

La acción de protección ante la terminación de nombramientos provisionales de servidores públicos.  
The protective action against the termination of provisional appointments of public servants  
Miñaca Rea Deyvis Arsenio, Llerena Ocaña Verónica Lucia, Abarca Cruz Anabel Mariela,

CIENCIA E INNOVACIÓN EN  
DIVERSAS DISCIPLINAS  
CIENTÍFICAS.

Enero - Junio, V°6-N°1; 2025

Recibido: 14/04/2025

Aceptado: 14/04/2025

Publicado: 30/06/2025

PAIS

- Ecuador, Duran
- Ecuador, Duran
- Ecuador, Duran

INSTITUCION

- Universidad Bolivariana del Ecuador
- Universidad Bolivariana del Ecuador
- Universidad Bolivariana del Ecuador

CORREO:

- [daminacar@ube.edu.ec](mailto:daminacar@ube.edu.ec)
- [vlillerena@ube.edu.ec](mailto:vlillerena@ube.edu.ec)
- [amabarcac@ube.edu.ec](mailto:amabarcac@ube.edu.ec)

ORCID:

- <https://orcid.org/0009-0003-9471-3430>
- <https://orcid.org/0009-0009-6599-0133>
- <https://orcid.org/0000-0003-2196-0396>

FORMATO DE CITA APA.

Miñaca, D. Llerena, V. Abarca, A. (2025). La acción de protección ante la terminación de nombramientos provisionales de servidores públicos. *Revista G-ner@ndo*, V°6 (N°1), 4306- 4326.

Resumen

Este artículo explora la eficacia de la acción de protección como instrumento jurídico para salvaguardar los derechos de los servidores públicos cuyos nombramientos provisionales han sido terminados. A través de una metodología cualitativa con un diseño documental, se llevó a cabo un análisis de la jurisprudencia, la legislación y el contenido de diversas sentencias referentes al tema de investigación llegando a concluir que su efectividad y aplicación se encuentra condicionada por varios factores institucionales y estructurales, así como discrecionalidad por parte de los operadores judiciales y funcionarios estatales, misma que limita su aplicación práctica. Para una efectiva aplicación, se requiere una reforma integral del sistema judicial, así como de su normativa con el fin que exista una mayor sensibilización sobre los derechos laborales de este grupo laboralista para garantizar una protección eficaz y adecuada.

**Palabras claves** : acción; protección; servidores; sentencia; Constitución.

Abstract

This article explores the effectiveness of protective action as a legal instrument to safeguard the rights of public servants whose provisional appointments have been terminated. Through a qualitative methodology with a documentary design, an analysis of the jurisprudence, legislation and the content of various sentences referring to the research topic was carried out, concluding that its effectiveness and application is conditioned by several institutional and structural factors, as well as discretion on the part of judicial operators and state officials, which limits its practical application. For effective application, a comprehensive reform of the judicial system is required, as well as its regulations so that there is greater awareness about the labor rights of this labor group to guarantee effective and adequate protection.

**Keyword**: Content descriptors: action; protection; servant; sentence; Constitution.

## Introducción

Los nombramientos provisionales como forma de relación laboral en el sector público ecuatoriano han cobrado importancia en función al gran número de ellos con base a los cuales se asignan un conjunto de actividades, funciones, obligaciones y responsabilidades a personas que cumplen los perfiles requeridos para el cumplimiento efectivo dentro de un puesto vacante, según (Pérez E. , 2014) dicha modalidad contractual laboral busca cumplir con el propósito de satisfacer eficazmente los fines y objetivos del Estado.

El trabajo en el Ecuador, es considerado un derecho fundamental, según Ferrajoli describe a los derechos fundamentales como básicos o esenciales al ser humano, ya que estos son inherentes al desarrollo de su personalidad (Pisarello, 2001), en tal sentido, el desarrollo profesional, debería ir acompañada de la seguridad jurídica para el efectivo amparo de este derecho, considerando en forma explícita la afectación de una terminación de un nombramiento provisional y sus efectos psicológicos ante tal acto. En tanto que, la acción de protección hace referencia a lo contemplado en la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José, suscrito el 22 de noviembre de 1969, que en su artículo 25 describe que “*toda persona tiene derecho a un recurso sencillo, rápido y efectivo ante los jueces y tribunales.*” También hay que aludir la Declaración Universal de Derechos Humanos el 10 de diciembre de 1948, que preceptuó: “*Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra acto que violen sus derechos reconocidos por la constitución o por la ley*” (Pasara, 2008, pág. 119).

En el Ecuador, se evalúan acciones jurisdiccionales para la protección de los derechos humanos, tales como la acción de protección, la acción de habeas data, la acción de habeas corpus, la acción por incumplimiento, la acción a la información pública y la acción extraordinaria de protección, se instituyeron en la Constitución de la República del Ecuador vigente desde el 20 de octubre del año 2008 para medir su eficacia ante la vulneración de derechos humanos establecidos en la norma. (Asamblea Nacional Constituyente, 2008). Según Rodrigo Trujillo, menciona que el contar con una acción constitucional que ampare los derechos humanos en forma directa como es la acción de protección contenida en la Constitución del Ecuador vigente desde octubre de 2008 en Montecristi, por sí misma no constituye una respuesta satisfactoria o

---

suficiente para que esta se torne efectiva, adecuada y eficaz, sino que depende también de la práctica jurídica de los intervinientes, de la voluntad política y del control concreto o abstracto de la Constitución que la ejerce la Corte Constitucional del Ecuador con carácter vinculante (Trujillo, 2024).

