia 109-11-IS/20, 2020)

Es por ello de forma concordante el citado Dr. Pablo Leguísamo citando al autor Hernán Olano García señala que: “El juez que decide el caso no puede caprichosamente atribuir el papel de *ratio decidendi* a cualquier principio o regla, sino que únicamente tienen tal carácter aquellas consideraciones normativas que sean realmente la razón necesaria para decidir el asunto” (Leguísamo, 2020, pág. 45).

En tal virtud, para poder identificar un precedente en sentido estricto en cualquier sentencia, es indispensable acudir a presupuestos fácticos. Para ello el referido voto concurrente de la Dra. Daniela Salazar manifiesta que la sentencia 2006-18-EP/24 analiza de manera directa la vulneración del derecho a la protección laboral reforzada como mujer embarazada por la terminación de un nombramiento provisional, en ese sentido los hechos de la sentencia 2006-18-EP/24, se refieren a la extensión de la protección laboral reforzada para mujeres embarazadas o en período de lactancia frente a la terminación de nombramientos provisionales, es por ello que queda claro que solo para este caso y estos hechos se generó un precedente, más no en todos los casos que se refieran a nombramientos provisionales. (Sentencia 365-22-EP/24. Voto Concurrente, 2024)

Así mismo la Dra. Daniela Salazar menciona que la sentencia 2006-18-EP/24 “no puede ser utilizada por las y los jueces constitucionales como otra excusa para inadmitir, negar, rechazar o desestimar este tipo de acciones de manera automática” (Sentencia 365-22-EP/24. Voto Concurrente, 2024)

Por lo tanto, es claro que la sentencia 2006-18-EP/24 no constituye una decisión que sea de cumplimiento obligatorio y menos establece una nueva regla para rechazar las acciones de protección cuando se refieran a nombramientos provisionales, así la Dra. Daniela Salazar en el párrafo 15 del voto concurrente señala:

No encuentro que en la sentencia 2006-18-EP/24 haya existido un cambio de línea ni de precedente jurisprudencial. La Corte, en la sentencia 2006-18-EP/24, no estableció excepciones para la presentación de la acción de protección. Por ello, no puede entenderse que un conflicto laboral con el Estado implica que, de plano, no procede la acción de protección. (Sentencia 365-22-EP/24. Voto Concurrente, 2024)

De lo anotado se comprende que la Corte Constitucional del Ecuador, no ha creado reglas adicionales de cumplimiento obligatorio, por lo que no prohíbe la presentación de acciones de protección en los casos de terminación de

nombramientos provisionales, es por ello que los abogados, jueces y servidores públicos, mal pueden argumentar que la sentencia 2006-18-EP/24 constituye de plano una razón suficiente para que se inadmita, rechace o niegue una acción de protección.

Esto nos lleva a analizar que la Corte Constitucional con la emisión de la sentencia 2006-18-EP/24 no ha realizado un cambio de línea argumentativa, ni de precedente jurisprudencial, sino que aún se mantiene vigente el precedente de cumplimiento obligatorio que consta en la Sentencia No. 001-16-PJO-CC de 22 de marzo de 2016, en el que se indica que los jueces y juezas que conozcan de una acción de protección deberán realizar un análisis profundo en sus sentencias sobre la real existencia de violación de derechos constitucionales, así mismo, si de dicho análisis motivado se evidencie que no existen derechos constitucionales vulnerados, se podrá determinar que la justicia ordinaria es la vía adecuada y eficaz para resolver el asunto controvertido. (Sentencia 001-16-PJO-CC, 2016)

Es por ello que a la luz de la sentencia No. 001-16-PJO-CC de 22 de marzo de 2016 se debe tener en cuenta que, para poder diferenciar la procedencia de una acción de protección versus la vía ordinaria, se debe tomar en cuenta que la vulneración de la que es objeto el derecho deba estar orientada a atacar su ámbito constitucional o iusfundamental, en este sentido, la Corte Constitucional ha manifestado que:

Todos los derechos consagrados en la Constitución presentan varias facetas; es decir, son multidimensionales. Por lo tanto, los mecanismos o vías que el ordenamiento jurídico adopte para garantizar su efectiva vigencia deben abarcar, tanto la dimensión constitucional del derecho como su ámbito legal, de manera que se proteja integralmente el contenido del derecho vulnerado. En tal virtud la doctrina ha sostenido que la dimensión constitucional de un derecho es aquella que tiene relación directa con la dignidad de las personas como sujetos de derechos, posición que ha adoptado la Constitución ecuatoriana, al afirmar que “el reconocimiento de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos no excluirá los demás derechos derivados de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento.

De lo manifestado se observa que para que proceda la acción de protección debe afectar la dimensión constitucional del derecho, el cual se deriva de la dignidad humana, es por ello que, la Corte Constitucional en la referida sentencia No. 001-16-PJO-CC, ha señalado que cuando se afecte la dimensión legal del derecho, que no tiene relación directa con la dignidad humana, por ejemplo los de índole patrimonial, deberán ser objeto del análisis y resolución de otros mecanismos jurisdiccionales y en el caso de ser sujeto pasivo las instituciones públicas, la justicia ordinaria será el Tribunal Contencioso Administrativo competente. (Sentencia 001-16-PJO-CC, 2016).

De lo expuesto se establece que a pesar de la emisión de la sentencia 2006-18-EP/24, la acción de protección ante los actos administrativos de terminación de nombramientos provisionales es totalmente procedente, siempre que los derechos vulnerados se enfoquen en su esfera constitucional y no legal.

### **1.3.5. Pronunciamientos antes y después de la emisión de la sentencia No. 2006-18-EP/24.**

Antes de la emisión de la sentencia 2006-18-EP/24 se generó una línea resolutive tanto en primera instancia, como en la resolución de recursos de apelación ante las Cortes Provinciales de Justicia del país, sobre las acciones de protección ante los actos administrativos de terminación de nombramientos provisionales, obteniendo resultados favorables para los accionantes, sin embargo, luego de la emisión de la referida sentencia, hubo una preocupante y creciente ola de sentencias en donde los jueces constitucionales decidieron negar las acciones de protección propuestas por estos hechos.

Por lo que es necesario analizar varias sentencias con el objeto de determinar cuál es el razonamiento correcto frente a las acciones de protección frente a los actos administrativos de terminación de nombramientos provisionales:

Tabla 1 Tabla comparativa entre pronunciamientos antes y después de la sentencia 2006-18-EP/24

<b>Antes</b>	<b>Después</b>	<b>Conclusión</b>
Sala Especializada Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Pichincha Sentencia de 27 de mayo de 2020 las 15h47	Unidad Judicial Civil -Tulcán Sentencia de 04 de mayo de 2024 las 02h16 Acción de Protección No. 04333-2024-00218	

---

Acción de Protección No.  
17233-2020-00417

**Seguridad Jurídica.** - Procede la violación al haber sido cesada sin que haya retornado el titular del puesto que ocupaba, o que exista un ganador de un concurso de méritos y oposición, nombrado y posesionado

**Motivación.-** Se vulnera este derecho por cuanto la entidad accionada tenía que observar las garantías básicas del derecho al debido proceso y cesar en sus funciones debidamente motivada y con sustento legal.

**Trabajo.-** La violación de este derecho se produce por cuanto se afecta al derecho al trabajo y a una vida digna de la accionante, porque en forma repentina se deja sin sustento a una madre de familia divorciada encargada del sustento de la familia.

**Seguridad Jurídica.** - No procede la violación, por cuanto el Art. 18.c RGLOSEP es una norma infra constitucional, que debe conocer la justicia ordinaria.

**Motivación.-** Es entendible el motivo por el cual le dan por terminado su nombramiento provisional, y que es por una “redistribución de funciones”, ahora que el hoy accionante objete que no es justo el que se le haya terminado su relación laboral con EPMAPA-T, y de que sea contrario a normas del Reglamento de la LOSEP, no quiere decir que no se encuentre motivada.

**Trabajo.-** Como tema principal de reclamo del accionante ha sido fundamentarse en lo señalado en el Art. 18 literal c) del Reglamento a la LOSEP, es decir que es un derecho reconocido en esta norma el que el accionante pueda hacer valer su derecho de petición y queja frente a la cesación de sus funciones de “ayudante de bodega”, pero esto ante la justicia ordinaria, esto al ser una clara norma “infra constitucional.

**Aplicación de la sentencia 2006-18-EP/24.-** Cita los párrafos 42 y 43 indicando que por regla general las controversias entre el Estado y

Antes la acción de protección por violación de la seguridad jurídica era procedente. Después no, con el argumento que debe conocer la justicia ordinaria.

Antes la acción de protección por violación del derecho a la motivación era procedente. Ahora a pesar de afirmar que es contraria al Reglamento a la LOSEP, no declara su vulneración, para enfocar su argumento sobre la procedencia de la vía ordinaria.

Antes la acción de protección por violación del derecho al trabajo era procedente. Ahora se rechaza con el argumento de que la justicia ordinaria es la competente.

Antes se realizaba un profundo análisis para determinar la procedencia de la acción de protección. Ahora el análisis es muy superficial para indicar que por regla general la vía ordinaria es la correcta para

---

---

<p>Sala Especializada Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Pichincha Sentencia de 05 de febrero de 2021 las 15h30 Acción de Protección No. 17233-2020-02556</p>	<p>sus servidores, entre las cuales se encuentran los nombramientos provisionales, deben ser conocidas por la jurisdicción contencioso administrativa. Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura Sentencia de 29 de abril de 2024 las 12h34 Acción de Protección No. 10203-2023-01454</p>	<p>conocer controversias entre el Estado y sus servidores.</p>
--	--	--

**Seguridad Jurídica.-** Procede la violación por cuanto existe la normativa pertinente y específica que determina los casos por los cuales cesan los nombramientos provisionales, sin que en ninguna de ellas se visualice que la autoridad administrativa de manera unilateral y sin causa alguna pueda darlos por terminados, que es lo que ocurrió en el presente caso.

**Motivación.-** Se vulnera este derecho por cuanto la entidad accionada no realizó una explicación clara y precisa que le motivo a la administración tomar esta decisión, con esta decisión se vulnera un nuevo derecho que no ha sido citado por el accionante, como es el derecho a la defensa. Señala también que el acto administrativo impugnado, no es coherente y consistente entre sí, esto es que no hay una congruencia lógica entre la norma (razón) que sirvió para emitir la acción de personal con la cual se le otorgó el

**Aplicación de la sentencia 2006-18-EP/24.-** Señala que la Corte Constitucional reconoció otra excepción relacionada con cuestiones laborales, como la terminación de contratos ocasionales o finalización de nombramientos provisionales en el sector público (sentencia No. 2006-18-EP/24). Este precedente, de relevancia para el caso en cuestión, se encuentra en el párrafo 42 de la sentencia, que determina una importante interpretación jurisprudencial respecto al ámbito jurisdiccional en casos de conflictos laborales entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos: La Corte establece que cuando se impugnan actos administrativos relacionados con conflictos laborales entre el Estado y sus servidores públicos, la jurisdicción competente será la contencioso-administrativa.

---

---

nombramiento provisional versus la norma (razones) establecida en la acción de personal, que permitió darle por terminado el nombramiento.

**Trabajo.-** La violación de este derecho se produce al habersele dado por terminado su relación laboral, sin sustento y justificativo alguno, toda vez que vez sin motivación, se procede a dar por terminado la relación laboral, sin que se le haya reemplazado por otro servidor, lo que ha permitido que se deje de garantizar por parte del Estado, el derecho al trabajo, por lo tanto, deben de establecerse lo mecanismos efectivos para facilitar al servidor público el acceso al servicio público, para que así, en función de sus derechos constitucionales, puedan participar en los concursos de merecimiento y oposición, hasta obtener el nombramiento permanente, en caso de decláresele ganador.

En este sentido, la Corte Constitucional ha establecido que los casos de desvinculaciones en el sector público deben ser abordados por la jurisdicción contencioso-administrativa, que se considera el ámbito adecuado y eficaz para resolver estos temas. Por lo tanto, este Tribunal no tiene competencia para dictaminar lo contrario, lo que impide la activación de la sede constitucional para este tipo de reclamos.

---

Fuente: (Acción de protección, 2020), (Acción de protección, 2021), (Acción de protección, 2024), (Acción de protección, 2024)

De la relación comparada entre las decisiones que fueron emitidas antes y después de la sentencia 2006-18-EP/24, se desprende que antes los jueces constitucionales realizaban un análisis profundo de los derechos vulnerados acatando el precedente jurisprudencia obligatorio establecido en la sentencia 001-16-PJO-CC, sin embargo, luego de la sentencia 2006-18-EP/24 los jueces constitucionales han adoptado el argumento de que la justicia contencioso administrativa es la vía adecuada para conocer controversias entre el Estado y sus servidores, a través de análisis simples, sin realizar un análisis a profundidad sobre la real vulneración de derechos constitucionales.

