

**Legal security against judicial criteria in protection actions regarding
the employment termination of public servants**

**La argumentación jurídica en sentencias como mecanismo de garantía del
principio de motivación en el Ecuador**

Autores:

Ochoa-Pacheco, Ruth Karolina
UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA
Cuenca– Ecuador



rkchoap50@est.ucacue.edu.ec



<https://orcid.org/0009-0001-3503-3940>

Pozo-Cabrera, Enrique Eugenio
UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA
Cuenca– Ecuador



epozo@ucacue.edu.ec



<https://orcid.org/0009-0000-3408-831X>

Fechas de recepción: 25-AGOS-2024 aceptación: 21-OCT-2024 publicación: 15-DIC-2024



<https://orcid.org/0000-0002-8695-5005>

<http://mqrinvestigar.com/>



Resumen

El presente artículo científico analizó la diferencia de criterios judiciales en el Ecuador con respecto a la resolución de acciones de protección frente al derecho a la seguridad jurídica, cuyo origen se basa en el “Principio de Legalidad”; es decir, que todo acto que emane de la potestad de autoridad pública, siempre debe estar fundamentado en normativa jurídica preestablecida, de tal forma limita y aleja permanentemente cualquier actitud arbitraria que provenga del poder público. El objetivo de esta investigación fue evaluar la coherencia, sentido y efectos que generan los criterios emitidos por la Corte Constitucional en el conglomerado social, siendo esta el máximo órgano de tutela de derechos y control constitucional en el país. Además, se pudo verificar su impacto en la certeza y claridad de las normas que conforman el marco legal u ordenamiento jurídico ecuatoriano. Para tales efectos se realizó una investigación fundamentada principalmente en la revisión bibliográfica, normativa y jurisprudencial. Como resultado se encontró hallazgos que permitieron indicar las ambigüedades, disparidades e inexactitudes que ha producido la Corte Constitucional al no establecer criterios taxativos concretos, sólidos y uniformes para limitar el uso de la acción de protección específicamente en conflictos de materia laboral aplicada en el sector público, produciendo situaciones que originan incertidumbre, que trastocan, vulneran y trasgreden el derecho a la seguridad jurídica.

Palabras clave: Constitución; Derecho Constitucional; funcionario Público; Corte Constitucional; Seguridad Jurídica



Abstract

This scientific article analyzed the difference in judicial criteria in Ecuador with respect to the resolution of protective actions against the right of legal certainty, whose origin is based on the “Principle of Legality”, that is, that any act that emanates of the power of public authority, must always be based on pre-established legal regulations, permanently limitate and remove any arbitrary attitude that comes from public power. The objective of this research was to evaluate the coherence, meaning and effects generated by the criteria issued by the Constitutional Court in the social conglomerate, this being the highest body for the protection of rights and constitutional control in the country. Furthermore, its impact on the certainty and clarity of the norms that make up the Ecuadorian legal framework or legal system could be verified. For these purposes, this investigation was used based mainly on the bibliographic, normative and jurisprudential review. As a result, findings were found that allowed indicating the ambiguities, disparities and inaccuracies that the Constitutional Court has produced by not establishing specific, solid and uniform exhaustive criteria to limit the use of protective action specifically in labor disputes applied in the public sector, producing situations that cause uncertainty, that disrupt, violate and transgress the right to legal certainty.

Keywords: Constitution; Constitutional Law; Public Official; Constitutional Court; Legal Security



Introducción

En el Ecuador existe una problemática jurídica derivada de la falta de uniformidad en los criterios judiciales al resolver acciones de protección en casos de desvinculación laboral de servidores públicos. Esta situación genera incertidumbre y vulnera principalmente el derecho a la seguridad jurídica, tutela judicial efectiva y al trabajo en el país, afectando tanto a los trabajadores como al sistema judicial.

A partir de la pandemia COVID-19 en el año 2020, el derecho a la seguridad jurídica, tutela judicial efectiva y al trabajo de los servidores públicos se ve comprometido debido a la falta de recursos económicos. El Estado ecuatoriano desvinculó a los servidores públicos dentro de la administración, lo que llevó a estos funcionarios a recurrir al órgano de justicia para solicitar la reparación de sus derechos constitucionales vulnerados (Primicias, 2019).

Por tales razones, la “Acción de Protección” se convirtió en la vía más utilizada para reparar los derechos transgredidos de los servidores públicos desvinculados de forma ilegítima. Sin embargo, con el tiempo, los criterios judiciales para resolver estos casos fueron diversos y variados, lo que refleja la falta de unanimidad en la jurisprudencia ecuatoriana frente a este tipo de situaciones (Andrade & Trelles, 2023).