Para Tejedor y Arias la acción de protección es una garantía que fue incorporada en el texto constitucional mismo que tiene como objetivo fundamental el respeto a los derechos constitucionales de forma eficaz y debe ser considerada como una garantía del derecho interno. (Tejedor & Arias, 2022). Muchos autores califican las acciones tomadas por el Ministerio de Trabajo como lamentables, ya que en nada se han referido sobre el tema, siendo de gran importancia su pronunciamiento sobre esta posible protección a la estabilidad condicionada del servidor público de nombramiento provisional, al ser el órgano rector y de control, (Aguirre & Jacome, 2021) si bien es cierto que nadie niega la aplicabilidad de estas instituciones protectoras en la función pública, es evidente que nadie la defiende explícitamente y, en base a ello, es una de las debilidades evidencias acerca de la problemática.

Para el Abogado Hugo Macas analiza que la principal norma regulatoria en la legislación ecuatoriana de la acción de protección se encuentra establecida dentro de las garantías constitucionales, propiamente en las garantías jurisdiccionales descritas en el artículo 88 de la Constitución de la República del Ecuador (Macas, 2023). Por otra parte, la vía constitucional, ha venido protegiendo en varios casos de manera eficaz tal protección, dejando varios enunciados de garantía sobre las normas a llevarse para tal desvinculación en apego a la norma jurídica establecida, específicamente en la Ley Orgánica del Servicio Público y su reglamento, siendo el único enunciado normativo que precautela el derecho al trabajo (Tejedor & Arias, 2022).

Para Medina los cargos provisionales que genera un nombramiento de esta naturaleza, como su nombre lo indica, son de carácter temporal y buscan en este sentido solucionar las necesidades del servicio y evitar la paralización en el servicio de las funciones públicas del Estado. Si bien esta modalidad provisional no habla de ninguna estabilidad laboral para el servidor público, lo que si genera es una estabilidad condicionada en su puesto de trabajo como lo establece el artículo 17 literal b) de la Ley Orgánica de Servicio Público, LOSEP. (Medina, 2020). Ahora, conforme criterios equívocos plasmados en la Sentencia 2006-18-EP/2024 alrededor de la revisión previa a la aceptación de la demanda establecido en la que surge la interrogante de si las acciones de protección pueden o no ser presentadas por servidores públicos ante la vulneración de sus derechos, esto en razón a un párrafo de la sentencia antes

---

descrita emitida por la Corte Constitucional como máximo órgano de interpretación constitucional, esta es, por cuanto en su interpretación dan a entender que se trataría de una regla jurisprudencial obligatoria con efecto erga omnes.

Por lo referido, tal sentencia sería obligatoria para todos los jueces y que impediría que un juez de paso a una demanda de acción de protección cuando el conflicto sea entre un servidor público y el estado ya sea por terminaciones de contratos ocasionales, nombramientos provisionales, supresiones de partidas, compras de renuncia entre otras. (Torres, 2024). La sentencia 016-13-SEP-CC del 16 de mayo de 2023 determino la procedencia de su aplicación, y describió lo siguiente “La acción de protección es la garantía idónea y eficaz que procede cuando el juez efectivamente verifica una real vulneración a derechos constitucionales, con lo cual no existe otra vía para la tutela de esos derechos que no sean las garantías jurisdiccionales. No todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente tienen cabida para el debate en la esfera constitucional ya que para conflictos en materia de legalidad existen las vías idóneas y eficaces dentro de la jurisdicción ordinaria. El juez constitucional cuando establezca que no existe vulneración de derechos constitucionales puede señalar la existencia de otras vías”. (Sentencia N.º 0016-13-SEP-CC, 2013). La misma Corte Constitucional, en sentencia posterior con número 365-22-EP/ del mes de abril del año 2024, ha tenido que aclarar tal interpretación equivoca sobre la procedencia y aceptación de la acción de protección antes los jueces constitucionales, tomando en considera que esta es la única vía factible y eficaz ante la vulneración de los derechos constitucionales. La Corte Constitucional mediante la sentencia en mención conforme al voto concurrente de la Dra. Daniela Salazar señala que “La sentencia 2006-18-EP/24 no contiene un precedente en sentido estricto respecto de todos los conflictos laborales con el Estado en los que se impugnen actos administrativos relativos a la terminación de contratos ocasionales, la homologación salarial, la supresión de partidas, o la liquidación” (Sentencia 2006-18-EP/24, 2024).

Conforme al análisis realizado por parte de la Jueza Constitucional, haciendo referencia que las sentencias de la Corte, tienen diversas partes de las cuales, únicamente la parte conocida como ratio decidendi, vendría a ser el fondo o decisión del asunto a resolverse de acuerdo a cada caso, es aquella que se considerara que se convertirá en precedente jurisprudencial obligatorio, esto haciendo referencia al párrafo 42 de la sentencia 2006-18-EP/24, de la cual erróneamente ha creado para abogados y jueces, una falsa regla jurisprudencial de improcedencia de la acción de protección dentro de los conflictos laborales entre servidores

---

públicos y el estado, específicamente en nombramientos provisionales, la cual, conforme a la explicación, no constituye precedente jurisprudencial. (Sentencia 2006-18-EP/24, 2024)

La Constitución de la Republica reconoce al Ecuador como un Estado de derechos y justicia social. “Esta noción del Estado garantista es rasgo distintivo del Estado constitucional de derechos, al erigirse sobre la base de los derechos fundamentales de la persona, consagrados en la Constitución en estrecha vinculación con los poderes públicos debidamente constituidos” (Pérez A. E., 2004). Dicho artículo describe ideas y características elementales que debe contener el estado de Derechos y Justicia dispuesto conforme a la norma establecida para dicho efecto legal. Para tenerlo más claro lo dispuesto en la norma, es necesario citar lo descrito en la Constitución de la República del Ecuador vigente desde el año 2008, el cual menciona en su artículo 424, que “Las normas y los actos de poder público deberían mantener conformidad con las disposiciones constitucionales, caso contrario carecerán de eficiencia jurídica” (Asamblea Nacional Constituyente, 2008). En parámetros de evolución del Estado legalista basado en lo interpuesto por el positivismo jurídico, según el cual “la ley es la única fuente del Derecho” esto hace posible establecer en la Ley de leyes este concepto del Estado Constitucional de derechos y justicia, en el para la conceptualización constitucional garantista en mención dice que la Constitución no es una norma ordinaria, sino que es la “norma suprema” dentro del ordenamiento jurídico que regula y direcciona a todos los poderes públicos y también los particulares que se adhieren a la Constitución.” (Carbonell, 2007).Jueces constitucionales han plasmado en varias sentencias entre las cuales se destacan la sentencia No. 04243-2019-00017 y sentencia No. 17957-2020-00210 la vulneración de derechos por parte del Estado Ecuatoriano, Gobiernos Autónomos Descentralizados y sus Empresas Públicas por tal sentido, la acción de protección venía siendo una acción de amparo inmediato y eficaz para tal vulneración , sin embargo de acuerdo a la sentencia 2016-18-EP/2024, señala una nueva excepción, misma que en el párrafo 42 señala que deberá ser atendida por la jurisdicción Contencioso Administrativa, implicado a criterio de los jueces un trato igualitario hacia los servidores públicos respecto a los trabajadores y obreros amparados al Código de Trabajo Ecuatoriano (Sentencia 2006-18-EP/24, 2024).