### **1.3.6. Análisis comparativo de las sentencias emitidas antes y después de la sentencia 2006-18-EP/24**

Conforme se desprende de las sentencias que fueron emitidas en acciones de protección en contra de actos administrativos de terminación anticipada de nombramientos provisionales, se evidencia que en las mismas el factor común son los derechos vulnerados, siendo estos el derecho a la seguridad jurídica, motivación y trabajo.

De los mencionados derechos constitucionales que se alegan como vulnerados, tiene principal importancia el derecho a la seguridad jurídica establecido en el Art. 82 de la Constitución, por cuanto, del análisis de las mencionadas sentencias se desprende que la violación es grave cuando no se ha convocado a un concurso de méritos y oposición como requisito indispensable para cesar de funciones a los servidores públicos.

Así mismo, la violación del derecho a recibir decisiones motivadas se produce al momento que las entidades accionadas argumentan como justificación para cesar de funciones a los servidores públicos que han obtenido su nombramiento provisional, que se ha suprimido el puesto, que en uso de sus facultades pueden cesarlos por cuanto dichos nombramientos no generan estabilidad, etc. Dichos argumentos, no constituyen una justificación válida que garantice que las decisiones se encuentren motivadas, pues conforme el literal l) numeral 7 del Art. 76 de la Constitución de la República en concordancia con la sentencia No. 1158- 17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, las decisiones que se adopten en una institución pública que produzcan efectos jurídicos, deberán cumplir con el criterio rector, que no es más que la explicación de la pertinencia de los fundamentos de hecho a los de derecho, pero de manera coherente.

En este sentido la única forma de garantizar el derecho a recibir decisiones motivadas, en los casos de terminación de nombramientos provisionales otorgados en base al Art. 18. literal c) del Reglamento a la LOSEP es que la institución accionada argumente que existió un ganador de un concurso de méritos y oposición que va a ocupar el puesto del servidor que va a ser cesado, siempre que no exista casos de protección reforzada como en el caso de mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas sustitutas o tercera edad.

Finalmente, el derecho al trabajo tiene principal relación con la vida digna y por lo tanto se encuentra dentro de la esfera constitucional por referirse a la dignidad humana, conforme se ha reconocido en las sentencias citadas, lo que genera que la acción de protección sea procedente para proteger dicho derecho.

En este sentido se ha visto marcada una línea resolutive similar para declarar la violación de los mencionados derechos constitucionales, descartando la vía ordinaria como adecuada o eficaz para conocer y resolver estos asuntos.

Sin embargo, luego de la emisión de la sentencia No. 2006-18-EP/24 de 13 de marzo de 2014, esta línea resolutive se destruyó y en su lugar los jueces constitucionales tanto de primera como de segunda instancia, empezaron a realizar análisis simplistas para rechazar las acciones de protección señalando como argumento central que los procesos en los que se refieran a nombramientos provisionales deberán “ser conocidos por regla general por la justicia ordinaria”, lo cual es una regresión grave a todos los avances para la protección de derechos en sede constitucional.

Así mismo, de las sentencias anotadas se evidencia que los jueces constitucionales no realizan un análisis profundo de la real existencia de derechos vulnerados, sino que, únicamente toman como punto de base, la sentencia 2006-18-EP/24, desconociendo el real alcance de la mencionada sentencia conforme lo ha señalado la misma Corte Constitucional a través del voto concurrente de la Dra. Daniela Salazar en la sentencia 365-22-EP/24 de 25 de abril de 2014 en donde indica que los jueces de ninguna manera deberán utilizar la sentencia 2006-18-EP/24 como excusa para inadmitir, negar, rechazar o desestimar las acciones de protección que se refieran entre otras cosas a nombramientos provisionales.

### **1.3.7. Principales derechos constitucionales que se vulneran con la terminación de nombramientos provisionales**

Los principales derechos constitucionales que se argumentan como vulnerados en las acciones de protección que impugnan actos administrativos de terminación de nombramientos provisionales que no contaron con la declaratoria previa de un ganador de concurso de méritos y oposición, son el derecho a la seguridad jurídica establecido en el Art. 82, el derecho a recibir decisiones motivadas

establecido en el literal l) del numeral 7 del Art 76 y derecho al trabajo establecido en el Art. 33 de la Constitución de la República.

Sin embargo, con, la emisión de la sentencia 2006-18-EP/24 se añaden nuevos derechos constitucionales que los accionantes plantean es sus demandas, como lo son el derecho a la igualdad formal y material y el derecho a no ser discriminados.

En este sentido, cabe mencionar que la misma Corte Constitucional del Ecuador a través del voto concurrente de fecha 8 de mayo de 2024 de la Dra. Daniela Salazar dentro de la sentencia 365-22-EP/24 de fecha 25 de abril de 2024 que la sentencia 2006-18-EP/24 no constituye un cambio de línea jurisprudencial, así como tampoco debe servir como excusa para que los jueces constitucionales rechacen o inadmitan este tipo de garantía jurisdiccional, teniendo para ello la obligación de motivar su decisión realizando un profundo análisis de la real vulneración de los derechos. (Sentencia 365-22-EP/24. Voto Concurrente, 2024)

Por lo tanto, la acción de protección en los casos de terminación anticipada unilateral de nombramientos provisionales sin que se haya contado con la declaratoria previa de un ganador de un concurso de méritos y oposición es y sigue siendo totalmente procedente ante la violación de derechos constitucionales. Para ello se debe aclarar que si los argumentos que se deducen en una acción de protección pretenden la declaración de la nulidad del acto administrativo o se refieren a derechos que se encuentran establecidos de forma directa en normas infra constitucionales, la vía adecuada será el contencioso administrativo.

Pero en el caso de terminación de nombramientos provisionales que han sido otorgados en base al Art. 18 letra c) del Reglamento General a la LOSEP, esto es para ocupar un puesto cuya partida estuviere vacante hasta obtener el ganador del concurso de méritos y oposición, las autoridades públicas deben respetar la condición y la temporalidad por la que fue otorgado, en este caso, hasta que exista el ganador de un concurso de méritos y oposición, pues terminar dicha relación laboral antes de que ello suceda vulnera principalmente los derechos constitucionales a la seguridad jurídica, motivación y trabajo.

#### **1.6.7.1 Violación del derecho a la seguridad jurídica**

El artículo 82 de la Constitución de la República reconoce el derecho a la seguridad jurídica que implica el respeto a la Constitución y a la existencia de normas

previas, claras y aplicadas por las autoridades competentes. (Ecuador, Asamblea Constituyente, 2008). Por tanto, el nombramiento provisional otorgado en base al Art. 18 letra c) del Reglamento General a la LOSEP, no está sujeto a la voluntad de las autoridades públicas para terminarlo unilateralmente, sin que se haya cumplido la condición por la que me fue otorgado. Dicho nombramiento está sujeto al inicio, desarrollo y culminación de un concurso de méritos y oposición en donde se obtenga a un ganador.

En tal virtud cuando una autoridad pública termina el nombramiento provisional de un servidor que ha sido emitido en base al Art. 18 letra c) del Reglamento General a la LOSEP, sin contar con el ganador de un concurso de méritos y oposición, genera que dicha decisión vulnere el derecho a la seguridad jurídica, ya que la legítima certeza en la que se asienta la confianza del ciudadano se ve transgredida, toda vez que se cambian abruptamente las “reglas de juego” sobre las cuales se otorgó el referido nombramiento provisional.

La Corte Constitucional en sentencia No. 067-13-SEP-CC de 21 de agosto de 2013, determinó lo siguiente:

El derecho a la seguridad jurídica es el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana, en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos. En virtud de aquello, los actos emanados de dichas autoridades públicas deben contener una adecuada argumentación respecto al tema puesto en su conocimiento, debiendo además ser claros y precisos, sujetándose a las atribuciones que le competen a cada órgano. (Sentencia 067-13-SEP-CC, 2013)

En virtud de la norma constitucional y las sentencias emitidas por la Corte Constitucional del Ecuador, el derecho a la seguridad jurídica comprende el respeto a la Constitución y la Ley y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridad competente, con el fin de que los ciudadanos tengan certeza de cuales son “las reglas de juego” a las que se sujetan en determinado procedimiento administrativo, más aún si es la vigencia de su nombramiento provisional condicionado a terminar cuando exista un ganador de un concurso de méritos y oposición.

La Corte Constitucional, en la Sentencia No.014-10-SEP-CC dictada en el caso N° 0371-09-EP del 15 de abril del 2010, señaló:

La garantía del debido proceso consolida, a su vez, la seguridad jurídica que constituye el elemento esencial y patrimonio común de la cultura del Estado de derechos y justicia; garantiza la sujeción de todos los poderes del Estado a la Constitución y la ley; es la confiabilidad en el orden jurídico, la certeza sobre el derecho escrito y vigente, es decir, el reconocimiento y la previsión de la situación jurídica. (...) Desde este punto de vista, la seguridad jurídica constituye uno de los deberes fundamentales del Estado; se encuentra reconocida y garantizada por nuestra Constitución de la República (artículo 82). Consigna que el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y a la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridades competentes. (Sentencia 014-10-SEP-CC, 2010)

Por su parte la Sentencia de 31 de julio de 2020, 11 horas 57 minutos emitida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Carchi, dentro del Juicio No. 04243-2020-00015, que en su parte pertinente dice:

En consecuencia la aplicación del Art. 17 letra b) del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público no es legal y pertinente para declarar Concluido el Nombramiento Provisional de la Médico Debbe Catalina Larrea Monge. Consecuente a este análisis, La Sala considera que en este caso se violentó el principio de seguridad jurídica, concomitantemente a aquello, se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación en la decisión tomada en contra de la accionante lo que impidió que la accionante haga efectivo su derecho a la Tutela efectiva. (...) DÉCIMO.- RESOLUCIÓN.- Por lo anteriormente analizado, al considerar que la fundamentación al recurso planteado por LOS ACCIONADOS o legitimados pasivos el DR. JUAN CARLOS ZEVALLOS LÓPEZ, Ministro de Salud Pública y ESP. MILTON ANDRÉS PUETATE FUEL, Gerente del Hospital "Luis G. Dávila" de esta ciudad de Tulcán es improcedente, este Tribunal de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Carchi, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, rechaza el recurso de apelación interpuesto por los legitimados accionados pasivos y de oficio se reforma la sentencia venida en grado, dictada por el Tribunal de Garantías Penales del Carchi con sede en el Cantón Tulcán en el sentido de que, la legitimada activa Deebe Catalina Larrea Monge permanecerá en funciones hasta que el Hospital General Luis Gabriel Dávila, convoque a concurso público de méritos y oposición, a través del cual, la legitimada activa tenga la oportunidad de participar en igualdad de condiciones para acceder al

nombramiento definitivo o sea reemplazada legalmente. (Acción de protección, 2020)

Por lo expuesto el derecho a la seguridad jurídica garantiza que los nombramientos provisionales podrán ser terminados una vez que exista el ganador del concurso de méritos y oposición para los cuales fueron nombrados. Sin embargo, si la autoridad administrativa decide terminar el mencionado nombramiento sin que se cumpla la condición, existe una violación directa de la seguridad jurídica, lo que genera que sea perfectamente procedente la acción de protección para evitar que dicha transgresión se produzca.

#### **1.6.7.2. Violación del derecho a la motivación.**

El derecho a la seguridad jurídica se encuentra garantizado en el literal l) numeral 7 del Art. 76 de la Constitución de la República, el mismo que establece que

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. (Ecuador, Asamblea Constituyente, 2008).

Por en la sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, abandona expresamente el su parte la Corte Constitucional del Ecuador antiguo "test de motivación" y sistematiza toda su jurisprudencia sobre la garantía de la motivación, dejando claro que esta garantía debe considerarse vulnerada cuando se viole el criterio rector, esto es, una argumentación suficiente que cuente con una estructura mínimamente completa por: (i) enunciar en la sentencia las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron los juzgadores y (ii) enunciar los hechos del caso, y (iii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. (Sentencia 1158-17-EP/21, 2021)

Adicionalmente, se han introducido nuevos elementos que complementan el desarrollo de dicha norma constitucional, para determinar que una decisión no se encuentra motivada, los mismos que se reducen a tres tipos básicos de deficiencia motivacional: 1. "inexistente", 2. "insuficiente" o 3. "aparente".