La Corte Constitucional con la finalidad de evitar la mencionada disparidad de criterios por parte de los jueces al momento de resolver acciones de protección presentadas por parte de los servidores públicos con respecto al cese de sus funciones, ha emitido la sentencia No. 2006-18- EP/24 en fecha 13 de marzo de 2024, en la cual determina claramente que le compete únicamente al “Tribunal Contencioso Administrativo” resolver sobre impugnaciones de actos administrativos por cese de nombramientos provisionales y contratos ocasionales entre otros, sin embargo, en la misma sentencia se plantean las excepciones que permiten apartarse de la justicia ordinaria para permitir accionar la justicia constitucional en los casos mencionados.

Los casos en que la vía constitucional sería la idónea según la Corte Constitucional son “asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor, como en casos de evidente discriminación, o en los excepcionalísimos que requieran una respuesta



urgente por las circunstancias que lo rodeen” (Sentencia No. 2006-18-EP/24, 2024). Además, la sentencia menciona que también podría aplicarse la justicia constitucional en el caso de mujeres embarazadas o que se encuentren en período de lactancia.

La Corte Constitucional conforme a lo mencionado establece lo siguiente;

Tratándose de ese tipo de nombramiento, al igual que con los contratos ocasionales, las instituciones públicas no pueden desvincular a las mujeres embarazadas o en periodos de maternidad o lactancia y deben garantizar su derecho al trabajo hasta que concluya el periodo de lactancia. (Sentencia No. 2006-18-EP/24, 2024, p.54).

Según lo manifestado, no se percata la Corte Constitucional que mediante esta sentencia está excluyendo otros derechos que merecen ser tutelados, que no permitiría que por acción de protección se proceda con el cese de la vulneración de demás derechos de los servidores públicos, como tampoco que exista la reparación de esos derechos, entre ellos el derecho al trabajo, tutela judicial efectiva o derecho a la seguridad jurídica.

Por tales consideraciones, se desprende la pregunta de investigación del presente artículo la cual consiste en analizar ¿Por qué la diferencia de criterios judiciales en la resolución de Acciones de Protección sobre casos de desvinculación laboral de servidores públicos, afecta el derecho a la seguridad jurídica?, para responder esta interrogante, el objetivo se determina en analizar el derecho a la seguridad jurídica y su vulneración frente a los diversos criterios judiciales en la resolución de acciones de protección.

Además, se han planteado tres objetivos específicos: fundamentar el derecho a la seguridad jurídica en la legislación ecuatoriana, analizar jurisprudencia constitucional sobre desvinculación laboral de servidores públicos, y por último determinar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica por desvinculación laboral de servidores públicos.

Por lo tanto, lo que se busca mediante la presente investigación tiene como finalidad analizar los criterios por parte de los juzgadores en acciones de protección propuestas por servidores públicos debido al cese de nombramientos provisionales o contratos de servicios ocasionales, además, demostrar la inobservancia y falta de tutela de derechos por parte de la Corte Constitucional en la sentencia No. 2006-18-EP/24.



Marco teórico:

El derecho a la seguridad jurídica en la legislación ecuatoriana.

Conforme el Ecuador determinó un Estado garante de derechos en el año 2008, se estableció una base político jurídica en la cual las prerrogativas fundamentales de las personas constituyen el eje principal de toda actuación administrativa estatal (Chalco, 2019). Como resultado, los derechos determinados en la norma constitucional del Ecuador constituyen los límites al ejercicio del poder político debiendo todo servidor público garantizar por medio de la institucionalidad el goce de dichos principios mínimos. (Ávila, 2011).

Uno de los derechos rectores para el funcionamiento del Estado Constitucional refiere al precepto de seguridad jurídica como elemento indispensable en toda sociedad (Borja, 2007). Por tales razones, Sqella (1999), desmenuza el concepto de seguridad jurídica, indicando que consiste en una definición que ostenta el significado de protección, orden y orientación, siendo estas nociones que predeterminan un concepto general. De igual forma, Mayer (1937), indica que la seguridad jurídica es un principio que garantiza a los miembros de la sociedad que no se producirán ataques a su persona, derechos o bienes, puesto que la norma estará siempre dotando al individuo de protección y reparación. Entonces, la seguridad jurídica se erige como un valor trascendental dentro de todo Estado sometido a un marco legal determinado.

A su vez, Corral (2014) acepta que la seguridad jurídica también es un valor jurídico para la sociedad, puesto que el mismo caracteriza al marco normativo del Estado al ser un derecho superior irrenunciable. En definitiva, para el autor la seguridad jurídica permite contar con un sistema legal, función judicial y administración pública estable cuyas actuaciones van a estar siempre prefijadas en el ámbito legal.