Lo antes citado contradice lo dispuesto mediante sentencia 001-16-PJO-CC del año 2016 señalando que, “en todos los casos por acciones de protección interpuesta por los ciudadanos, los jueces tienen la obligación de realizar un profundo análisis de la existencia o inexistencia de los derechos vulnerados, y solamente en los casos en los cuales no existan derechos vulnerados, correspondería al juez establecer la vía idónea u ordinaria a seguir para la protección eficaz de los derechos reclamados en la acción de protección antes interpuesta” (Sentencia N.º 001-16-

---

PJO-CC, 2016). En el análisis de sentencias en la cual fue eficaz las acciones de protección frente a la terminación de nombramientos provisionales resaltan dos siendo estas las resoluciones No. 17240-2023-00032 y 17957-2020-00210, las cuales tienen en común la determinación de medida efectiva ante tal vulneración por parte del estado ecuatoriano.

“El objeto de estas vías legales entre constitucional y ordinaria es la defensa y protección de los derechos consagrados en la Constitución Ecuatoriana. Corresponde el determinar la aplicabilidad en forma clara, en especial, cuando estas refieren a cuestiones que tienen una base en derechos fundamentales.”(Asamblea Nacional Constituyente, 2008).Con base a lo referido esta investigación busca evaluar la eficacia de la acción de protección como un instrumento jurídico con el fin de salvaguardar derechos laborales de servidores públicos de los cuales han sido terminados sus nombramientos provisionales con la propuesta de alternativas y mantención de las acciones de protección para fortalecer su aplicación y efectividad bajo la legislación ecuatoriana.

Evaluar la eficacia de la acción de protección como un instrumento jurídico con el fin de salvaguardar derechos laborales de servidores públicos de los cuales han sido terminados sus nombramientos provisionales con la propuesta de alternativas y mantención de las acciones de protección para fortalecer su aplicación y efectividad bajo la legislación ecuatoriana. Analizar jurisprudencia relevante sobre la aplicación de acciones de protección en el contexto de la terminación de nombramientos provisionales para servidores públicos. Identificar las deficiencias en el marco jurídico actual que dificulta la aplicación efectiva para la protección de los nombramientos provisionales a través de las acciones de protección.

Examinar alternativas jurídicas que podrían complementarse o sustituir la acción de protección frente a la protección de los derechos laborales de los servidores públicos en casos de terminación de nombramientos provisionales.

### **Métodos y materiales**

La investigación, tiene un nivel de profundidad descriptivo y explicativo, que, a través del estudio de la normativa constitucional, legal, doctrina, sentencias y artículos científicos, permitió analizar la esencia de los nombramientos provisionales en Ecuador y consecuencias de su terminación unilateral por parte de autoridades.

---

Tiene un enfoque cualitativo, porque permitió el análisis partiendo de la Constitución de la República, Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional, Ley Orgánica de Servicio Público, su Reglamento General, doctrina, artículos científicos y sentencias relacionadas con el tema. Se realizó la revisión de normativa jurídica laboral de forma detallada como: Constitución de la República del Ecuador, Ley Orgánica de Servicio Público y su Reglamento, Código Orgánico Administrativo, se identificaron artículos y disposiciones legales que ha sido relevantes para el análisis de la Evaluación de la Eficacia de la Acción de Protección como Instrumento Jurídico ante la Terminación de Nombramientos Provisionales de Servidores Públicos.

La revisión documental inicial facilitó la creación de un marco conceptual que orientó el análisis técnico, jurídico y comparativo entre sentencias emitidas por la Corte Constitucional y demás instancias, así como de la normativa jurídica aplicable para el caso con el fin de identificar discrepancias y contradicciones entre la legislación vigente y la jurisprudencia. Esto, nos permitió evaluar la congruencia y coherencia del marco legal en relación con los fundamentos del derecho y la protección de los derechos de los servidores públicos en caso de existir la terminación de nombramientos provisionales y determinar la eficacia de una acción de protección para la protección de los derechos. Para el análisis de la presente investigación, se hizo uso de los métodos inductivo y deductivo, que permitieron poner en contexto la realidad laboral actual de servidores públicos con nombramiento provisional, a partir de la generalidad para luego llegar a la particularidad sobre los derechos que tienen los servidores públicos con nombramiento provisional. De la misma manera se hace uso de los métodos analítico, sintético y dogmático-jurídico, pues ha permitido realizar un análisis sobre la vulneración de los derechos y de manera ordenada analizar la normativa de la Constitución de la República, Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional, Ley Orgánica de Servicio Público, su Reglamento General, doctrina, artículos científicos y sentencias relacionadas al tema, que permitieron clarificar la problemática abordada.