Así la mencionada sentencia desarrolla los elementos de motivación describiéndolos de la siguiente manera:

1. Inexistencia.- Se da cuando la decisión carece totalmente de fundamentación normativa y fáctica
2. Insuficiencia.- Se da cuando la decisión cuenta con alguna fundamentación normativa o fáctica, pero alguna de ellas es insuficiente.
3. Apariencia.- Se da cuando a primera vista se cuenta con una fundamentación normativa y fáctica suficiente, pero alguna de ellas en realidad no existe o es insuficiente porque está afectada por algún tipo de vicio motivacional. Respecto a la apariencia, se menciona que los vicios motivacionales son:
  - 3.1. Incoherencia: Contradicción entre los enunciados que la componen sus premisas y conclusiones. Este vicio es igual al de razonabilidad en el antiguo test de motivación.
  - 3.2. Inatención: Razones que no “tienen que ver” con el punto controvertido, esto es, no guardan relación semántica general con la conclusión final de la argumentación.
  - 3.3. Incongruencia: No se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales. La incongruencia frente a las partes puede darse por omisión, si no se contesta en absoluto a los argumentos relevantes de la parte, o por acción, si el juzgador contesta a los argumentos relevantes de las partes mediante tergiversaciones, de tal manera que efectivamente no los contesta.
  - 3.4. Incomprensibilidad: Los fragmentos de texto incomprensibles no sirven para fundamentar una decisión o es razonablemente inteligible para un profesional del Derecho o para un ciudadano o ciudadana. (Sentencia 1158-17-EP/21, 2021)

Una vez comprendidos los requisitos establecidos por la Corte Constitucional del Ecuador para que una decisión se encuentre motivada, se debe analizar los supuestos en los cuales las autoridades públicas incurren en la violación del derecho a la motivación, cuando emiten los actos administrativos que terminan los nombramientos provisionales de un servidor público, sin que se haya cumplido la

condición de contar de forma previa con el ganador de un concurso de méritos y oposición.

Es este sentido, cuando las autoridades públicas para terminar un nombramiento provisional que fue emitido en base al Art. 18 letra c) del Reglamento General a la LOSEP, suelen argumentar que dichos nombramientos no generan estabilidad y las autoridades pueden terminarlos el momento que deseen en base al Art. 47 letra e) de la LOSEP y Art. 105 numeral 1 de su Reglamento General, se configura el vicio de insuficiencia motivacional, por cuanto, si bien es cierto existe una normativa argumentada, la misma no es suficiente para justificar la cesación de funciones de un servidor que poseía nombramiento provisional sin que haya existido el ganador del concurso de méritos y oposición.

Por otro lado, si las autoridades públicas en su memorando, resolución o acción de personal argumentan razones que no tienen relación con la decisión adoptada, nos encontraremos ante una motivación aparente, configurándose el vicio de inatención.

La única manera de que la decisión se encuentre suficientemente motivada es señalar que se ha realizado un concurso de méritos y oposición, del cual ha resultado ganador una persona determinada, señalando sus nombres y apellidos, quien luego de superar el periodo de prueba ocupará el cargo de la persona a quien se va a cesar de sus funciones.

Pues caso contrario, no existe argumento fáctico, ni jurídico válido para cesar en funciones a un servidor público que haya sido nombrado provisionalmente bajo el amparo del Art. 18 letra c) del Reglamento General a la LOSEP, excepto en los casos de supresión de puesto, muerte, jubilación o destitución, figuras bajo las cuales, si se puede dar por terminado dichos nombramientos, más no por decisión discrecional de la autoridad.

Por su parte la Sentencia de 31 de julio de 2020 emitida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Carchi, dentro del Juicio No. 04243-2020-00015, sobre el derecho a la motivación en casos de terminación de nombramientos provisionales dice:

De la lectura del Memorando No. MSP-CZ1- HLGD-2020-2539- M, de 30 de abril de 2020, se colige que el Sr. Milton Andrés Puetate Fuel, Gerente ( E ) Hospital General

“Luis G. Dávila”, Carchi-Salud para declarar cesado el cargo de Debe Catalina Larrea Monge, cita los Art. 17 literal b) del Reglamento General de la Ley Orgánica del Servicio Público, Art. 17 letra b) de la LOSEP exponiendo que: “Al amparo de las normas expuestas, le comunico que con fecha 30 de Abril del 2020, se da por concluido su Nombramiento Provisional...”.- Es decir que sin cumplir con los parámetros establecidos por la Corte Constitucional, al tratarse de una Resolución de carácter administrativo, se debía contar con las fuentes y argumentos legales claros sobre las cuales siente la base de su decisión, esto es amparado en fuentes del derecho debidamente conocidas con anterioridad y aplicables al caso, lo cual guardaría coherencia entre las premisas y la decisión final, argumentando debidamente su decisión, por lo que dicha Resolución no es ni comprensible ni razonada sobre las razones legales por las cuales la Autoridad administrativa haya sido obligado a tomar tal decisión. Consecuentemente, se ha vulnerado el derecho a la motivación por la cual ha sido notificada con la cesación de su nombramiento provisional. (Acción de protección, 2020)

De lo expuesto se evidencia que cuando no exista las fuentes y argumentos legales claros, que permita conocer la explicación de la pertinencia de los fundamentos de hecho a los derechos, se vulnerará el derecho a la motivación, el mismo que genera que la acción de protección sea totalmente procedente.

### **1.6.7.3. Violación del derecho al Trabajo.**

El artículo 33 de la Constitución de la República, de forma concordante y unívoca garantiza el derecho al trabajo y su consecuente garantía de estabilidad para los servidores públicos, así:

El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado. (Ecuador, Asamblea Constituyente, 2008)

La Declaración Universal de Derechos Humanos, en su Art. 23 respecto al derecho al trabajo determina:

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y la protección contra el desempleo;(...) 3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia

conforme a la dignidad humana y que será contemplada, en caso de ser necesario, por cualesquiera otros medios de protección social. (Naciones Unidas, 1948)

En este sentido, el derecho al trabajo se deriva de la dignidad humana, pues es parte del derecho a la vida digna, sin embargo, en los casos de terminación de nombramiento provisional que fue emitido en base al Art. 18 letra c) del Reglamento General a la LOSEP, suele ser el más vulnerado, ya que su violación es la consecuencia de la transgresión de otros derechos como lo son el de seguridad jurídica y motivación.

La Corte Constitucional del Ecuador, en su sentencia 38-12-EP/19 de 19 de noviembre de 2019 ha señalado que el derecho al trabajo se encuentra ligado a la dignidad humana mencionado lo siguiente:

En primer lugar, cabe mencionar que el derecho al trabajo (artículo 33 de la Constitución (se encuentra ligado con el derecho a la vida digna (artículo 66.2 ibídem), ya que el primero es una fuente de realización personal que permite la satisfacción de las necesidades básicas y permite la inserción del individuo de manera activa en la sociedad. (Sentencia 38-12-EP/19, 2019)

Sin embargo, el derecho al trabajo toma mucha importancia pues el Estado está en el deber de protegerlo, pero sobre todo porque al ser parte del derecho a la vida digna, este se encuentra dentro de la dimensión constitucional del derecho, siendo este un requisito indispensable para la procedencia de la acción de protección conforme lo ha dispuesto la Corte Constitucional en la sentencia 001-16-PJO-CC.

La violación que afecte a cualquiera de estos tres derechos, seguridad jurídica, motivación y trabajo, es suficiente para la procedencia de la acción de protección.

Sin embargo, a raíz de la emisión de la sentencia 2006-18-EP/24 en su párrafo 43 señala que se puede proponer la acción de protección en casos que se refieran a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor, como por ejemplo en casos de evidente discriminación o en excepcionálísimos que requieren de una respuesta urgente por las circunstancias que lo rodeen. (Sentencia 2006-18-EP/24, 2024)

Es por ello que se puede colegir que la acción de protección no se limita a únicamente los casos de dignidad, autonomía del servidor o discriminación, pues

estos pueden ser adicionales a los derechos ya analizados (seguridad jurídica, motivación y trabajo).

En tal virtud, conforme lo menciona el Dr. Ramiro Ávila Santamaría, si según el mandato constitucional nos encontramos en un Estado Constitucional de Derechos y Justicia son los derechos los que deben respetarse y más aún por los administradores de justicia constitucional, ya que estos derechos fundamentales se encuentran por encima de las normas legales por cuanto estos “someten y limitan a todos los poderes e incluso al constituyente” (Ávila, 2013, pág. 29)

Es entonces que, para plantear una acción de protección, no se puede reducir a un catálogo mínimo de derechos constitucionales para obtener una sentencia a favor, pues todos los derechos son de igual jerarquía conforme lo dispone el numeral 6 del Art. 11 de la Constitución. (Ecuador, Asamblea Constituyente, 2008)

Así mismo, conforme lo señala el Dr. Pablo Legísamo:

La Constitución de la República no faculta a la Corte Constitucional la emisión de sentencias atípicas, en especial de sentencias aditivas (...) a pesar de lo manifestado, en la actualidad se emplean sentencias aditivas con el propósito de reformar leyes y otras normas jurídicas, asumiendo facultades legislativas y desconociendo que solamente frente a una inconstitucionalidad por omisión, la Corte puede dictar provisionalmente la norma cuya expedición se haya omitido (Leguísamo, 2020, pág. 117).

Por lo tanto, la sentencia 2006-18-EP/24 se la ha aplicado como sentencia aditiva, es decir a través de una interpretación extensiva, pretendiendo reformar el objeto de la acción de protección y limitar el acceso a esta garantía jurisdiccional para los casos de terminación de nombramientos provisionales, sin tomar en cuenta que la referida sentencia no constituye una limitante para que prospere una acción de protección ante la terminación de un nombramiento provisional, cuando se compruebe que no se ha cumplido con la condición para la cual fue otorgado, como es el caso de los nombramientos que para su terminación se requiere la existencia del ganador de un concurso de méritos y oposición.

## CAPÍTULO II

### 2. METODOLOGÍA

Para empezar este segundo capítulo es necesario especificar que es metodología

Bernal dice que metodología es:

La metodología entendida como el conjunto de aspectos operativos del proceso investigativo, y que es la concepción más conocida en el ambiente académico en general. Por ello, cuando se alude a la investigación es usual referirse a la metodología como a ese conjunto de aspectos operativos indispensables en la realización de un estudio. (Bernal, 2010, pág. 59)

De acuerdo con Muñoz, método es:

Etimológicamente, método significa camino, modo de decir o hacer con orden una cosa; para el caso que nos ocupa, camino a seguir para la obtención del conocimiento; es el camino que se traza para llegar a un cierto resultado en la actividad científica (Muñoz, 2015, pág. 68)

El Diccionario de la RAE define metodología como “ciencia del método” y “conjunto de métodos que se siguen en una investigación científica o en una exposición doctrinal”. (Real Academia Española, 2023)

Dicho esto, a continuación, se presentara el tipo y métodos que se utilizaron en esta investigación para llegar a conclusiones y demostrar que las mismas están correctamente fundamentadas

#### 2.1. Tipo de Investigación

La presente investigación es de tipo mixto, ya que se utilizó la investigación documental para realizar el capítulo I debido a que hubo fuentes formales del Derecho como: ley, doctrina, jurisprudencia y por su puesto libros de autores relevantes, así como fuentes de internet.

Las técnicas a emplearse en esta investigación serán documentales y de campo:

## **2.1.1. Técnicas Documentales**

### **2.1.1.1. Técnica de lectura científica.**

Como lo indica Burbano y Altamirano:

Como técnica documental es importante si tomamos en cuenta algunos elementos que van a permitir una mejor y eficiente práctica de la lectura científica dentro de la profesión del abogado en el campo del Derecho, es necesario empezar conociendo determinados aspectos que orienten al lector una eficiente practica en lectura tales como: iniciación, preparación, estudio, análisis, síntesis, dificultades. Las técnicas tales como la de localizar fácilmente el material que nos interesa, encontrar otros temas que mantienen secuencias ayudaran a tener una mejor comprensión del tema central, es también importante realizar una lectura de reconocimiento, selectiva, critica e interpretativa, en conclusión la técnica de la lectura científica lleva al investigador a conocer, ordenar y con ello expresar de un modo personal la realidad que presenta el autor. (Burbano & Altamirano, pág. 66)

Por lo que esta técnica ayudo sin lugar a dudas a tener un mayor entendimiento con respecto al tema a tratar, pues al reconocer, seleccionar y ordenar las lecturas, se pudo conocer conceptos y fundamentos que dieron una amplia visión sobre el tema central.

### **2.1.1.2. Fichas Bibliográficas.**

Las Fichas bibliográficas son “Una ficha bibliográfica corresponde a un documento breve que contiene la información clave de un texto utilizado en una investigación. Puede referirse a un artículo, libro o capítulos de este.” (Alazraki, 2007, pág. 8490)

Esto permitió registrar y resumir la información necesaria extraída de libros jurídicos, leyes y sentencias.