Ahora bien, para el autor Zabala Egas (2011), la seguridad jurídica tiene una dimensión de naturaleza estructural que permite la aplicación formal de leyes siempre que se cumplan cuatro condiciones fundamentales:

- a) La aplicación de una norma siempre debe provenir de la existencia de una regla que tenga una sanción para la conducta del sujeto.



- b) La aplicación de la norma debe fundamentarse siempre en hechos y no debe quedar supeditada al arbitrio discrecional del juzgador, consecuentemente la norma que busca materializarse debe encontrarse establecida antes de los hechos suscitados.
- c) Que los hechos sobre los cuales se aplica la norma deben tener una naturaleza practicable, es decir, tienen que poder ser comprobados mediante elementos probatorios que tengan pertinencia frente a una futura resolución.
- d) Que la aplicación de la norma debe generar estabilidad a los ciudadanos a fin de que los mismos tengan certeza sobre el funcionamiento y organización del ordenamiento jurídico estatal.

Gavilanez et al., (2020), indica que el derecho a la seguridad jurídica no debe ser entendido solo como la certeza de conocer que disposición legal debe aplicarse, sino también, consiste en la certeza de conocer que la norma existente siempre será aplicada dentro de la vida social. Por ende, las actuaciones del poder público siempre estarán delimitadas por los mandatos de la ley y no quedarán supeditadas al arbitrio de quienes ejerzan una potestad pública.

Dimensión de la seguridad jurídica y regulación en la legislación ecuatoriana.

Hernández (2020) citando a Pérez Luño, comenta que el derecho a la seguridad jurídica se mide en una dimensión doble, pues por una parte se trata de una modalidad objetiva en la que este derecho regula los elementos tendientes a examinar la certeza de normas jurídicas y los intereses normativos tutelados. Mientras que por otra parte se presenta una modalidad subjetiva que consiste en examinar la previsibilidad de las consecuencias que conlleva el aplicar la normativa vigente por parte de las entidades públicas.

Por el marco teórico antes indicado se vuelve factible comprender el derecho a la seguridad jurídica determinado en el art. 82 de la Constitución de la República del Ecuador, el cual indica que dicho derecho consiste en la existencia de un ordenamiento jurídico que posea disposiciones caracterizadas por claridad, publicidad, previsibilidad y aplicación por parte de quienes ostentan la calidad de autoridades competentes. En definitiva, el indicado derecho es una herramienta que limita la actuación del poder público a fin de que toda resolución del Estado se encuentre siempre dentro de un marco normativo determinado, evitando así toda clase de arbitrariedad por parte de los poderes públicos (Villacrés et al., 2021).



Por lo indicado, la norma constitucional comprende que la seguridad jurídica como derecho ostenta varias dimensiones de protección. Primero, consiste en una herramienta para la materialización del orden social ya que mediante la coercitividad determina como deben comportarse los miembros de una sociedad. Es así como el derecho analizado determina una base mínima para que se creen garantías indispensables que permitan la consecución de la justicia, la paz y todos los fines del derecho (Radbruch, 1944).

Segundo, la seguridad jurídica también consiste en un instrumento de certeza en cuanto a la previsibilidad de los sujetos, quienes mediante las normas vigentes del Estado podrán prever cual es la regulación a la que deben someterse e informarse sobre todas las consecuencias que conlleva la aplicación de la ley (Carboner, 2019). Por esta razón, que la seguridad jurídica genera en el sujeto la capacidad de conocer lo permitido, lo ordenado o lo prohibido para las autoridades competentes que determinan la vida en sociedad (Reinoso y Vázquez, 2020).

Tercero, para Vargas (2022) la seguridad jurídica también es un instrumento de bien común en razón de que se erige como un mecanismo que garantiza la preservación de la esfera social al permitir que los ciudadanos se vean protegidos frente a toda actuación discrecional que los particulares puedan ejercer al momento en el que se encuentren ejerciendo la potestad pública dentro de un cargo específico.

Por último, la seguridad jurídica también es un instrumento que opera contra la lucha de la arbitrariedad, pues Beccaria (1974) comenta que el mencionado principio evita que las autoridades, que el poder político de turno genere interpretaciones ambiguas, caprichosas que desnaturalicen el efectivo contenido de la norma y por consiguiente la aplicación de la ley.

Por tanto, el derecho a la seguridad jurídica contemplado en la legislación ecuatoriana constituye una garantía indispensable para mantener una protección a los derechos de los miembros de la sociedad, asegurando a los mismos certeza, previsibilidad, claridad y publicidad en las actuaciones de todas las autoridades competentes que formen parte de la administración. Es así como, el referido derecho constituye un valor mínimo que le permite al Estado la consecución de sus fines y la materialización del bien común.