Para la revisión de fuentes de investigación, fueron consultadas algunas bases de datos, como: Dialnet, Google, Académico, Scielo, textos sobre Derecho, Derecho al trabajo, servicio público, la propia Constitución de la República del Ecuador, Ley Orgánica de Servicio Público, su Reglamento General que permitió extraer la información necesaria para realizar la investigación. Para recolectar la información de las diversas fuentes, se hizo de la técnica del fichaje, donde se registró datos de los diferentes autores, año de publicación, título de la obra,

---

artículos científicos, sentencias judiciales con los principales aportes que respaldan al presente estudio.

## **Análisis Resultados**

### **Efectividad y Limitaciones de la Acción de Protección:**

El análisis jurisprudencial revela que la acción de protección se ha erigido como un mecanismo eficaz para la restitución de derechos laborales vulnerados en casos de terminación de nombramientos provisionales. No obstante, su efectividad se ve comprometida por la disparidad de criterios judiciales y la influencia de factores políticos que, en ocasiones, desnaturalizan su propósito y limitan su alcance (Jaramillo, 2011).

Se observa una tendencia jurisprudencial que evidencia el incumplimiento estatal en la protección de los derechos laborales de los servidores públicos con nombramientos provisionales. Sentencias como la 78-20-JP (2019) constatan la vulneración de derechos constitucionales como el derecho al trabajo y la prohibición de la precarización laboral, así como la inobservancia de principios fundamentales como la motivación y el debido proceso.

### **Análisis del Debido Proceso y la Tutela Judicial Efectiva:**

La observancia del debido proceso, consagrado en el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, se erige como un pilar fundamental en la protección de los derechos de los administrados. Sin embargo, en los casos de terminación de nombramientos provisionales, se evidencia una falta de rigor en la motivación de los actos administrativos, lo que contraviene el artículo 76 numeral 7 literal I de la constitución. La complejidad de los procesos judiciales y la falta de acceso a la justicia para los accionantes exigen un enfoque multidisciplinario para abordar la problemática de la protección de los derechos laborales de los servidores públicos en estas situaciones."

La vía administrativa, como alternativa de reclamo, resulta insuficiente debido a la dilación en la resolución de los casos, lo que contraviene el principio de celeridad inherente a la tutela judicial efectiva. Acción de Protección como Mecanismo de Tutela: La acción de protección, consagrada en el artículo 88 de la Constitución de la República del Ecuador, se presenta como el mecanismo más idóneo y expedito para la tutela de los derechos fundamentales de los servidores públicos con nombramientos provisionales, ante su terminación unilateral.

---

La jurisprudencia analizada evidencia la necesidad de consolidar una línea jurisprudencial uniforme que garantice la aplicación efectiva del artículo 18, literal c, de la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP), el cual establece la naturaleza temporal de los nombramientos provisionales, supeditándolos a la culminación del concurso de méritos y oposición. Es viable considerar aspectos legales fundamentales sobre el cumplimiento efectivo del debido proceso mismo que busca efectivamente garantizar la no vulneración de los derechos de los administrados dentro de las actuaciones por parte de la administración pública, más aún en los actos administrativos de terminación de nombramientos provisionales que carecen de legalidad (Calle & Jacome, 2021).

En la actualidad la implementación de reglas erga Omnes son esenciales para la interpretación y motivación de decisiones constitucionales en materia laboral, aun con el incumplimiento del el Artículo 18 literal c que describe “c.- Para ocupar un puesto cuya partida estuviere vacante hasta obtener el ganador del concurso de méritos y oposición, para cuya designación provisional será requisito básico contar con la convocatoria. Este nombramiento provisional se podrá otorgar a favor de una servidora, un servidor o una persona que no sea servidor siempre que cumpla con los requisitos establecidos para el puesto” (Asamblea Nacional, 2011).

Es pertinente mencionar que no existe un cambio de línea jurisprudencia para la utilización y eficacia de la acción de protección ante la terminación o culminación de nombramientos provisionales de servidores públicos frente al estado, por aquello no se han establecido excepciones válidas para la presentación e inadmisión de tales demandas.

Para el presente artículo aborda decisiones judiciales para un análisis de casos específicos, con esto podemos demostrar el impacto de decisiones judiciales en la sociedad o en áreas específicas del derecho, entre otros temas, para aquello se ilustra las siguientes tablas.

**Tabla I**

CASO NÚMERO 1	
Número de proceso:	2006-18-EP/24
Número de resolución/sentencia	SENTENCIA 2006-18-EP/24
Instancia	Corte Constitucional del Ecuador

Partes procesales	Actora: Adriana Paulina Peñafiel Borja.  Demandado: Instituto de Economía Popular y Solidaria (IEPS).
Decisión del Caso	
<p>Como primer punto, se acepta la acción extraordinaria de protección No 200618-EP/24, presentada en contra del Instituto de Economía Popular y Solidaria IEPS, declarando en esta forma la vulneración del derecho al debido proceso en la aplicación de la garantía a la motivación dentro de la sentencia emitida de fecha 13 de julio de 2028 por parte de la Sala Especializada de lo penal, Penal Militar, Penal Policial y Transito de la Corte de Justicia de Pichincha de la acción de protección signado con el código 17271-2018-01782.</p> <p>Se deja también sin efecto la sentencia dentro del proceso 17271-2018-01782, disponiendo la consideración del análisis realizado en la sentencia presente con número 2006-18-EP/24.</p> <p>Se ordena Consejo de la Judicatura, a la procuraduría General del Estado, a la Defensoría del Pueblo y al Ministerio del Trabajo efectuar la publicación de la sentencia en sus portales WEB institucionales con un hipervínculo que dirija el documento completo por seis meses consecutivos.</p>	

Un punto importante dentro del análisis del caso es la aceptación de la acción de protección presentada por la Sra. Adriana Paulina Peñafiel Borja en contra del IEPS, declarando así la vulneración de su derecho a la protección laboral reforzada como mujer en estado de gestación conforme lo dispone la Constitución de la República del Ecuador. Como medidas de reparación se dispuso que la IEPS el pago de los salarios dejados de percibir desde la desvinculación hasta el final de su periodo de lactancia, calculo que se realizara por el Tribunal Contencioso Administrativo de conformidad al Artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y las disculpas públicas dentro de los 20 días contados a partir de la notificación de la sentencia 2006-18-EP/24 en el banner principal del sitio WEB por 3 meses con una publicación por semana, y deberá contener el siguiente mensaje:

“El Instituto de Economía Popular y Solidaria pide disculpas a Adriana Paulina Peñafiel Borja a quién se le vulneró su derecho a la protección laboral reforzada como mujer embarazada por haber finalizado su nombramiento provisional cuando se encontraba embarazada. De acuerdo con lo dispuesto en la sentencia 2006-18-EP/24, esta institución reconoce que su actuación afectó sus derechos y se compromete a observar de forma estricta los derechos y garantías constitucionales de este grupo de atención prioritaria, en cumplimiento de la sentencia

de la Corte Constitucional, para evitar que estas vulneraciones se repitan.” (Sentencia 2006-18-EP/24, 2024).

La sentencia 2006-18-EP/24, emitida por la Corte Constitucional, constituye precedente jurisprudencial obligatorio

**Tabla II**

CASO NÚMERO 2	
Número de proceso	01333-2018-06523
Número de resolución	3-19-JP/20
Tribunal competente	CORTE CONSTITUCIONAL
Partes procesales	Accionante: Karina Mercedes Cabrera Viteri. Accionado: Gobernación del Azuay.
Decisión del Caso	
Dentro de la decisión del caso, dicha sentencia hace referencia al cumplimiento a darse por parte de las instituciones públicas y poderes del estado para la promulgación e implementación de normativa legal para la incorporación de dichos derechos al cuidado en el ámbito laboral y adecuaciones del sistema jurídico conforme a la sentencia en cuestión, además la creación y entrega de un proyecto de ley sobre derechos a la madre y el estado de lactancia.	

Es meritorio manifestar el criterio dispuesto por los jueces constitucionales, mismo que indican “Estos nombramientos, cuando se trata de partidas vacantes, terminan cuando se haya llamado a un concurso de méritos y oposición y se designe al ganador o ganadora” (Sentencia No. 3-19-JP/20 y acumulados, 2020). Para aquello, nos permitimos también realizar una comparativa de otras sentencias desde primera instancia con criterios acertados y favorables a nuestro estudio con dos sentencia en firme en los cuales se han aceptado las acciones de protección protegiendo en tal sentido de forma célere y eficaz los derechos de los servidores públicos bajo un nombramiento provisional, mismo que no busca el ingreso a la carrera pública de forma arbitraria, más si no, el cumpliendo de los principios y derechos establecidos en la Constitución de la República del Ecuador y la normativa emitida para el efecto. La sentencia 3-19JP/20, emitida por la Corte Constitucional, así también constituye precedente jurisprudencial obligatorio.

**Tabla III**

CASO NÚMERO 3	
Número de sentencia	23-11-IS/19
Tribunal competente	CORTE CONSTITUCIONAL
Partes procesales	Actora: María Verónica Arrobo Guayllasaca. Demandado: Ministerio de Educación.
Decisión del Caso	
Aceptan parcialmente una acción por incumplimiento, solicitando en sus numerales aspectos importantes y relevantes que deberían aplicarse comúnmente en las diferentes decisiones constitucionales, como lo son la emisión de nombramiento provisional a favor de la accionante el cual tendrá vigencia hasta la posesión de un ganador del concurso público de méritos y oposición para el cargo que corresponda.	

La decisión emitida ratifica la protección y restitución por la terminación de un nombramiento provisional para asegurar el cumplimiento de los dispuestos en la Ley Orgánica del Servicio Público y su Reglamento se realice el débito concurso público de mérito y oposición. Los jueces intervinientes analizan el contexto de los principios constitucionales mencionados por las partes involucradas, y aseguran mediante un análisis jurídico el nombramiento provisional no se convierta en una medida perpetua o incompatible con la transparencia y el debido proceso protegiendo el derecho al trabajo y la seguridad jurídica por parte del accionante. El análisis jurídico emitido por el tribunal manifiesta la necesidad de mantener un punto de equilibrio entre la seguridad jurídica, la legalidad y las decisiones administrativas tomadas por las autoridades competentes velando por el respeto a la norma y sobre todo a los derechos constitucionales en cuanto se refiera a la vinculación y desvinculación laboral.

En este caso, la Corte Constitucional establece una medida específica para garantizar el cumplimiento de un derecho, lo cual podría sentar un precedente relevante para casos futuros por tanto la sentencia 23-11-IS/19, emitida por la Corte Constitucional, constituye precedente jurisprudencial obligatorio.

**Tabla IV**

CASO NÚMERO 4	
Número de proceso	04243-2019-00017
Número de resolución	2019-00017
Tribunal competente	CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA
Partes procesales	Accionante: Zaida Cristina Revelo Tapia. Accionado: Consejo de la Judicatura.
Decisión del Caso	
Rechazar el recurso de apelación interpuesto por los legitimados pasivos, confirman la sentencia venida de grado en todas sus partes, misma que hace referencia a la aceptación de la acción de protección ordenando la restitución a la accionante al cargo que venía desempeñando y pagando las remuneraciones dejadas de percibir por el periodo que estuvo sin trabajo por	

Se evidencia que la vulneración del derecho al trabajo se dio cuando a la legitimada activa se le notifica con la terminación del nombramiento provisional sin que se le haya reemplazado por un servidor público con nombramiento definitivo previo al concurso de mérito y oposición conforme lo determina el Artículo 228 de la Constitución de la República del Ecuador en concordancia con el Artículo 5 literal h de la Ley Orgánica de Servicio Público, garantizando de esta forma el derecho al trabajo estableciendo los mecanismos idóneos y efectivos para facilitar al servidor público el acceso al servicio público con un nombramiento definitivo.