## **2.1.2. Técnicas de Campo:**

Esta técnica detalla que “está vinculada directamente con el método empírico de recolección de información que se puede utilizar en cualquier actividad científico-investigativa”. (Burbano & Altamirano, pág. 82)

### **2.1.2.1. Entrevistas.**

Según Burbano y Altamirano dicen que la entrevista sirve:

Para obtener datos, es la más conocida y utilizada dentro de las ciencias sociales y

fundamentalmente en el campo del Derecho, consiste en mantener un diálogo entre dos personas: el entrevistador (investigador) y el entrevistado (informante) persona seleccionada dentro de una muestra representativa con ciertas cualidades y actitudes de aceptación, comprensión, experiencia y conocimiento del tema abordado. Las características de la entrevista son: las preguntas nacen de los indicadores que deviene de las variables; la validez y confiabilidad de las preguntas son producto del conocimiento y de la experiencia; la oportunidad de profundizar, los intereses, opiniones, valoraciones y estado emocional de los sujetos; obtener respuesta en forma inmediata que justifique la acción de preparación de la entrevista, la objetividad de las preguntas, tienen gran repercusión en el rigor científico de los resultados. (Burbano & Altamirano, pág. 82)

También la entrevista es definida como “Partimos de la idea de que la entrevista de investigación es fundamentalmente un encuentro entre sujetos en el cual se busca descubrir subjetividades” (Tonon, y otros, 2008, pág. 47)

### **2.1.2.1. Tipos de entrevistas**

Existen dos tipos de entrevista, la estandarizada y la no estandarizada las cuales según los autores Burbano y Altamirano son:

Estandarizada.- Una conversación o diálogo, donde se plantean las preguntas en base a un formulario previamente elaborado, con un orden concreto de la misma manera como están redactas, su característica principal es que todo el proceso de la entrevista esta previamente preparado y no existe libertad para separarse de lo programado. No Estandarizada.-Se le especifica al entrevistado el objeto de la investigación y los diferentes aspectos que se desean investigar y, luego en forma espontánea con libertad y a criterio del investigador exponga en número y tipo de preguntas que va realizar sin tomar en cuenta el orden de las mismas y cómo las va a formular. (Burbano & Altamirano, pág. 83)

Dicho esto, la entrevista que se realizó en este trabajo es de tipo estandarizada porque se realizaron preguntas precisas, de manera estructurada, con el mismo orden para todos los entrevistados y esto llevo a que fuese más rápida y se puedan recopilar datos organizados para obtener mayor información y con ello analizar el problema de investigación de manera integral.

También es indeterminada, porque no se puede saber cuántos abogados de derecho Constitucional y Administrativo han interpuesto acción de Protección en

contra de actos administrativos de terminación de nombramientos provisionales que han vulnerado derechos constitucionales.

La información se canalizó mediante la entrevista a 4 expertos en el tema objeto de la investigación, conforme se detalla a continuación:

Entrevistado:

**Ab. Lenin Vladimir López Morillo**

**Función que desempeña: Abogado en Libre Ejercicio**

**Fecha: 02 de julio de 2024**

**1.- ¿Cuáles son los derechos constitucionales vulnerados que usted argumenta en una acción de protección en contra de los actos administrativos de terminación de nombramientos provisionales, cuando no se ha contado de forma previa con el ganador de un concurso de méritos y oposición?**

Al impugnar un acto administrativo de terminación de nombramiento provisional sin que se haya cumplido la condición de contar con un ganador de concurso de méritos y oposición, los derechos que se argumentan como vulnerados varían de acuerdo a cada caso, sin embargo, como denominador común se encuentran los derechos al trabajo, seguridad jurídica y motivación, existiendo en ciertos casos, violación del debido proceso en su garantía de cumplimiento de normas establecidas en el Art. 76 numeral 1 de la Constitución de la República. (López, 2024)

**2.- ¿Qué resultado ha obtenido cuando usted ha planteado acciones de protección en contra de los actos administrativos de terminación de nombramientos provisionales, cuando no se ha contado de forma previa con el ganador de un concurso de méritos y oposición?**

Ante las acciones de protección planteadas en contra de actos administrativos de terminación de nombramiento provisional sin que se haya cumplido la condición de contar con un ganador de concurso de méritos y oposición, en su gran mayoría existían resultados favorables para el accionante y en los casos en los cuales se obtenía un resultado desfavorable en primera instancia, en recurso de apelación se lograba revertir dicha decisión, para finalmente obtener un resultado exitoso. (López, 2024)

**3.- ¿Considera usted que con la emisión de la sentencia 2006-18-EP/24 dictada por la Corte Constitucional del Ecuador, ha variado los resultados que obtenía en el planteamiento de acciones de protección en contra de los actos administrativos de terminación de nombramientos provisionales, cuando no se ha contado de forma previa con el ganador de un concurso de méritos y oposición?**

Indudablemente que sí, pues la mencionada sentencia fue aplicada de manera indiscriminada y de forma negativa por los administradores de justicia constitucionales, lo cual produjo que en casi todas las acciones de protección que tenían que resolverse de forma posterior a la emisión de la sentencia 2006-18-EP/24 sean negadas, tanto en primera instancia, como en apelación en las Cortes Provinciales de Justicia. (López, 2024)

**4.- ¿Considera usted que la acción de protección es procedente en contra de los actos administrativos de terminación de nombramientos provisionales, cuando no se ha contado de forma previa con el ganador de un concurso de méritos y oposición a pesar de la emisión de la sentencia 2006-18-EP/24?**

Por supuesto que sí, toda vez que la sentencia 2006-18-EP/24 no es un precedente jurisprudencial obligatorio, pero más aún porque los derechos constitucionales no se reducen solo a los derechos del párrafo 42 y 43 de dicha sentencia, sino que son todos los que constan en la Constitución de la República siempre que no sean materia de otra garantía constitucional. Además, la Corte Constitucional se está encargando de aclarar la forma correcta en cómo se debe aplicar dicha sentencia, pues no puede crearse una barrera ante las violaciones de derechos constitucionales que se efectúan en las terminaciones de nombramientos provisionales en el país. (López, 2024)

**Entrevistada**

**Ab. Mayra Alejandra Guerra Sánchez**

**Función que desempeña: Directora de la Carrera de Derecho de la Universidad Iberoamericana del Ecuador.**

**Fecha: 03 de julio de 2024**

**1.- ¿Cuáles son los derechos constitucionales vulnerados que usted argumenta en una acción de protección en contra de los actos administrativos de**

**terminación de nombramientos provisionales, cuando no se ha contado de forma previa con el ganador de un concurso de méritos y oposición?**

A través de la acción de protección se pretende obtener el amparo directo y eficaz de los derechos constitucionales que hayan sido vulnerados por un acto administrativo de terminación de nombramiento provisional sin que se haya cumplido la condición de contar con un ganador de concurso de méritos y oposición, por lo tanto, los derechos afectados son la seguridad jurídica, el debido proceso y la motivación. Es importante mencionar que la determinación de los derechos vulnerados depende de la particularidad de cada caso. (Guerra, 2024)

**2.- ¿Qué resultado ha obtenido cuando usted ha planteado acciones de protección en contra de los actos administrativos de terminación de nombramientos provisionales, cuando no se ha contado de forma previa con el ganador de un concurso de méritos y oposición?**

En los casos en los que se ha planteado acciones de protección en contra de actos administrativos de terminación de nombramiento provisional sin que se haya cumplido la condición de contar con un ganador de concurso de méritos y oposición, se han obtenido resultados variados, en ciertos casos favorables y en otros no. Al no existir un precedente entre los jueces de primer nivel al obtener resultados negativos se ha presentado los correspondientes recursos de apelación. (Guerra, 2024)

**3.- ¿Considera usted que con la emisión de la sentencia 2006-18-EP/24 dictada por la Corte Constitucional del Ecuador, ha variado los resultados que obtenía en el planteamiento de acciones de protección en contra de los actos administrativos de terminación de nombramientos provisionales, cuando no se ha contado de forma previa con el ganador de un concurso de méritos y oposición?**

Los resultados han variado en especial porque los jueces de primer nivel no analizan los casos e inobservan los derechos constitucionales vulnerados reduciéndolo a un asunto de mera legalidad. (Guerra, 2024)

**4.- ¿Considera usted que la acción de protección es procedente en contra de los actos administrativos de terminación de nombramientos provisionales, cuando no se ha contado de forma previa con el ganador de un concurso de méritos y oposición a pesar de la emisión de la sentencia 2006-18-EP/24?**

Es procedente siempre que existan derechos constitucionales vulnerados, los abogados deben dirigir sus requerimientos en los canales judiciales correspondientes sin necesidad de desnaturalizar las garantías jurisdiccionales.

Se requiere que la Corte Constitucional aclare el alcance de esta sentencia, que no se configura como jurisprudencia obligatoria. (Guerra, 2024)

**Entrevistado:**

**Ab. Lorena Amanda Pabón Mier**

**Función que desempeña: Ex Procuradora Sindica del Gobierno Autónomo**

**Descentralizado Municipal de San Miguel de Ibarra.**

**Fecha: 04 de julio de 2024**

**1.- ¿Cuáles son los derechos constitucionales vulnerados que usted argumenta en una acción de protección en contra de los actos administrativos de terminación de nombramientos provisionales, cuando no se ha contado de forma previa con el ganador de un concurso de méritos y oposición?**

Al impugnar un acto como el supuesto consultado, los derechos que se argumentan como vulnerados varían de acuerdo a cada caso, sin embargo, como denominador común se encuentran los derechos al trabajo, seguridad jurídica y motivación, existiendo en ciertos casos, violación del debido proceso en su garantía de cumplimiento de normas establecido en el Art. 76 numeral 1 de la Constitución de la República. (Pabón, 2024)

**2.- ¿Qué resultado ha obtenido cuando usted ha planteado acciones de protección en contra de los actos administrativos de terminación de nombramientos provisionales, cuando no se ha contado de forma previa con el ganador de un concurso de méritos y oposición?**

Frente a las acciones de protección planteadas en contra de actos administrativos de terminación de nombramiento provisional, las sentencias solían ser favorables para los accionantes hasta que se generó la sentencia 2006-18-EP/24. (Pabón, 2024)

**3.- ¿Considera usted que con la emisión de la sentencia 2006-18-EP/24 dictada por la Corte Constitucional del Ecuador, ha variado los resultados que obtenía**

**en el planteamiento de acciones de protección en contra de los actos administrativos de terminación de nombramientos provisionales, cuando no se ha contado de forma previa con el ganador de un concurso de méritos y oposición?**

Por supuesto, por cuanto el rol de los jueces ha sido acoger el contenido de la precitada sentencia sin mayor análisis e indicar que ese tipo de controversias deben ser resueltos por la justicia contencioso-administrativa. (Pabón, 2024)

**4.- ¿Considera usted que la acción de protección es procedente en contra de los actos administrativos de terminación de nombramientos provisionales, cuando no se ha contado de forma previa con el ganador de un concurso de méritos y oposición a pesar de la emisión de la sentencia 2006-18-EP/24?**

Si, por que el análisis particular de cada caso debe obligar a que se realice un estudio pormenorizado de los hechos presentados en el caso y posteriormente confrontarlos con la norma; fruto de ese ejercicio, verificar si las actuaciones administrativas son o no violentarías de derechos constitucionales. No todo se reduce a los derechos del párrafo 42 y 43 de la sentencia 2006-18-EP. La obligación de los juzgadores está en analizar los hechos y la norma, no en acoger pronunciamientos de manera unilateral sin mayor análisis, hay que recalcar que el estado ecuatoriano se caracterizar por ser un estado constitucional de derechos y justicia. (Pabón, 2024)

**Entrevistado:**

**Ab. Jenifer Daniela Ruiz Jácome**

**Función que desempeña: Abogada externa de la Universidad Técnica del Norte**

**Fecha: 05 de julio de 2024**

**1.- ¿Cuáles son los derechos constitucionales vulnerados que usted argumenta en una acción de protección en contra de los actos administrativos de terminación de nombramientos provisionales, cuando no se ha contado de forma previa con el ganador de un concurso de méritos y oposición?**

Los derechos constitucionales que más se vulneran son la seguridad jurídica, discriminación, motivación y finalmente uno de los más relevantes, el derecho al trabajo el cual tiene principal relación con la vida digna y por lo tanto se encuentra dentro de la esfera constitucional por referirse a la dignidad humana, conforme se ha

reconocido en las sentencias citadas, lo que genera que la acción de protección sea procedente para proteger dicho derecho. (Ruiz, 2024)