Análisis de jurisprudencia constitucional.

Sentencia No. 2006-18-EP/24, 2024 Corte Constitucional del Ecuador.



El presente caso se desarrolla en virtud de ciertos antecedentes, pues en fecha 8 de mayo de 2018 Adriana Peñafiel interpuso una acción de protección en contra del Estado, referente al Instituto de Economía Popular y Solidaria como entidad accionada. Los fundamentos que llevaron a la presentación de dicha demanda consistieron en la impugnación de la acción de personal que puso fin al nombramiento provisional que ostentaba la accionante a pesar de haber estado embarazada. Sin embargo, la Unidad Judicial del Trabajo del Distrito Metropolitano de Quito rechazó la demanda referida en fecha 23 de mayo del año 2018, por lo que la actora presentó el recurso de apelación con el fin de que se revise el fallo en mención. No obstante, a pesar de la interposición del medio de impugnación indicado la Corte Provincial de Justicia de Pichincha decidió negar la oposición del accionante y confirmó en su totalidad la resolución impugnada (Sentencia nro. 2006-18-EP/24, 2024).

Como resultado la parte actora decidió interponer una acción extraordinaria de protección en contra de la resolución emitida por la Sala Provincial en fecha 3 de agosto de 2018, acción que fue admitida a trámite y fue sustanciada por medio de audiencia pública en fecha 29 de agosto de 2023. Consecuentemente en fecha 13 de marzo de 2024 la Corte Constitucional acepta la acción presentada por la accionante declarando que ha existido una vulneración de la garantía referente a la obligación de motivar los fallos judiciales por parte de la Corte Provincial de Pichincha, por lo que se dejó sin efecto la resolución antes indicada. Se aceptó la acción de protección y a su vez, efectuando la Corte Constitucional un examen de mérito decide aceptar la acción de protección que interpuso la accionante en el año 2018 en contra del Instituto Ecuatoriano de Economía Popular y Solidaria, garantizado así el derecho a la estabilidad laboral de las mujeres embarazadas (Sentencia nro. 2006-18-EP/24, 2024).

En este punto, debe indicarse que la sentencia analizada para fines prácticos de este trabajo, sienta un precedente en la idoneidad de la acción de protección en los casos en los que se desvincule a servidores públicos de sus puestos de trabajo, presentándose el análisis de la Corte Constitucional:

Primero, la Corte empieza citando los argumentos expuestos tanto por la accionante y por la parte accionada, indicando la primera que al ser desvinculada del servicio público encontrándose ella en período de gestación configuró una vulneración a sus derechos



constitucionales en razón de que se le dejó sin los recursos económicos necesarios para subsistir dentro de su etapa de embarazo (Sentencia nro. 2006-18-EP/24, 2024).

Mientras que, el “IEEPS” como parte demanda alegó que la parte actora está desnaturalizando la esencia jurídica de la acción de protección ya que la misma se está saltando la vía legal correspondiente frente al Tribunal Contencioso Administrativo, a más de que la desvinculación de la accionante no adolece de ilegalidad ni mucho menos constituye una vulneración porque los nombramientos provisionales tienen una característica temporal (Sentencia nro. 2006-18-EP/24, 2024).

Para dirimir el objeto de la controversia antes indicado la Corte se fundamenta en la sentencia Nro. 001-16-PJO-CC, en la cual se determinó que no basta con que exista una trasgresión de derechos para que proceda la acción de protección, sino que los juzgadores también deben verificar si es que no están disponibles otras vías jurídicas principales para solventar el conflicto (Corte Constitucional, Sentencia Nro. 001-16-PJO-CC).

Este precedente llevó a que la Corte Constitucional a lo largo de los años vaya emitiendo diversas sentencias en las cuales se fue reduciendo el ámbito de aplicación de la acción de protección, por ejemplo, la Corte Constitucional en su resolución No. 1178- 19-JP/21 indica que no se puede utilizar la acción de protección para anular documentos inherentes a actas de defunción en casos de muerte presunta, o la sentencia No. 461-19-JP/23 que prohíbe la interposición de acciones de protección para anular multas de tránsito (Sentencia Nro. 461-19-JP/23, 2023).

Por tales efectos esto llevó a los jueces de la Corte Constitucional a crear en el caso que se analiza, una nueva limitación sobre el ámbito de aplicación de la acción de protección, comentando el órgano de justicia constitucional lo siguiente:

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 o privadas) corresponden a la jurisdicción ordinaria (Sentencia nro. 2006-18-EP/24, 2024, par.42).