La sentencia 2019-00017, al ser emitida por la Corte Provincial de Justicia, no genera precedente jurisprudencial obligatorio, Su efecto se limita al caso concreto que resuelve, esta sentencia confirma una decisión de primera instancia en un caso específico de acción de protección. Aunque la sentencia aborda la protección del derecho al trabajo, un derecho constitucionalmente reconocido, su efecto se limita a la restitución de la accionante en este caso particular. Como se establece en el código civil ecuatoriano, las sentencias judiciales, no tienen fuerza obligatoria, sino respecto a las causas en que actualmente se pronunciaren, por lo tanto, otros jueces y tribunales no están obligados a seguir el criterio establecido en esta sentencia en casos similares.

#### Tabla V

CASO NÚMERO 5	
Número de proceso	17240-2023-00032
Número de resolución	17240-2023-00032
Tribunal competente	Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito, Provincia de Pichincha
Partes procesales	Accionante: Miranda Ramos Santiago Xavier. Accionado: Dirección Nacional de Registro Civil Identificación y Cedulación.
Decisión del Caso	
<p>Del análisis acerca a la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia describe como punto de relevancia, que esta regla expedida deberá ser aplicada con efectos generales en casos similares o análogos.</p> <p>Como resolución el tribunal declara la vulneración de los derechos constitucionales al trabajo y seguridad jurídica, reconocidos en los artículos 82,83 de la Constitución de la República del Ecuador y acepta la acción de protección dejando sin efecto el Memorando utilizado para la terminación de dicho acto admirativo que es el nombramiento provisional.</p>	

Del caso se plantea que el Accionante ha violentado sus derechos al trabajo y a la seguridad jurídica al expedir un memorando con el cual finaliza su nombramiento provisional por cuanto dice que dicha acción de personal (Nombramiento provisional) le genera una estabilidad laboral condicionada por cuanto se debía convocar a concurso para ocupar esa plaza laboral.

Así también describe que el accionante si bien es cierto no mantenía estabilidad, pero si mantiene un derecho condicionado a permanecer en el cargo hasta que se designe un ganador del concurso de mérito y oposición conforme el reglamento a la LOSEP hace énfasis a que el estado garantizara el derecho al trabajo reconociendo todas sus modalidades. La sentencia 17240-2023-00032, emitida por el Tribunal de Garantías Penales, en principio, no constituye precedente jurisprudencial obligatorio. Sin embargo, la aseveración hecha por el tribunal, dentro

de la sentencia, de que la regla expuesta, tiene efectos generales, obliga a realizar un análisis más exhaustivo

**Tabla VI**

CASO NÚMERO 6	
Número de proceso	17957-2020-00210
Número de resolución	17957-2020-00210
Unidad Competente	Unidad Judicial de Adolescentes infractores con sede en el Distrito  Metropolitano de Quito
Partes procesales	Accionante: Daniel Martin Troya Nieto.  Accionado: Ministerio de Salud.
Decisión del Caso	

---

Del análisis acerca a la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia describe como punto de relevancia, que esta regla expedida deberá ser aplicada con efectos generales en casos similares o análogos.

Del caso se plantea que la entidad accionada a irrespetado los derechos por cuanto no efectuó un concurso de méritos y oposición que como se ha indicado a partir de esta se genera un puesto permanente, hace descripción de la Convención América de los Derechos Humanos por cuanto describe dos aristas siendo la de la obligación de respetar y la obligación de garantizar los derechos humanos que se derivan de lo dispuesto en su artículo 1 de la citada Convención.

Lo anterior se presenta, por cuanto, el ejercicio de la función pública tiene sus límites que se derivan de que los derechos humanos como atributos inherentes para la dignidad humana, y en consecuencia superiores al poder del Estado o sus instituciones (Convención Americana de Derechos Humanos, 1978). La obligación de garantía implica el deber de los estados de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar el libre ejercicio de los derechos humanos. (Sentencia 17957-2020-00210, 2020).

Como decisión, declara la vulneración de los derechos al accionante y acepta la acción de protección propuesta.

Del caso se plantea que la entidad accionada a irrespetado los derechos por cuanto no efectuó un concurso de méritos y oposición que como se ha indicado a partir de esta se genera un puesto permanente, hace descripción de la Convención América de los Derechos Humanos por cuanto describe dos aristas siendo la de la obligación de respetar y la obligación de garantizar los derechos humanos que se derivan de lo dispuesto en su artículo 1 de la citada Convención.

Lo anterior se presenta, por cuanto, el ejercicio de la función pública tiene sus límites que se derivan de “que los derechos humanos como atributos inherentes para la dignidad humana, y en consecuencia superiores al poder del Estado o sus instituciones” (Convencion Americana de Derechos Humanos, 1978) La obligación de garantía implica el deber de los estados de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar el libre

---

ejercicio de los derechos humanos. (Sentencia 17957-2020-00210, 2020). Como decisión, declara la vulneración de los derechos al accionante y acepta la acción de protección propuesta.

Por tal sentido, es posible determinar que la Corte Constitucional reconoce esta garantía de estabilidad condicional a los servidores públicos bajo un nombramiento provisional, y el respeto al debido proceso, así como a la seguridad jurídica para el cumplimiento de ciertos requisitos para la desvinculación de un servidor público bajo esa figura posterior al concurso de mérito y oposición y la declaratoria de un ganador. Las sentencias emitidas por las Unidades Judiciales, como en este caso, generalmente no generan precedente jurisprudencial obligatorio, sin embargo, en este caso en concreto, el juez de la unidad judicial manifiesta que la resolución emitida deberá ser aplicada de manera general, en casos análogos.

### **Discusión**

El análisis de los casos presentados revela una problemática palpable en la protección de los derechos laborales de los servidores públicos con nombramientos provisionales. Se observa una necesidad apremiante de perfeccionar la legislación para garantizar la eficacia de las acciones de protección ante la terminación de dichos nombramientos, asegurando la observancia de los principios de motivación y tutela judicial efectiva.