**2.- ¿Qué resultado ha obtenido cuando usted ha planteado acciones de protección en contra de los actos administrativos de terminación de nombramientos provisionales, cuando no se ha contado de forma previa con el ganador de un concurso de méritos y oposición?**

El denominador común ante las acciones de protección que mi persona las ha planteado en contra de actos administrativos de terminación de nombramiento provisional sin que se haya cumplido la condición de contar con un ganador de concurso de méritos y oposición, es que los resultados siempre han sido favorables para el accionante y en los pocos casos en donde se hubiese podido tener un resultado que no fuese favorables, en recurso de apelación se ha procedido a desechar dicha decisión. (Ruiz, 2024)

**3.- ¿Considera usted que con la emisión de la sentencia 2006-18-EP/24 dictada por la Corte Constitucional del Ecuador, ha variado los resultados que obtenía en el planteamiento de acciones de protección en contra de los actos administrativos de terminación de nombramientos provisionales, cuando no se ha contado de forma previa con el ganador de un concurso de méritos y oposición?**

La sentencia 2006-18-EP/24 dictada por la Corte Constitucional del Ecuador fue adaptada de una manera restrictiva a los derechos constitucionales de los servidores públicos que poseían nombramientos provisionales por lo tanto se ha podido constatar una creciente ola de sentencias negativas tanto en primera como en segunda instancia y lo que hace que haya una regresión grave a todos los avances para la protección de derechos en sede constitucional. (Ruiz, 2024)

**4.- ¿Considera usted que la acción de protección es procedente en contra de los actos administrativos de terminación de nombramientos provisionales, cuando no se ha contado de forma previa con el ganador de un concurso de méritos y oposición a pesar de la emisión de la sentencia 2006-18-EP/24?**

La sentencia 2006-18-EP/24 no es un precedente jurisprudencial obligatorio, pues de ninguna manera se debería poner como excusa para inadmitir o negar las acciones de protección que se refieran entre otras cosas a nombramientos provisionales, tal como lo ha señalado la misma Corte Constitucional, pues indudablemente seguir

aplicando la mencionada sentencia viola los derechos constitucionales que se efectúan en las terminaciones de nombramientos provisionales, cuando se sabe que la vía adecuada y eficaz es la acción de protección. (Ruiz, 2024)

## **2.2. Métodos**

Para la realización de esta investigación, los métodos teóricos son los que principalmente se utilizaron debido a que “en el campo jurídico potencian la posibilidad de la realización del salto cualitativo que permite ascender del acontecimiento de información empírica a describir, explicar y determinar las causas.” (Burbano & Altamirano, pág. 57)

### **2.2.1. Método Histórico – Lógico**

Dentro de la investigación jurídica el método Histórico- Lógico llega a ser de gran importancia debido a que como lo indica los autores Burbano y Altamirano “sirve para reproducir cronológicamente los hechos fundamentales de la trayectoria de un fenómeno. Dentro del campo jurídico busca aclarar lo que verdaderamente quiso decir el legislador” (Burbano & Altamirano, pág. 57)

Este método dentro del trabajo de investigación ayudo a tener una línea cronológica del origen del servidor público y la acción de protección, adicional hizo un seguimiento de la trayectoria de los avances en las leyes que hablan sobre la regulación del servidor público y el estado, como por ejemplo cuando se hablaba sobre la Ley de Hacienda en el año de 1830 y su evolución hasta la LOSEP.

Así mismo pasa con la evolución de la acción de protección,

### **2.3.1. Método Inductivo:**

Este método según el autor Ávila indica que:

El método inductivo se fundamenta en el razonamiento que parte de aspectos particulares para construir juicios o argumentos generales. Mediante este método se formulan las teorías y leyes científicas. El método inductivo efectúa observaciones, las ordena y clasifica, a fin de extraer conclusiones de ámbito universal partiendo del cúmulo de datos particulares. (Alan & Cortez, 2018, pág. 22)

Así mismo se dice que el método inductivo, “es el razonamiento que orienta a partir de la observación de casos particulares a conclusiones generales, parte de enunciados particulares para generalizarse. Generaliza inferencias a partir de un

conjunto de evidencias. La inferencia es de abajo para arriba". (Cabezas, Andrade, & Torres, 2018, pág. 16)

Por lo que este método me permitirá el estudio, análisis e investigación de la acción de protección y los nombramientos provisionales regulados por la LOSEP.

### **2.3.2. Método Deductivo:**

Los autores Cabezas, Andrade y Torres, conceptualizan al método deductivo cómo:

Este método se fundamenta en el razonamiento formal en el que la conclusión se obtiene por la forma del juicio, del que se parte. La derivación es necesaria. Se considera una conclusión verdadera e imposible de ser falsa si hemos admitido del juicio del que se parte. Se admite que, si las inferencias son verdaderas la conclusión será verídica. La inferencia es de arriba hacia abajo. (Cabezas, Andrade, & Torres, 2018, pág. 16)

Se tendrá como base las normas jurídicas generales que rigen el derecho a la defensa de los servidores públicos, partiendo de la Constitución del Ecuador, Ley Orgánica del Servicio Público y su Reglamento General y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, así como demás leyes que servirán de base para la realización de la presente investigación.

### **2.3.3. Método Analítico:**

Sobre el método analítico el autor Guillermo Cabanellas en su diccionario señala:

Es proporcionar una descripción objetiva, cuantitativa y sistemática del contenido manifiesto de la comunicación. Es el procedimiento consiste en la descomposición de la unidad comunicativa (artículo de periódico, fragmento de una conversación, mensaje publicitario, programa televisivo o película) en elementos cada vez más simples, individualizados por medio de criterios sistemáticos y empíricamente verificables. Es el que tiende a analizar al problema planteado, es decir, estudiado, investigado, explicando los hechos en todos los niveles de su desarrollo en forma detallada, pormenorizada e independiente. (Cabanellas, 2010, pág. 204)

Este método permitirá realizar un estudio, pormenorizado sobre la Administración Pública y sus sanciones de destitución.

#### **2.3.4. Método Comparativo:**

Sobre el método comparativo José Ferrater señala:

Este método nos permite establecer comparaciones jurídicas de semejanzas y diferencias, con las similares que rigen en otros países y por supuesto evidenciar la bondad de ellas en su aplicación como experiencias válidas para nuestra sociedad (Ferrater, 1994, pág. 101)

Se aplicará en el estudio de sentencias que resolvieron acciones de protección en contra de actos administrativos de terminación anticipada de nombramientos provisionales, antes de la emisión de la sentencia 2006-18-EP/2024 dictada por la Corte Constitucional del Ecuador y de las sentencias emitidas de forma posterior a dicha sentencia en casos similares.

#### **2.3.5. Método Exegético**

Respecto al método exegético el autor Armando Yépez manifiesta:

Consiste en la interpretación y explicación literal de la norma; se explica el contenido, se expone el sentido y se determina el alcance de la letra de la ley y las expresiones que la originaron en la forma como el legislador la elaboro, tratando de desentrañar la intención y voluntad del autor, su intencionalidad, para su aplicación por parte del juez o la Administración de las entidades y el Estado. (Yépez, 2002, pág. 92)

Este método es de suma importancia en virtud de que se debe tomar en consideración y tener cada vez más presente lo establecido y tipificado en la Constitución que reconoce y garantiza el derecho a la defensa, así como lo estipulado en la LOSEP y su Reglamento General, a fin de que se trabaje de manera conjunta para lograr los objetivos propuestos.

## CAPÍTULO III

### 3. RESULTADOS Y PROPUESTA

Los resultados obtenidos de las entrevistas realizadas fueron:

Los cuatro abogados que fueron entrevistados, en su totalidad acertaron con que la aplicación de la acción de protección es la vía adecuada y eficaz para tratar casos en donde se han violado derechos constitucionales de los servidores públicos con nombramientos provisionales, en específico los que se encuentran dentro del Art. 18 literal c) del Reglamento General a la LOSEP.

Con respecto a la pregunta No. 1, los cuatro abogados entrevistados llegan a concluir que los derechos constitucionales vulnerados que se han argumentado en las acciones de protección presentadas en contra de los actos administrativos de terminación de nombramientos provisionales, cuando no se ha contado de forma previa con el ganador de un concurso de méritos y oposición son el derecho al trabajo, seguridad jurídica, debido proceso, motivación, discriminación y derecho a una vida digna.

Cuando hablamos de la pregunta No. 2, los abogados entrevistados concuerdan en que la acción de protección es la vía adecuada cuando han interpuesto en casos de actos administrativos de terminación de nombramientos provisionales, cuando no se ha contado de forma previa con el ganador de un concurso de méritos y oposición pues el denominador común es que los resultados siempre han sido favorables para el accionante y en los pocos casos en donde se hubiese podido tener un resultado que no fuese favorable se ha realizado recurso de apelación en donde finalmente obtener un resultado exitoso.

Cuando hablamos de la pregunta No.3, los 4 abogados expertos en derecho constitucional y administrativo consideran que la emisión de la sentencia 2006-18-EP/24 dictada por la Corte Constitucional del Ecuador, ha variado notablemente los resultados ante el planteamiento de acciones de protección en contra de los actos administrativos de terminación de nombramientos provisionales, cuando no se ha contado de forma previa con el ganador de un concurso de méritos y oposición, debido a que los jueces de primer nivel no analizan los casos e inobservan los derechos constitucionales vulnerados reduciéndolo a un asunto de mera legalidad, pues

produjo que en casi todas las acciones de protección que tenían que resolverse de forma posterior a la emisión de la sentencia 2006-18-EP/24 sean negadas.

A consideración de la pregunta No. 4, los 4 profesionales del derecho concuerdan que la acción de protección es procedente en contra de los actos administrativos de terminación de nombramientos provisionales cuando existan derechos constitucionales vulnerados, debido que indudablemente la sentencia 2006-18-EP/24 no es un precedente jurisprudencial obligatorio, adicional indican que se requiere que la Corte Constitucional aclare el alcance de esta sentencia y que sin ser menos importante, los abogados deben dirigir sus requerimientos en los canales judiciales correspondientes para con ello no desnaturalizar las garantías jurisdiccionales.

Como consecuencia del análisis de resultados antes expuestos, emerge la siguiente propuesta: **“Elaboración de proyecto de capacitación sobre la viabilidad de la acción de protección ante la terminación de nombramientos provisionales a la luz de la sentencia 2006-18-EP/2024 emitida por la Corte Constitucional del Ecuador.”**

### **3.1. Presentación de la propuesta**

La creciente aplicación errónea de la sentencia 2006-18-EP/24 para rechazar de manera indiscriminada las acciones de protección a pesar de la violación de derechos constitucionales que produce la terminación de los nombramientos provisionales cuando no se cumple con la condición por la que fueron otorgados, genera la necesidad de plantear la propuesta de capacitación sobre la viabilidad de la acción de protección ante la terminación de nombramientos provisionales a la luz de la sentencia 2006-18-ep/24 de 13 de marzo de 2024 emitida por la Corte Constitucional del Ecuador.

#### **3.1.1 Objetivos de la propuesta**

##### **3.1.1.1. Objetivo General**

Capacitar a abogados, jueces constitucionales y autoridades públicas, sobre la viabilidad de la acción de protección ante la terminación de nombramientos provisionales a la luz de la sentencia 2006-18-ep/24 de 13 de marzo de 2024

### **3.1.1.2. Objetivos específicos**

- Instruir las actuaciones que debe realizar el abogado de la parte accionante.
- Determinar las actuaciones que debe realizar el juez constitucional que conoce una acción de protección sobre terminación de nombramientos provisionales
- Explicar las actuaciones de las autoridades públicas para cesar de funciones a servidores que poseen nombramiento provisional.
- Identificar situaciones jurídicas para la procedencia de la acción de protección ante la terminación de nombramientos provisionales

### **3.1.2 Justificación de la propuesta**

Al verificar la realidad de los servidores públicos en ejercicio de sus funciones y debido a la cantidad de cesación de funciones por terminación de nombramientos provisionales en el sector público, sin que se cumpla la condición por la cual fueron emitidos, ha generado que se interpongan acciones de protección, las mismas que antes del 13 de marzo de 2024 eran aceptadas en su gran mayoría, sin embargo, con la emisión de la sentencia 2006-18-EP/24 de 13 de marzo de 2024, existió una errada interpretación de dicha decisión ocasionando que las sentencias de acción de protección, ahora sean rechazadas, por este motivo se crea la necesidad de realizar una capacitación dirigida a abogados jueces y autoridades públicas, sobre la viabilidad de la acción de protección ante la terminación de nombramientos provisionales a la luz de la sentencia 2006-18-EP/2024 emitida por la Corte Constitucional del Ecuador, a fin de que a través de un conocimiento claro y completo, se garanticen de una manera adecuada los derechos constitucionales.