Y la Corte continua:

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 nro. 2006-18-EP/24, 2024, par. 43)

Por consiguiente, la Corte Constitucional parece configurar una línea jurisprudencial destinada a limitar el alcance de la acción de protección en los casos de desvinculación laboral de servidores públicos. Pues de la cita precedente llega a inferirse que por regla general toda impugnación de actos administrativos que separen de sus puestos a los servidores públicos, debe substanciarse por la vía contencioso administrativa, a menos que se presente una excepción particular, la cual consiste en que las consecuencias del acto impugnado afecten la autonomía y dignidad de la persona de manera grave y notoria.

Sentencia No.365-22-EP/24 Corte Constitucional del Ecuador.

Según lo mencionado en el párrafo precedente, la Corte Constitucional mediante el voto concurrente amplía el alcance de este criterio dentro de la sentencia No.365-22-EP/24, en la cual aclara que la regla antes mencionada no constituye un cambio en la línea jurisprudencial de dicho órgano de justicia, y tampoco constituye “ratio decidendi” en el silogismo de decisión de la Corte, pues la misma manifiesta que nunca se ha limitado a la acción de protección en los casos de desvinculación de servidores públicos, debido a que se ha dejado



abierta esta vía en situaciones extremas que comprometan la dignidad de las personas, siendo un ejemplo el caso de mujeres embarazadas (Corte Constitucional, 2024).

En efecto en la sentencia No. 365-22-EP/24, la Corte enfatiza que ningún juzgador puede ampararse en la sentencia No. 2006-18-EP/24, 2024 para inadmitir una acción de protección que tenga por objeto la declaración de derechos vulnerados de un servidor público que ha sido desvinculado de su puesto de trabajo. A decir de la Corte es obligación de los juzgadores admitir a trámite la demanda si es que cumple con los requisitos de forma, y analizar en el fondo si es que la acción de protección recae en una situación de notoria gravedad que afecte la autonomía y dignidad de la persona, a fin de poder determinar la procedencia de la demanda en cuestión (Sentencia No. 2006-18-EP/24, 2024).

Por lo tanto, la Corte ordena que el juzgador debe examinar en el debate de fondo, de tratarse de algún caso de desvinculación laboral, analizar si le correspondería a la vía contencioso administrativa o a la justicia constitucional para su solución, fundamentándose en las excepciones taxativas en abstracto que la misma Corte ha determinado en su sentencia No. 2006-18-EP/24, 2024.

Material y métodos

El enfoque de la presente investigación se basa en una naturaleza cualitativa debido a que, mediante la información contenida en la literatura, la jurisprudencia y la ley se podrá alcanzar los conocimientos indispensables para entender los objetivos específicos que permitirán determinar si la divergencia de criterios judiciales en la resolución de acciones de protección en los casos de desvinculaciones de servidores públicos, vulnera el derecho a la seguridad jurídica.

Ante esta situación el enfoque de investigación utilizado se fundamenta en bases de datos como Scopus, Scielo, Dialnet y otras donde se encuentra la literatura académica científica adecuada para obtener todos los elementos teóricos para responder la pregunta de investigación. Dichos marcos conceptuales encuentran gran variedad con respecto a la



seguridad jurídica, los contratos laborales en el sector público y la acción de protección frente a la desvinculación de los servidores públicos.

Por su parte, el nivel de profundidad fue descriptivo por cuanto se trabajó con doctrina y tratadistas reconocidos del derecho que han aportado teorías importantes y que fueron de gran relevancia para esta investigación. Además, se utilizó el nivel exploratorio ya que se al tratarse de un tema de actualidad, merece mayor investigación y cuyo objetivo es inmiscuirse y darle relevancia.

Los métodos utilizados en el presente trabajo son: el método histórico el cual se utilizó para encontrar los antecedentes que se han generado en el Ecuador por vulneración a la seguridad jurídica y la utilización de la acción de protección por desvinculación laboral de servidores públicos. El método deductivo, el cual se utilizó para partir de conceptos generales sobre desvinculación de servidores públicos y llegar a una conclusión objetiva mediante acción de protección. El método analítico que permitió realizar diagnósticos para poder formular soluciones concretas para la vulneración de la seguridad jurídica de servidores públicos.

Resultados

Acción de protección y el derecho a la seguridad jurídica en la desvinculación laboral de los servidores públicos.