No obstante, las sentencias examinadas generan un debate jurídico, más no un precedente jurisprudencial vinculante, debido a la existencia de contradicciones entre ellas y la ausencia de una reiteración triple sobre un mismo punto de derecho, requisito indispensable para la consolidación de jurisprudencia obligatoria, según los criterios establecidos por la Corte Nacional de Justicia. Esta situación deja en un limbo jurídico a los servidores públicos que buscan la protección constitucional ante su desvinculación, enfrentándose a decisiones judiciales variables y carentes de una línea jurisprudencial uniforme.

En este contexto, la doctrina de Vergara resalta la debilidad en la defensa explícita de las instituciones protectoras en la función pública (Vergara H. , 2015, pág. 463) Sin embargo, es crucial precisar que la Corte Constitucional del Ecuador, en la Sentencia No. 3-19-JP/20 y acumulados (2020), ha delimitado claramente el alcance de la estabilidad laboral de los servidores públicos con nombramiento provisional. La Corte Constitucional ha establecido que los nombramientos provisionales, especialmente en partidas vacantes, confieren una expectativa de permanencia, y no una estabilidad absoluta. Estos nombramientos cesan cuando se designa

---

al ganador del concurso de méritos y oposición correspondiente. Por lo tanto, la estabilidad laboral de estos servidores está condicionada a la culminación de dicho proceso administrativo.

En consecuencia, si bien el nombramiento provisional otorga una expectativa de permanencia, no equipara los derechos de un servidor de carrera. La terminación de dicho nombramiento solo procede por la designación del ganador del concurso de méritos y oposición, evitando actos discrecionales de la administración. La acción de protección, en este contexto, se erige como un mecanismo de tutela ante vulneraciones del debido proceso, conforme al artículo 18, literal c, de la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP). Es imperativo subrayar que la LOSEP, en su artículo 18, literal c, establece claramente la naturaleza temporal del nombramiento provisional, supeditándolo a la culminación del concurso de méritos y oposición. Esta disposición legal delimita el alcance de la estabilidad laboral de estos servidores, circunscribiéndola a la duración del proceso administrativo de selección.

En este sentido, la acción de protección se erige como un mecanismo de tutela ante vulneraciones del debido proceso, pero no confiere una estabilidad laboral absoluta. La expedición de políticas y normativa jurídica que garanticen la aplicación efectiva de las acciones constitucionales es fundamental. Sin embargo, es crucial evitar interpretaciones que equiparen la expectativa de permanencia con una estabilidad laboral plena, ya que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha condicionado dicha permanencia a la culminación del concurso de méritos y oposición.

Sin embargo, es necesaria la expedición de nuevas políticas y de normativa jurídica que garantice la aplicación de acciones constitucionales ante violaciones de los derechos laborales de servidores públicos que sean correctamente aplicadas por las autoridades administrativas y servidores judiciales.

Este tema es y seguirá siendo de gran controversia y debate entre juristas por cuanto se asume la estabilidad laboral del servidor público bajo un nombramiento provisional, cuando lo que principalmente se busca, es un respeto al debido proceso conforme lo dispuesto en la Ley Orgánica del Servicio público y su Reglamento. Mas específico a lo dispone el Artículo 18 literal c que describe “c.- Para ocupar un puesto cuya partida estuviere vacante hasta obtener el ganador del concurso de méritos y oposición, para cuya designación provisional será requisito básico contar con la convocatoria. Este nombramiento provisional se podrá otorgar a favor de

---

una servidora, un servidor o una persona que no sea servidor siempre que cumpla con los requisitos establecidos para el puesto” (Asamblea Nacional, 2016)

### Conclusiones

La acción de protección surge como un mecanismo que busca frenar abusos estatales dentro de la problemática ante la terminación de nombramiento provisional como un instrumento jurídico eficaz y vital para la protección de los derechos de los servidores públicos consagrado en la norma jurídica superior, cuya relación laboral ha sido terminada. Es necesaria la expedición de nuevas políticas públicas que fortalezcan y cuiden la protección de los derechos laborales de los servidores públicos dentro del Estado ecuatoriano de las que emane la promulgación de nueva normativa jurídica que garantice la aplicación de acciones constitucionales ante violaciones de los derechos laborales de servidores públicos; y, una constante capacitación a las autoridades administrativas y servidores judiciales en materia de derechos laborales, así como la promulgación de normativas reglamentarias que desarrolle los principios de estabilidad laboral condicionada y tutela judicial efectiva, y que establezca los requisitos y procedimientos para la aplicación de la acción de protección en estos casos.

Si bien esta investigación presenta limitaciones, como el análisis de casos judiciales que mayormente no alcanzan la Corte Nacional de Justicia, abre un espacio para futuras investigaciones que exploren la eficacia de la acción de protección en instancias superiores. Se espera que este estudio contribuya a la consolidación de una línea jurisprudencial uniforme y a la implementación de reformas normativas que garanticen la protección efectiva de los derechos laborales de los servidores públicos con nombramientos provisionales

### Referencias consultadas

---

Aguirre, P., & Jacome, M. d. (Julio de 2021). Nombramiento provisional y garantía de motivación los actos administrativos. *Uniandes Episteme*, 192. Obtenido de <https://revista.uniandes.edu.ec/ojs/index.php/DJE/article/view/2545/1864>

Asamblea Nacional. (22 de octubre de 2009). LOGJCC. Recuperado el 07 de noviembre 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)

Asamblea Nacional. (01 de abril de 2011). REGLAMENTO GENERAL A LA LEY ORGANICA DEL SERVICIO PUBLICO. Recuperado el 07 de noviembre de 2024, de [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic5\\_ecu\\_ane\\_mdt\\_4.4\\_reg\\_losep.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic5_ecu_ane_mdt_4.4_reg_losep.pdf)

---

Asamblea Nacional Constituyente. (2008). CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR. MONTECRISTI: REGISTRO OFICIAL. Obtenido de [https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf)