Al ser un tema de actualidad y de interés público se considera que la cesación de servidores públicos por terminación de nombramientos provisionales, sin que se cumpla la condición por la cual fueron emitidos, vulnera derechos constitucionales, por lo que es importante tener un conocimiento cabal sobre el procedimiento que se debe aplicar previo a la cesación. Pero cuando ya se ha producido la violación de derechos es imprescindible que los abogados y jueces conozcan de manera precisa como plantear y resolver una acción de protección sobre este tema en particular.

La capacitación sobre la viabilidad de la acción de protección ante la terminación de nombramientos provisionales a la luz de la sentencia 2006-18-EP/2024 emitida por la Corte Constitucional del Ecuador es sumamente importante por cuanto permite el análisis de las normas aplicables, en especial las consagradas en la Ley Orgánica del Servicio Público y su Reglamento así como la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en cuanto a la protección de derechos, así como, de las sentencias emitidas por los jueces constitucionales y los resultados de las encuestas planteadas a los profesionales del derecho, en los que claramente se demostró que la sentencia 2006-18-EP/24 emitida por la Corte Constitucional del Ecuador por ningún motivo constituye una limitante para que prospere una acción de protección ante la terminación de un nombramiento provisional, sin que se haya cumplido con la condición para la cual fue otorgado, especialmente en los casos en los que no existió ganador de concurso de méritos y oposición, en cuyas circunstancias se vulneran derechos constitucionales entre ellos, al trabajo, seguridad jurídica, debido proceso, motivación, discriminación y derecho a una vida digna, de acuerdo a las especificaciones propias de cada caso. Todo este análisis conlleva a tener un conocimiento pleno de cómo plantear y resolver una acción de protección correctamente.

A pesar de que es un tema actual y que perjudica tanto a los servidores públicos como a la Administración Pública, no existen fuentes doctrinarias de apoyo que brinde una ayuda en conocer cómo y cuándo se puede cesar en funciones a un servidor público que poseía un nombramiento provisional, sin que se vulnere derechos constitucionales, así como, tampoco existen fuentes que permitan comprender la línea delgada entre un asunto de mera legalidad y uno de violación de derechos constitucionales amparado por una acción de protección, más aún cuando la Corte Constitucional con la emisión de la sentencia 2006-18-EP/24 ha dificultado su entendimiento, por lo que se crea la necesidad de crear una propuesta de capacitación sobre este problema para ofrecer información clara, eficiente y completa, que reduzca esta serie de vulneraciones de derechos constitucionales.

La elaboración de una propuesta de capacitación sobre la viabilidad de la acción de protección ante la terminación de nombramientos provisionales a la luz de la sentencia 2006-18-EP/24 emitida por la Corte Constitucional del Ecuador, servirá para que los servidores públicos que sean cesados sin que haya una razón que se

encuentre establecida en el Art. 47 de la LOSEP, no sean separados de la institución pública, sino hasta que se cumpla la condición que consta en cada nombramiento, que en la mayoría de los casos es hasta que exista el ganador de un concurso de méritos y oposición.

En el mismo sentido, la mencionada propuesta de capacitación, será un mecanismo para que tanto los abogados que patrocinan al accionante, autoridades públicas, como el juez constitucional puedan determinar cuando la acción de protección es la vía adecuada y eficaz para proteger un derecho vulnerado y cuando no, dado que en la actualidad existe una dispersión de criterios que en su mayoría son restrictivos, tratando de generalizar de forma errónea que ante conflictos entre el Estado y los servidores públicos la justicia ordinaria es la que debe conocer este tipo de controversias.

### **3.1.3 Factibilidad de la propuesta**

La factibilidad de la propuesta engloba el campo social y legal, ya que muchos de los servidores públicos que han ingresado con nombramiento provisional tienen probabilidad de que las autoridades de las instituciones públicas en donde ellos laboran los cesen de sus funciones sin que haya un motivo justificado de por medio, por ello, la propuesta de capacitación sobre la viabilidad de la acción de protección ante la terminación de nombramientos provisionales a la luz de la sentencia 2006-18-EP/24 permitirá garantizar la protección de los derechos constitucionales, llevando consigo un precedente constitucional para futuras ocasiones, pues al encontramos en un Estado Constitucional de Derechos y Justicia son los derechos los que deben respetarse y más aún por los administradores de justicia constitucional y autoridades públicas.

Por lo tanto, ésta propuesta es viable y realizable en la práctica porque permitirá guiar a abogados, servidores públicos y jueces sobre las actuaciones que cada uno de ellos en su ámbito deben realizar al tomar decisiones sobre la terminación de nombramientos provisionales, para que de esta manera se garantice la protección de los derechos constitucionales y en el mejor de los casos evite la violación de estos derechos y por ende reducir la gran cantidad de demandas presentadas, lo que generaría una descongestión de la justicia constitucional.

El Art. 234 de la Constitución de la República, establece que el Estado deberá garantizar la formación y capacitación continua de sus servidores públicos, es por ello que esta propuesta de capacitación es viable toda vez que al existir la Escuela de la Función Judicial del Consejo de la Judicatura, que es la institución encargada de brindar capacitaciones tanto jueces como abogados, también se convierte en el organismo que puede ejecutar esta propuesta, toda vez que conforme lo dispone el Art. 80 del Código Orgánico de la Función Judicial dicho organismo tiene la facultad de organizar y gestionar los programas, planes y proyectos de formación continua. (Ecuador, Asamblea Nacional, 2009, pág. 80)

Adicional a la Escuela de la Función Judicial, la propuesta de capacitación para tener una amplia cobertura, puede ser ejecutada también por los Colegios de Abogados, con el objeto de que se genere un espacio de debate e intercambio de conocimientos y experiencias, relacionadas a la acción de protección frente a la terminación de nombramientos provisionales y la repercusión de la sentencia 2006-18-EP/24 en la justicia constitucional.

Por otro lado, en función del Art. 23 letra q) de la Ley Orgánica del Servicio Público, los servidores públicos tienen derecho a que el Estado brinde capacitación continua, es por ello que debido a la importancia y estructura de esta propuesta, la capacitación puede ser implementada por cada organismo del sector público, principalmente en donde existan o hayan existido casos de cesación de funciones por terminación de nombramientos provisionales. (Ecuador, Asamblea Nacional, 2010)

### **3.1.4 Estructura de la propuesta**

La propuesta de capacitación está orientada difundir el conocimiento teórico y jurídico para el correcto entendimiento y aplicación de la sentencia 2006-EP-18/24 emitida por la Corte Constitucional en torno a la terminación de nombramientos provisionales, lo cual servirá para el planteamiento, defensa y resolución de la acción de protección, tomando en cuenta que la referida sentencia lejos de generar una línea concordante en beneficio de los derechos protegidos por la Constitución de la República, ocasionó una diversidad de criterios que en su mayoría han sido restrictivos a la vigencia y protección de los derechos constitucionales.

Por lo expuesto la propuesta de capacitación se estructura de la siguiente manera:

### 3.1.4.1. Temas a tratar como propuesta de capacitación

- El servidor Público y sus formas de ingreso al sector público.
  - Nombramiento definitivo.
  - Nombramiento provisional.
  - De libre nombramiento y remoción.
  - De período fijo.
  - Contratos de Servicios Ocasionales.
- La acción de protección.
  - Requisitos.
  - Improcedencia.
- Viabilidad de la acción de protección ante la terminación de nombramientos provisionales.
  - Análisis de la sentencia 2006-18-EP/2024 y su efecto en las acciones de protección entre conflictos de servidores públicos y el Estado.
  - Pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre la sentencia 2006-18-EP/2024.
  - Inaplicabilidad de las reglas 42 y 43 de la sentencia 2006-18-EP/2024.
    - Cuando existe un precedente en sentido estricto.
    - *Ratio decidendi*.
    - *Obiter dicta*.
  - Procedencia de la acción de protección ante la terminación de nombramientos provisionales.
    - Derecho a la seguridad jurídica.
    - Derecho al debido proceso.
    - Derecho a la motivación.
    - Derecho al trabajo.
    - Derecho a la no discriminación.
    - Derecho a la vida digna.
- El papel de los abogados en la acción de protección ante la terminación de nombramientos provisionales.
  - Acciones que debe realizar previo a la presentación de una acción de protección.
  - Cómo analizar los derechos que se consideran vulnerados.

- Principales argumentos que debe plantear en una acción de protección.
- Qué hacer ante una decisión adversa que aplique la sentencia 2006-18-EP/24.
- El papel de los jueces constitucionales en la acción de protección ante la terminación de nombramientos provisionales.
  - Qué debe verificar al conocer una acción de protección.
  - Cómo analizar la acción de protección puesta en su conocimiento.
  - Cuándo debe aplicar la sentencia 2006-18-EP/24 y cuándo no.
  - Cómo aplicar la sentencia 001-16-PJO-CC como precedente jurisprudencial de cumplimiento obligatorio.
  - Cómo resolver una acción de protección.
- Las autoridades públicas y la decisión de terminar nombramientos provisionales.
  - Qué hacer antes de la terminar un nombramiento provisional.
  - Únicas formas de terminar un nombramiento provisional.
  - Cómo motivar el acto administrativo de cesación de funciones.
  - Cómo resolver en sede administrativa recursos administrativos sobre terminación de nombramientos provisionales.
  - Actuaciones que debe realizar ante el planteamiento de una acción de protección.
  - Cómo cumplir una sentencia constitucional.

#### **3.1.4.2. Dirigido a:**

La propuesta de capacitación está dirigida a abogados, jueces constitucionales y autoridades públicas, defiendan, resuelvan y tomen decisiones respectivamente, sobre las acciones de protección ante la terminación de nombramientos provisionales.

#### **3.1.4.3. Duración**

La propuesta de capacitación tendrá una duración de 40 horas, la misma que se realizará de lunes a viernes, por un lapso de 14 días, en el horario de 17h30 a 20h30.

#### **3.1.4.4. Modalidad**

La modalidad de la propuesta de capacitación será virtual de lunes a viernes. Para lo se proporcionará el link de ingreso a la plataforma zoom 24 horas antes de cada sesión.

La capacitación se desarrollará en un contexto de exposiciones teóricas, expuestas por el o los capacitadores o instructores y sesiones de participación compartida que pretende construir conocimiento en base a la interacción y la actividad.

#### **3.1.4.5. Capacitadores**

Los capacitadores deberán ser catedráticos universitarios y/o abogados expertos con estudios superiores en derecho constitucional.

#### **3.1.4.6. Material de Trabajo**

El material de trabajo será entregado a cada participante, el mismo que estará compuesto por las sentencias a analizar, el planteamiento de casos prácticos y las diapositivas del o los capacitadores.

Adicionalmente se entregará una guía dirigida a los abogados, jueces constitucionales y autoridades públicas, sobre las actuaciones que deben realizar frente a la acción de protección sobre terminación de nombramientos provisionales, de acuerdo al siguiente ejemplo:

##### **3.1.4.6.1. Guía para abogados**

Los profesionales del derecho que patrocinen la defensa de los derechos constitucionales del servidor público que ha sido cesado de sus funciones por terminación de su nombramiento provisional deberán tener en cuenta los siguientes puntos medulares:

1. Verificar si el nombramiento provisional se encontraba sujeto al cumplimiento de una condición para poder terminarlo.
2. En el caso de que exista una condición en el otorgamiento del nombramiento provisional como por ejemplo, hasta que haya ganador en el concurso de méritos y oposición se deberá determinar los derechos vulnerados de la siguiente manera:
  - 2.1. Derecho a la seguridad jurídica.- Este derecho deberá ser argumento como vulnerado cuando el nombramiento provisional haya sido terminado sin que se cumpla con la condición por la cual fue otorgado. Por ejemplo sin que se haya contado con el ganador del concurso de méritos y oposición.