Los precedentes establecidos por la Corte Constitucional han generado un espacio de debate en cuanto a la seguridad jurídica, dichas sentencias generan ambigüedad de los requisitos establecidos por la justicia constitucional en cuanto a la procedencia de la acción de protección en conflictos laborales de los servidores públicos, parece trastocarse el principio de certeza antes mencionado. A continuación, se establecerán los argumentos que engloban el problema referido:

Primero, la Corte Constitucional no esclarece de forma concreta los casos en los que de forma específica puede utilizarse la acción de protección para resolver desvinculaciones laborales de servidores públicos. Debe recordarse que la seguridad jurídica pretende que los ciudadanos tengan total certeza sobre la existencia y aplicación de las normas que regulan su



vida en sociedad, a fin de que la persona pueda analizar de forma previa cuales serían las consecuencias de sus acciones dentro del marco social (Peñañiel et al., 2018). Consecuentemente, al determinar la Corte que la acción de protección procede cuando la situación comprometa de forma grave y notoria la dignidad humana del servidor público, está configurando una excepción jurídica que obedece a conceptos jurídicos indeterminados, supuesto que se aleja del fin mismo de la justicia constitucional el cual es en conformidad a (Meza, 2012) interpretar de forma dirimente el contenido de las disposiciones constitucionales.

Siguiendo esta línea, Martínez (2019), analiza las dificultades que le generan a un sistema normativo el supeditar la regulación a conceptos indeterminados, en razón de que los mismos necesitan de límites para poder ser aplicados a la sociedad. Así mismo, Ara (2004), indica que es normal que en un sistema legal existan niveles razonables de ambigüedad en cuanto a las disposiciones normativas, sin embargo, es deber del poder público el establecer normas que generan claridad ante tales principios indeterminados a fin de reducir en mayor medida de lo posible el grado de indeterminación, ya que mientras más espacio de interpretación exista se genera mayores problemas para el juez al momento de solucionar un caso concreto que se le presente.

En definitiva, la Corte Constitucional no cumple con su deber de reducir el espacio de ambigüedad en la procedencia de la acción de protección en los casos de desvinculación laboral de servidores públicos, sino que con sus precedentes ha originado un escenario de incertidumbre que trastoca el derecho a la seguridad jurídica de aquellos miembros del sector público que desconocen si se encuentra ante la posibilidad de accionar el órgano jurisdiccional por la vía constitucional o la vía contencioso administrativa.

Vale la pena indicar la opinión de Pérez Luño (2000), quien indica que existe una crisis en cuanto al derecho a la seguridad jurídica que no deviene de sus consideraciones teóricas sino más bien, proviene de las realidades legislativas del Estado, en virtud de que son los legisladores quienes no promulgan normas con claridad en su contenido que permitan la correcta aplicación de las mismas, a más de la debida confianza y certeza para los ciudadanos. Por tal razón, Cotta (2019), indica que existe una hipertrofia de la función legislativa, la cual



se ha empeñado en crear leyes que adolecen de ambigüedad generando problemas de aplicación en la realidad.

Por lo referido, la indeterminación establecida por la Corte Constitucional constituye un ejemplo de cómo los poderes públicos generan desconfianza normativa en la ciudadanía al no establecer parámetros claros que permitan a los servidores públicos poder diferenciar entre la vía constitucional y la vía contencioso administrativo. Además, la Corte deja atrás antiguas prácticas jurisprudenciales en las cuales limitaba de forma concreta cuando no procedía la acción de protección, como en los casos de boleta de citación de tránsito o actas de defunción, práctica que en el caso de conflictos laborales de servidores públicos no ha sido observada y se ha dejado a la indeterminación.

Segundo, la Corte Constitucional trastoca el derecho a la seguridad jurídica al establecer dos precedentes jurisprudenciales que de alguna manera se contradicen. Pues en la sentencia No. 2006-18-EP/24, 2024 de forma textual indica que la acción de protección procede en los casos de desvinculación laboral de servidores públicos de forma excepcional, mientras que por regla general los casos antes mencionados deben tramitarse siempre ante el Tribunal Contencioso Administrativo. Incluso para establecer dicha regla jurisprudencial, la Corte expone casos similares en los cuales se limitó el uso de la acción de protección como es el caso de las actas de defunción y boletas de citación en contravenciones de tránsito referidas anteriormente.

Mientras que, en la sentencia No. 365-22-EP/24 la Corte se contradice al establecer que nunca ha generado una excepción para la vía constitucional en los casos en lo que exista desvinculación de los servidores públicos, indicando que el juez constitucional ha dejado intacta la posibilidad de utilizar la acción de protección como vía para reclamar derechos laborales vulnerados.

Ante este conflicto vale exponer la doctrina del profesor Santaella (2016), quien indica que el rol de los jueces dentro de un Estado de Derecho consiste en armonizar el marco jurídico estatal por medio de los precedentes, situación que garantiza la vigencia de la norma y, por ende, la afirmación del derecho a la seguridad jurídica. No obstante, al no existir líneas jurisprudenciales claras, genera un desconocimiento de la sociedad en cuanto a los efectos y



al contenido de la norma, por lo que, se produce desconfianza en la esfera jurídica del Estado y se trastoca la seguridad jurídica tanto ante el sistema de justicia, como ante la ley (López, 2016).