Calle, K. J., & Jacome, M. d. (2021). LA VULNERACIÓN DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO EN LAS RETENCIONES POR PARTE DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE DE SANTO DOMINGO. *Revista Debate Juridico Ecuador*, 114. Obtenido de <https://revista.uniandes.edu.ec/ojs/index.php/DJE/article/view/2553/1866>

Carbonell, M. (2007). Teoría del Neo constitucionalismo - El neo constitucionalismo en su laberinto. (I. d. UNAM, Ed.) *Cuestiones Constitucionales*. Obtenido de <https://www.scielo.org.mx/pdf/cconst/n23/n23a14.pdf>

Convencion Americana de Derechos Humanos. (11 de febrero de 1978). Pacto de San Jose de Costa Rica. Obtenido de Organization of American States: [https://www.oas.org/dil/esp/1969\\_Convenci%C3%B3n\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf)

Jaramillo, V. (2011). *Las Garantías Jurisdiccionales en el Sistema Jurídico Ecuatoriano*. Quito - Ecuador: CEP Corporación. Obtenido de <https://elibro.net/es/ereader/bibliotecaudb/115024>

Medina, P. (2020). El derecho a la estabilidad laboral de los servidores públicos al ser cesados de sus funciones previo a un nombramiento provisional, cuya facultad es del estado ecuatoriano. <https://dspace.uniandes.edu.ec/handle/123456789/16602>, 29-31.

Pasara, L. (2008). El uso de los instrumentos internacionales de Derechos Humanos en la administración de justicia. Quito - Ecuador: *Neo Constitucionalismo y Sociedad*. Obtenido de <https://repositorio.dpe.gob.ec/bitstream/39000/1159/1/ONU-015.pdf>

Pérez, A. E. (2004). *Los derechos fundamentales*. Madrid: Tecnos. Obtenido de <https://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v40n120/v40n120a17.pdf>

Pisarello, G. (2001). Ferrajoli y los derechos fundamentales: ¿que garantias? *ESTUDIOS*. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/174864.pdf>

Resolución 17957-2020-00210, 17957-2020-00210 (Unidad Judicial de Adolescentes infractores con sede en el Distrito Metropolitano de Quito 2020).

Sentencia 17957-2020-00210, 17957202000210 (Unidad Judicial de Adolescentes infractores con sede en el Distrito Metropolitano de Quito 13 de noviembre de 2020). Obtenido de [https://www.salud.gob.ec/wp-content/uploads/2020/11/resolucion\\_accion\\_de\\_proteccion\\_daniel\\_troya\\_nieto057980801605538308.pdf](https://www.salud.gob.ec/wp-content/uploads/2020/11/resolucion_accion_de_proteccion_daniel_troya_nieto057980801605538308.pdf)

Sentencia 2006-18-EP/24, 2006-18-EP/24 (Corte Constitucional 13 de marzo de 2024). Recuperado el 07 de noviembre de 2024, de [https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcNblDGE6J3RyYW1pdGUUnLCB1dWlkOic1MWI4MGM3MC00ZDg5LTRmYzItYTZkYi1jM2YzZmYzNjExODMucGRmJ30=](https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNblDGE6J3RyYW1pdGUUnLCB1dWlkOic1MWI4MGM3MC00ZDg5LTRmYzItYTZkYi1jM2YzZmYzNjExODMucGRmJ30=)

Sentencia 78-20-JP, 18111-2019-00042 (CORTE PROVINCIAL DE TUNGURAHUA 2019). Obtenido de <http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/ca00a699-811a-4117-825a-5b02c8e4e25e/SENTENCIA%2078-20-JP.pdf>

Sentencia N.º 001-16-PJO-CC, 0530-10-jp (Corte Constitucional del Ecuador 22 de marzo de 2016). Obtenido de <http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/559dec35-c4d6-443f-843c-1e12c5f01ca4/SENTENCIA%20-%200530-10-JP.pdf>

Sentencia N.º 0016-13-SEP-CC, N.º 1000-12-EP (CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR 16 de mayo de 2013). Recuperado el 07 de noviembre de 2024, de

[https://portal.corteconstitucional.gob.ec/Raiz/2013/016-13-SEP-CC/REL\\_SENTENCIA\\_016-13-SEP-CC.pdf](https://portal.corteconstitucional.gob.ec/Raiz/2013/016-13-SEP-CC/REL_SENTENCIA_016-13-SEP-CC.pdf)

Sentencia No. 3-19-JP/20 y acumulados, No. 3-19-JP y acumulados (Ramiro Avila Santamaría 05 de agosto de 2020). Recuperado el 08 de noviembre de 2024, de <https://www.salud.gob.ec/wp-content/uploads/2020/09/3-19-JP-y-acumulados-firmado-1.pdf>

Tejedor, K., & Arias, V. (2022). La acción de protección como garantía de protección del derecho al trabajo de los servidores públicos con nombramientos provisionales. *Revista Polo del Conocimiento*. Obtenido de <https://polodelconocimiento.com/ojs/index.php/es/article/view/3990/html>

Torres, C. (2024). La precarización laboral en los nombramientos provisionales. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades*. doi:<https://doi.org/10.56712/latam.v5i5.2724>

Trujillo, R. (julio de 2024). LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN COMO GARANTÍA CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. Recuperado el 05 de JULIO de 2024, de [https://inredh.org/archivos/boletines/b\\_accion\\_proteccion.pdf](https://inredh.org/archivos/boletines/b_accion_proteccion.pdf)

Vergara, H. (2015). La regla de favorabilidad laboral y el principio pro homine en la función pública colombiana. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas – UPB*. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/rfdcp/v45n123/v45n123a06.pdf>

Vergara, H. (2015). La regla de favorabilidad laboral y el principio pro homine en la función pública colombiana. (R. d. Políticas, Ed.) *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas – UPB*. Recuperado el 05 de julio de 2024, de <http://www.scielo.org.co/pdf/rfdcp/v45n123/v45n123a06.pdf>.

---