- 2.2. Derecho a la motivación.- Este derecho deberá ser argumentado como vulnerado cuando del acto administrativo violatorio de derechos se desprenda cualquiera de los requisitos establecidos en la sentencia 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021 emitida por la Corte Constitucional en concordancia con el literal l) numeral 7 del Art. 76 de la Constitución. Para argumentar la violación de este derecho se deberá analizar que en el acto impugnado no conste como justificación el cumplimiento de la condición que posea el nombramiento provisional para su terminación.
- 2.3. Derecho al trabajo.- Este derecho deberá ser argumentado como vulnerado como consecuencia de la violación de los derechos precedentes, así mismo, en su fundamentación deberá relacionarse con la dignidad humana por ser un derecho que también es garantizado en la Constitución de la República, instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales entre otros, así como por ser una fuente de realización personal y base de la economía.
3. En la elaboración de la demanda deberá argumentar única y exclusivamente la violación de derechos dentro de la esfera constitucional, los cuales se deriven de la dignidad humana, en tal virtud deberá evitar referirse a la dimensión legal de los derechos, como por ejemplo aspectos patrimoniales. Así mismo, se deberá evitar atacar la falta de requisitos legales y nulidad del acto administrativo establecidos en el Art. 99 y 105 del COA, así como también cualquier argumento que ataque la legalidad de la decisión.
4. En la audiencia pública de acción de protección deberá revisar que los argumentos que señale la parte accionada no se refieran a la aplicación obligatoria de la sentencia 2006-18-EP/24, pues conforme al voto concurrente de la doctora Daniela Salazar en la sentencia 365-22-EP/24 de 25 de abril de 2024, la referida sentencia 2006-18-EP/24 no es un precedente jurisprudencial propiamente dicho.
5. Si el Juez Constitucional decide aplicar la sentencia 2006-18-EP/24, se deberá plantear recurso de apelación por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva establecido en el Art 75 de la Constitución y derecho a la motivación establecido en el literal l) numeral 7 del Art. 76 ibídem.

### 3.1.4.6.2. Guía para los Jueces Constitucionales

Los administradores de justicia constitucional cuando conozcan una acción de protección que impugne un acto administrativo de terminación anticipada de nombramientos provisionales deberán tener en cuenta los siguientes puntos modulares para resolver:

1. Cuando conozcan una acción de protección en contra un acto administrativo de terminación anticipada de nombramientos provisionales deberá analizar que cumpla con los artículos 40 y 41 de la LOGJCC. Así mismo verificara que la acción de protección no se encuentre dentro de las causas de improcedencia establecidas en el art 42 ibídem.
2. Al revisar el texto de la acción de protección deberá analizar si el fundamento se centra en la violación de derechos constitucionales y no asuntos mera legalidad. Para diferenciarlos deberá acudir al precedente jurisprudencial de carácter obligatorio contenido en la sentencia No. 001-16-PJO-CC de 22 de marzo de 2016 que señala que los derechos objeto de la acción de protección son los que se encuentren dentro de su esfera constitucional ligado a la dignidad humana, dejando fuera a los derechos en su dimensión legal.
3. El juez constitucional deberá verificar que en la demanda de la acción de protección no se argumenten aspectos de mera legalidad como la declaración de nulidad del acto administrativo, falta de requisitos de validez, revocación de actos favorables o desfavorables, etc. Por pertenecer dichas alegaciones al conocimiento de la vía contencioso administrativa
4. Sobre la aplicación de la sentencia 2006-18-EP/24 el juez constitucional podrá aplicarla de forma obligatoria en los casos de protección reforzada de mujeres embarazadas, mas no en los casos de terminación de nombramientos provisionales de servidores públicos para cuyos procesos no es obligatoria, toda vez que la regla y excepción establecidas en los párrafos 42 y 43 son *obiter dictum* y no pertenecen a la *ratio decidendi*.
5. El juez constitucional conforme lo señala la doctora Daniela Salazar en su voto concurrente de fecha 08 de mayo de 2024 dentro de la sentencia 365-22-EP/24 de 25 de abril de 2024, se encuentra impedido de utilizar la

sentencia 2006-18-EP/2024 como excusa para inadmitir, negar, rechazar o desestimar este tipo de acciones de manera automática.

6. Para resolver la acción de protección puesta en su conocimiento conforme a la sentencia No. 001-16-PJO-CC de 22 de marzo de 2016, deberá realizar un profundo análisis sobre la real violación de derechos constitucionales y solo cuando encuentre que no hay vulneración de derechos podrá señalar que la vía ordinaria es adecuada para la resolución del caso. Así mismo, cuando se compruebe que cualquiera de los derechos constitucionales se ha vulnerado deberá aceptar la acción de protección propuesta, más aún cuando se constate la violación de todos los derechos alegados.

#### **3.1.4.6.3. Guía para las autoridades públicas.**

Las autoridades públicas que decidan cesar en funciones a servidores públicos que poseían nombramiento provisional, deberán tener en cuenta los siguientes puntos medulares:

1. Para cesar a un servidor público que posea nombramiento provisional deberá verificar que la condición por la cual fue otorgado dicho nombramiento se cumpla. Por ejemplo, si en el nombramiento se establece que se lo otorga hasta que exista el ganador del concurso de méritos y oposición, se deberá contar con el mencionado ganador, quien deberá estar nombrado y posesionado.
2. Las únicas formas de cesación de funciones, que la autoridad pública puede aplicar para terminar un nombramiento provisional son por incapacidad absoluta o permanente declarada judicialmente, supresión de puesto, por pérdida de los derechos de ciudadanía mediante sentencia ejecutoriada, por destitución, por muerte, conforme lo establecen los literales b), c), d), f) y l) del Art. 47 de la LOSEP.
3. En la cesación de servidores públicos las autoridades públicas deberán evitar colocar argumentos que no tengan nada que ver con el cumplimiento de la condición por la cual fue otorgado el nombramiento provisional, pues puede caer en el vicio de insuficiencia o inatención motivacional.
4. En caso de que el servidor público plantee recurso de apelación o extraordinario de revisión en sede administrativa, impugnando la decisión

que terminó con su nombramiento provisional, la autoridad pública deberá atenderlos y aceptarlos en los casos en los cuales se haya verificado que tal cesación se haya producido sin que se cumpla la condición por la cual fue otorgado el nombramiento, pues de esta manera se evitará discutir la controversia en sede constitucional.

5. No se puede aplicar la sentencia 2006-18-EP/24 para desvincular servidores públicos que posean nombramiento provisional, pues dicha decisión, no faculta a las autoridades a terminar los mencionados nombramientos, así como tampoco no constituye un precedente jurisprudencial obligatorio.
6. En caso de obtener una sentencia negativa en acción de protección, deberá ejecutar de manera inmediata el cumplimiento de la misma conforme lo dispone el Art. 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, con el objeto de evitar sanciones, así como para que no se generen valores adicionales de pago.
7. Las autoridades públicas deben ser las principales garantes de los derechos de los servidores públicos conforme lo dispone el Art, 11 numeral 9 de la Constitución de la República.

#### **3.1.4.7. Presupuesto.**

Partiendo que la modalidad de la propuesta de capacitación es virtual a través de la plataforma zoom y el tiempo de duración es de 3 horas por 14 días, se requiere un presupuesto de USD 18,32 que cubre el costo de la licencia de dicha plataforma por mes.

Adicionalmente, en caso de que los capacitadores reciban un honorario, el presupuesto deberá ser fijado de acuerdo al número de capacitadores y el número de horas de capacitación brindadas.

## CONCLUSIONES

La investigación permitió concluir que:

La terminación de nombramientos provisionales en el sector público violando derechos constitucionales es una práctica común, producida por el desconocimiento y arbitrariedad de las autoridades administrativas, lo que conduce al planteamiento de la acción de protección como mecanismo adecuado, eficaz y expedito para proteger los derechos del servidor público cesado de sus funciones.

La acción de protección presentada en contra de los actos administrativos de terminación anticipada de nombramientos provisionales es totalmente procedente, a pesar de la emisión de la sentencia 2006-18-EP/2024 cuando en el desarrollo de la demanda se argumente la violación de derechos fundamentales en su esfera constitucional evitando argumentar derechos en su dimensión legal.

La sentencia 2006-18-EP/24 emitida por la Corte Constitucional ha sido aplicada de forma indiscriminada por los administradores de justicia constitucional, restringiendo el objeto tutelar de la acción de protección, volviéndola casi inaplicable en los casos de terminación anticipada de nombramientos provisionales sin que se cumpla la condición por la cual fueron otorgados, a pesar de la evidente violación de derechos constitucionales.

Antes de la emisión de la sentencia 2006-18-EP/24 se empezó a formar una línea resolutive tanto en primera, como en segunda instancia sobre la procedencia de las acciones de protección ante la terminación anticipada de nombramientos provisionales cuando no se ha cumplido la condición para la cual fueron otorgados, sin embargo, luego de dictada dicha sentencia, los resultados de las mencionadas acciones de protección fueron abrumadoramente negativos, por la interpretación indebida tanto de abogados, servidores públicos y jueces constitucionales.

## RECOMENDACIONES

Las autoridades públicas y las Unidades de Administración del Talento Humano, que asumen la responsabilidad del movimiento del personal, deben obtener el conocimiento completo y necesario para adoptar decisiones que no vulneren derechos constitucionales en la cesación de funcionarios con nombramiento provisional, evitando así cuantiosas indemnizaciones en contra del sector público.

Los jueces constitucionales que conozcan acciones de protección planteadas en contra de actos administrativos de terminación de nombramientos provisionales deben evitar negar de plano dicha acción amparados en la sentencia 2006-18-EP/24 señalando que la vía ordinaria es la adecuada, en su lugar, deberán realizar un análisis profundo de los derechos alegados como vulnerados, para que únicamente cuando se evidencie una violación de derechos constitucionales se emita una decisión favorable.

Los jueces constitucionales al resolver acciones de protección sobre terminación de nombramientos provisionales deberán aplicar de manera obligatoria las sentencias que constituyan precedente jurisprudencial vinculante, con el objeto de garantizar el objeto de la referida garantía jurisdiccional, evitando basar sus decisiones en reglas que forman parte del *obiter dictum* y que no forman parte de la *ratio decidendi*.

La Corte Constitucional del Ecuador debe emitir un precedente de carácter vinculante actualizado, sobre la procedencia de la acción de protección ante actos administrativos de terminación de nombramientos provisionales ya que no existe concordancia y claridad en las sentencias que ha emitido, para esto deberá admitir y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias que se encuentran ingresadas en el máximo organismo de justicia constitucional, tomando en cuenta en la actualidad la gran cantidad de casos en los que llegan a plantearse acciones extraordinarias de protección, la Corte Constitucional inadmite casi todas, impidiendo de esta manera adoptar decisiones relevantes y concordantes sobre estos casos en específico

## BIBLIOGRAFÍA

- Acción de protección, Caso 17233-2020-00417 (Ecuador, Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Pichincha 27 de mayo de 2020). Recuperado el 11 de julio de 2024, de [http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcNBlDGE6J3NvcnRlbycsIHV1aWQ6JzljYTVIMDc2LTQ2MTUtNGM5NS1hMzZjLTVlYjA4Zml1ZGU2OC5wZGYnfQ==](http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3NvcnRlbycsIHV1aWQ6JzljYTVIMDc2LTQ2MTUtNGM5NS1hMzZjLTVlYjA4Zml1ZGU2OC5wZGYnfQ==)
- Acción de protección, Caso 04243-2020-00015 (Ecuador, Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Carchi 31 de julio de 2020). Recuperado el 11 de julio de 2024, de [http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcNBlDGE6J3NvcnRlbycsIHV1aWQ6J2I3M2FkNDZILWVjOGYtNGM0ZS04Mjk5LTAyMGNiNTMzNmUyYS5wZGYnfQ==](http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3NvcnRlbycsIHV1aWQ6J2I3M2FkNDZILWVjOGYtNGM0ZS04Mjk5LTAyMGNiNTMzNmUyYS5wZGYnfQ==)
- Acción de protección, Caso 17233-2020-02556 (Ecuador, Corte Provincial de Pichincha de la Sala Especializada Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Pichincha 5 de febrero de 2021).
- Acción de protección, Caso 04333-2024-00218 (Unidad Judicial Civil con sede en el Cantón Tulcán Provincia del Carchi 4 de mayo de 2024).
- Acción de protección, Caso 10203-2023-01454 (Ecuador, Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores, Corte Provincial de Justicia de Imbabura 29 de abril de 2024).
- Agüero, P., & Olmeda, M. (2007). *Régimen de responsabilidad del servidor público*. México: Universidad Autónoma de Baja California.
- Alan, D., & Cortez, L. (1 de junio de 2018). *Procesos y Fundamentos de la Investigación Científica*. Recuperado el 3 de diciembre de 2023, de <https://repositorio.utmachala.edu.ec/bitstream/48000/12498/1/Procesos-y-FundamentosDeLainvestiacionCientifica.pdf>
- Alazraki, R. (2007). *Elaborar fichas*. Buenos Aires: Prometeo libros.
- Ávila, R. (2013). *Estado, Derecho y Justicia. Estudios en honor a Julio César Trujillo*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Barriga, C. (2018). *Los contratos ocasionales y/o nombramientos provisionales en las Instituciones Públicas vulneran el Derecho Constitucional de Igualdad en los Concursos de méritos y oposición*. Recuperado el 3 de diciembre de 2023, de Universidad Nacional de Loja: <https://dspace.unl.edu.ec/jspui/bitstream/123456789/21456/1/Carlos%20Xavier%20Barriga%20Asanza.pdf>
- Bernal, C. (2010). *Metodología de la investigación: administración, economía, humanidades*. Bogotá, Colombia: Pearson Educación. Recuperado el 12 de julio de 2024, de <http://librodigital.sangregorio.edu.ec/librosusgp/B0061.pdf>