En definitiva, las contradicciones de la Corte Constitucional antes mencionadas también presentan conflicto frente a la seguridad jurídica que deben generar los precedentes jurisdiccionales a la sociedad como destinataria de las normas, pues la Corte pudo haber guiado su decisión en el fallo CADOT emitido por el Consejo de Estado Francés, el cual determinó que la jurisdicción administrativa es aquella que por regla general debe conocer todos los conflictos que emergen de la administración pública (Julien-Laferriere, 2022). No obstante, la Corte presenta criterios diversos en dos sentencias que debían armonizar el marco jurídico, originando desconfianza e incertidumbre para los servidores públicos del Ecuador.

Tercero, el hecho de limitar el uso de la acción de protección para la desvinculación laboral de servidores públicos también relativiza la aplicación de las normas jurídicas del Estado, debido a que la Corte Constitucional no toma en consideración el retardo que existe en la administración de justicia contencioso administrativa. Según Loor et al., (2022), el Consejo de la Judicatura presenta estadísticas que evidencian la falta de celeridad que existe en la tramitación de causas que se ventilan en el Tribunal Contencioso Administrativo, a tal punto que los procesos judiciales que podrían resolverse en meses, terminan encontrando una sentencia en un periodo de varios años, situación que alcanza incluso a los periodos de ejecución de los fallos.

La realidad indicada por el autor también ha sido reconocida por la propia Corte Constitucional en la sentencia No. 26-16-IS/20, fallo que explica como existe un retardo en la justicia contencioso administrativa sobre todo en los periodos de ejecución de las sentencias, es decir, el Estado en las contiendas judiciales de las cuales es parte tampoco permite un cumplimiento total de las resoluciones jurisdiccionales (Corte Constitucional, 2020). Como resultado, al limitar la Corte Constitucional el uso de la acción de protección en los casos de desvinculación de servidores públicos inobserva realidades de falta de celeridad en la justicia contencioso administrativa que el mismo órgano de justicia ha



indicado en fallos previos, existiendo una falta de coherencia jurisprudencial dentro de las líneas argumentativas de la Corte.

Por último, debe indicarse que con respecto a la legislación comparada, el Código Procesal Constitucional de Perú (2021), establece debidamente límites para las acciones de amparo que tienen por objeto la reposición de casos en los que ha habido desvinculaciones en el sector público, pues el artículo 5 inciso 2 del mentado cuerpo jurídico, determina que las acciones constitucionales, como el amparo, no pueden proceder para supuestos de desvinculación laboral de servidores públicos, en razón de que existe una vía legal disponible para que el sujeto que se crea afectado pueda solicitar la reparación de sus derechos laborales.

Por tales razones, el autor Obregón (2017) indica que la legislación peruana tiende a permitir de forma excepcional la utilización de una acción constitucional en los casos de desvinculación laboral, solo en aquellos supuestos en los cuales el individuo desvinculado se encuentre en una situación de maternidad, ostente una incapacidad física o mental, o sea un dirigente sindical. Para los demás supuestos, no es posible utilizar la acción de amparo para este tipo de desvinculaciones.

No obstante, el sistema jurídico del Ecuador se aleja de dicha concepción normativa cerrada, pues de los fallos examinados se ha vislumbrado que se deja abierta una posibilidad para que el juzgador analice bajo su criterio si la acción de protección presentada por el servidor público pueda ser objeto de procedencia con respecto a supuestos ambiguos que conciernen a la dignidad y autonomía del servidor, hecho que termina por consistir en un concepto jurídico indeterminado que no deja claro si dicha garantía jurisdiccional procede o no en estos casos, poniendo en tensión la certeza que determina la seguridad jurídica. A diferencia de la legislación peruana, que prescribe con claridad y limita de forma idónea en qué casos procede la acción de amparo, otorgando un margen de mayor certeza normativa para los ciudadanos dentro del ámbito normativo nacional de dicho país.

La solución aplicable sería que el juzgador delimite conforme el artículo 35 de la Constitución, los casos en los cuales la desvinculación laboral de servidores públicos pueda ser objeto de tutela por la vía de la acción de protección, dejando a la generalidad de los

casos, la obligatoriedad de interponer la acción subjetiva contencioso administrativa para reclamar cualquier injusticia en el ámbito laboral del sector público.