- Burbano, H., & Altamirano, E. (s.f.). *Manual de métodos y técnicas de investigación*. Quito: Universidad Central del Ecuador.
- Cabanellas, G. (2010). *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. Buenos Aires: Heliasta.
- Cabezas, E., Andrade, D., & Torres, J. (2018). *Introducción a la metodología de la investigación científica*. Recuperado el 17 de julio de 2024, de <https://repositorio.espe.edu.ec/bitstream/21000/15424/1/Introduccion%20a%20la%20Metodologia%20de%20la%20investigacion%20cientifica.pdf>
- Caicedo, M. (2014). La provisionalidad dentro del marco de la carrera administrativa. *Diálogos de derecho y política*, 146. Recuperado el 05 de mayo de 2024, de <https://revistas.udea.edu.co/index.php/derypol/article/view/20584/17332>
- Córdova, P. (2016). *Derecho Procesal Constitucional*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Ecuador, Asamblea Constituyente. (11 de agosto de 1998). *Constitución Política de la República del Ecuador*. Recuperado el 11 de mayo de 2023, de Registro Oficial N° 1: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/0061.pdf>
- Ecuador, Asamblea Constituyente. (2008). *Costitución de la República del Ecuador*. Quito: Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008. Recuperado el 17 de junio de 2024, de [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf)
- Ecuador, Asamblea Nacional. (2009). *Código Orgánico de la Función Judicial*. Quito: Registro Oficial N° 544 del 9 de marzo de 2009. Última Reforma: 29 mar 2023.
- Ecuador, Asamblea Nacional. (2009). *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*. Quito: Segundo Suplemento del Registro Oficial No.52 de 22 de octubre de 2009. Recuperado el 05 de junio de 2024, de [https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/03/Ley-Organica-de-Garantias-Jurisdiccionales-y-Control-Constitucional\\_act\\_marzo\\_2020.pdf](https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/03/Ley-Organica-de-Garantias-Jurisdiccionales-y-Control-Constitucional_act_marzo_2020.pdf)
- Ecuador, Asamblea Nacional. (2010). *Ley Orgánica de Servicio Público - LOSEP*. Quito: Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 294 del 2 de octubre de 2010. Recuperado el 11 de junio de 2024, de <https://www.educacionsuperior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/09/LOSEP.pdf>
- Ecuador, Asamblea Nacional. (2017). *Código Orgánico Administrativo - COA*. Quito: Segundo Suplemento Registro Oficial N° 31 de 07 de julio de 2017. Recuperado el 11 de junio de 2024, de <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2020/11/COA.pdf>
- Ecuador, Presidencia de la República. (2011). *Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público*. Quito: Registro Oficial Suplemento 418 del 1 de abril de 2011. Última Reforma: Segundo Suplemento del Registro Oficial 559, 16-V-2024. Recuperado el 07 de mayo de 2024, de

<https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2021/06/RLOSEP.pdf>

- Ferrater, J. (1994). *Diccionario de la Filosofía*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Guerra, M. (4 de junio de 2024). La procedencia de la acción de protección en nombramientos provisionales. (M. B. Villarreal, Entrevistador)
- Guerrero, F. (2019). *Nueva visión del Derecho Administrativo Sustentada en el Código Orgánico Administrativo y normativa conexas*. Quito: Cevallos Editora Jurídica.
- Guerrero, J. (2020). *Las garantías jurisdiccionales constitucionales en el Ecuador*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Guerrero, J. F. (2017). *El agotamiento de recursos previo a la acción extraordinaria de protección. ¿Un presupuesto material o procesal?* Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Corporación Editora Nacional. Obtenido de <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6077/1/SM217-Guerrero-El%20agotamiento.pdf>
- Hernández, V., & Contreras, A. (2022). *La Corte Dice 500 Criterios Jurisprudenciales – Año 1*. Guayaquil: Role Machine Imprenta Gráfica.
- Jaramillo, H. (1999). *Manual de Derecho Administrativo*. Loja: Universidad Nacional de Loja.
- Jaramillo, V. (2011). *Las Garantías Jurisdiccionales en el Sistema Jurídico Ecuatoriano*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Leguísamo, P. (2020). *Jurisprudencia Vinculante y Precedente Jurisprudencial Origen y Cuestionamientos*. Quito: Ius et Historiæ Ediciones.
- López, L. (3 de junio de 2024). Procedencia de la acción de protección en nombramientos provisionales. (M. B. Villarreal, Entrevistador)
- Montesterolo, G., & Rosero, A. (2023). *Sistema Regulatorio General de Servidores Públicos*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Muñoz, C. (2015). *Metodología de la investigación*. México: Progreso.
- Naciones Unidas. (10 de diciembre de 1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Recuperado el 11 de julio de 2024, de <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights#:~:text=Art%C3%ADculo%2023&text=Toda%20persona%20tiene%20derecho%20al,3>.
- Oyarte, R. (2016). *Debido Proceso*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Oyarte, R., Quintana, I., & Garnica, S. (2020). *Práctica Procesal Constitucional*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Pabón, L. (6 de junio de 2024). La procedencia de la acción de protección en los nombramientos provisionales. (M. B. Villarreal, Entrevistador)

- Pérez, E. (2014). *Guía Legal del Servidor Público*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Quintana, I. (2016). *La Acción de Protección*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Real Academia Española. (2023). *Metodología*. Recuperado el 12 de julio de 2024, de <https://dle.rae.es/metodolog%C3%ADa>
- Robles, S. (2013). *El Servidor Público*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Ruiz, J. (7 de junio de 2024). La procedencia de la acción de protección en los nombramientos provisionales. (M. B. Villarreal, Entrevistador)
- Sarmiento, J. (1999). *Concesión de Servicios Públicos*. Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- Sentencia 001-16-PJO-CC, Caso 0530-10-JP (Ecuador, Corte Constitucional 22 de marzo de 2016). Recuperado el 11 de julio de 2024, de [https://portal.corteconstitucional.gob.ec/Raiz/2016/001-16-PJO-CC/REL\\_SENTENCIA\\_001-16-PJO-CC.pdf](https://portal.corteconstitucional.gob.ec/Raiz/2016/001-16-PJO-CC/REL_SENTENCIA_001-16-PJO-CC.pdf)
- Sentencia 014-10-SEP-CC, Caso 0371-09-EP (Ecuador, Corte Contitucional 15 de abril de 2010). Recuperado el 11 de julio de 2024, de <https://portal.corteconstitucional.gob.ec/FichaRelatoria.aspx?numdocumento=014-10-SEP-CC>
- Sentencia 067-13-SEP-CC, Caso 2172-11-EP (Ecuador, Corte Constitucional 21 de agosto de 2013).
- Sentencia 074-12-SEP-CC, Caso 1174-10-EP (Ecuador, Corte Constitucional 29 de marzo de 2012).
- Sentencia 085-12-SEP-CC, Caso 0568-11-EP (Ecuador, Corte Constitucional 29 de marzo de 2012).
- Sentencia 102-13-SEP-CC, Caso 0380-10-EP (Ecuador, Corte Constitucional 4 de diciembre de 2013). Recuperado el 3 de julio de 2024, de [http://bivicce.corteconstitucional.gob.ec/local/File/Gaceta\\_Constitucional/005\\_Gaceta\\_Constitucional\\_no\\_005\\_27-12-2013.pdf](http://bivicce.corteconstitucional.gob.ec/local/File/Gaceta_Constitucional/005_Gaceta_Constitucional_no_005_27-12-2013.pdf)
- Sentencia 109-11-IS/20, Caso 109-11-IS (Ecuador, Corte Constitucional 26 de agosto de 2020). Recuperado el 18 de julio de 2024, de <https://portal.corteconstitucional.gob.ec/FichaRelatoria.aspx?numdocumento=109-11-IS/20#:~:text=Sentencia%3A%20No.,109%2D11%2DIS%2F20&text=MOTIVO%3A,estuvo%20separado%20de%20su%20cargo>.
- Sentencia 1158-17-EP/21, Caso 1158-17-EP (Ecuador, Corte Constitucional 20 de octubre de 2021).

- Sentencia 125-14-SEP-CC, Caso 1845-11-EP (Ecuador, Corte Constitucional 14 de agosto de 2014).
- Sentencia 1679-12-EP/20, Caso 1679-12-EP (Ecuador, Corte Constitucional 15 de enero de 2020).
- Sentencia 2006-18-EP/24, Caso 2006-18-EP (Ecuador, Corte Constitucional 13 de marzo de 2024). Recuperado el 18 de junio de 2024, de [http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcNBLdGE6J3RyYW1pdGUUnLCB1dWlkOic1MWI4MGM3MC00ZDg5LTRmYzltYTZkYi1jM2YzZmYzNjExODMucGRmJ30=](http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBLdGE6J3RyYW1pdGUUnLCB1dWlkOic1MWI4MGM3MC00ZDg5LTRmYzltYTZkYi1jM2YzZmYzNjExODMucGRmJ30=)
- Sentencia 259-15-SEP-CC, Caso 0087-12-EP (Ecuador, Corte Constitucional 12 de agosto de 2015). Recuperado el 11 de junio de 2024, de <http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/74f87963-a791-47bd-80ae-d05ac44258b2/0087-12-ep-sen.pdf?guest=true>
- Sentencia 283-14-EP/19, Caso 283-14-EP (Ecuador, Corte Constitucional 4 de diciembre de 2019). Recuperado el 11 de julio de 2024, de <http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/9990d412-5314-4fcd-8717-7351cf8b5cf0/0283-14-ep-raz%C3%B3n-sen.pdf?guest=true>
- Sentencia 365-22-EP/24. Voto Concurrente, Caso 365-22-EP (Ecuador, Corte Constitucional 8 de mayo de 2024).
- Sentencia 38-12-EP/19, Caso 38-12-EP (Ecuador, Corte Constitucional 19 de noviembre de 2019).
- Sentencia No. 010-09-SEP-CC, Caso 0125-09-EP y 071-09-EP (Ecuador, Corte Constitucional 1 de junio de 2009).
- Sentencia No. 282-13-JP-19, Caso 282-13-JP (Ecuador, Corte Constitucional 4 de septiembre de 2019).
- Storini, C., & Navas, M. (2013). *La acción de protección en el Ecuador. Realidad Jurídica y Social*. Quito: Corte Constitucional del Ecuador. Recuperado el 11 de julio de 2024, de [http://bivisce.corteconstitucional.gob.ec/bases/biblo/texto/La\\_accion\\_de\\_proteccion\\_Ecuador\\_2013/La\\_accion\\_proteccion\\_Ecuador\\_2013.pdf](http://bivisce.corteconstitucional.gob.ec/bases/biblo/texto/La_accion_de_proteccion_Ecuador_2013/La_accion_proteccion_Ecuador_2013.pdf)
- Suárez, E. (2021). *Acción de protección, requisitos de admisibilidad y procedibilidad. In La Garantías Jurisdiccionales en Ecuador: Estudios Críticos y Procesales*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Tamayo, M. (1997). El análisis de las Políticas Públicas. En R. Bañón, & E. Carrillo, *La Nueva Administración Pública* (págs. 281-312). Madrid: Alianza. Recuperado el 3 de diciembre de 2023, de [https://perio.unlp.edu.ar/catedras/pyp/wp-content/uploads/sites/64/2020/03/tamayo\\_analisis\\_de\\_polit\\_publ.-Capitulo-11-tif.pdf](https://perio.unlp.edu.ar/catedras/pyp/wp-content/uploads/sites/64/2020/03/tamayo_analisis_de_polit_publ.-Capitulo-11-tif.pdf)

Tonon, G., Alvarado, S., Ospina, H., Lucero, P., Botero, P., Luna, M., & Fabris, F. (2008). *Reflexiones latinoamericanas sobre investigación cualitativa*. Buenos Aires. Recuperado el 15 de julio de 2024, de [http://colombofrances.edu.co/wpcontent/uploads/2013/07/libro\\_reflexiones\\_latinoamericanas\\_sobre\\_investigacin\\_cu.pdf](http://colombofrances.edu.co/wpcontent/uploads/2013/07/libro_reflexiones_latinoamericanas_sobre_investigacin_cu.pdf)

Yépez, A. (2002). *La investigación científica en derecho* . Quito: Publicaciones de Legislación .