Conclusiones

En el presente trabajo de investigación, se ha podido identificar varios hallazgos en cuanto a la diferencia de criterios judiciales que existen en las sentencias constitucionales que dirimen conflictos relativos a la desvinculación laboral de servidores públicos, las cuales han sido de impacto frente al derecho a la seguridad jurídica. El primer hallazgo se concluye que los precedentes de la Corte Constitucional han generado ambigüedad en lo referente a la procedencia de la acción de protección en los conflictos laborales que se presentan en el sector público, debido a que la falta de concreción de la Corte sobre los casos taxativos en los que se puede utilizar la garantía jurisdiccional referida, crea incertidumbre normativa que se aleja sobre la garantía de certeza que promueve el derecho a la seguridad jurídica establecido en la Constitución. El hallazgo indicado se sustenta en la revisión de sentencias y la doctrina utilizada en este trabajo.

Como segundo hallazgo se determina la contradicción que existe entre precedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional, pues mientras la sentencia No. 2006-18-EP/24, 2024 ordena que la acción de protección procede de manera excepcional en casos de conflictos laborales a servidores públicos, la sentencia No. 365-22-EP/24 niega haber generado excepción alguna para la vía constitucional en estos casos, originándose una inconsistencia jurisprudencial que afecta de forma directa a la seguridad jurídica, en razón de que se inobserva el fin de los precedentes jurisdiccionales que consiste en la armonización del marco legal del Estado. Este hallazgo se justifica de la comparación de ambos precedentes jurisprudenciales y de la revisión de la literatura académica.

Como tercer hallazgo, se indica que la limitación de la acción de protección en los casos de desvinculación laboral de servidores públicos refleja una falta de consideración de la Corte Constitucional sobre la falta de celeridad que existe en la justicia contencioso administrativa, debido a que la demora en la tramitación de las causas por parte de la referida jurisdicción ha



sido reconocida incluso por la misma Corte Constitucional y la doctrina, no obstante, el órgano de justicia recae en incoherencias al no considerar dichas demoras cuando limita el uso de la acción de protección para los casos de conflictos laborales en el sector público. Por lo tanto, la incoherencia antes indicada trastoca la seguridad jurídica en cuanto a la claridad y certeza que la jurisprudencia debe generar a los ciudadanos.

La Corte Constitucional ha generado un escenario de ambigüedad en cuanto al uso de la acción de protección para los casos de desvinculación laboral de los servidores públicos, hecho que ha aumentado la falta de claridad, certeza y confianza de los ciudadanos en las normas del Estado, por lo que, dicha situación enunciada trastoca los pilares sobre los cuales se levanta el derecho a la seguridad jurídica en el Ecuador.

Por lo tanto, es necesario que exista un criterio definitivo y uniforme por parte de los juzgadores al momento de resolver acciones de protección sobre desvinculaciones de servidores públicos y que proteja verdaderamente el derecho a la seguridad jurídica, para obtener aquello, los jueces deben realizar un análisis de los hechos en concreto y resolver en base a derecho, siempre en conformidad a los preceptos constitucionales y legales establecidos, mas no inadmitir de entrada o declarar la improcedencia de la mencionada garantía jurisdiccional.

El Ecuador debería seguir el caso Peruano, en el cual se ha optado por normativizar el ámbito de alcance de las acciones constitucionales frente a los casos de desvinculación laboral de los servidores públicos, personalmente se recomienda seguir la línea de dicha vinculación y determinar en la Ley Orgánica del Servicio Público que la vía idónea para reclamar el apartamiento de servidores públicos de la esfera laboral es la vía contencioso administrativa por regla general y de forma excepcional, se permite la acción de amparo en los casos en los cuales el servidor se encuentre en una situación de vulnerabilidad conforme el artículo 35 de la Constitución de la República del Ecuador que prescribe cuáles son considerados como grupos vulnerables dentro del ámbito jurídico nacional. Además, la Sentencia No. 2006-18-EP/24, 2024 emitida por la Corte Constitucional del Ecuador, debe ser declarada inconstitucional ya que genera disparidad en criterios de los juzgadores analizando mismos

hechos sobre desvinculación de servidores públicos, pero resolviendo diferente en derecho, de esta manera se vulnera el derecho a la seguridad jurídica en el Ecuador.

Referencias bibliográficas

- Andrade Pesántez, M. E., & Trelles Vicuña, D. F. (2023). Acción de protección: Reparación integral y económica a favor de funcionarios públicos. *Polo del Conocimiento*, 8(2), 1843- 1862. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9152178>
- Asamblea Nacional Constituyente. (2008). Constitución Política de la República. Registro Oficial 449. https://www.google.com/search?q=constituci%C3%B3n+de+la+rep%C3%BAblica+del+ecuador&rlz=1C1BNSD_esEC1102EC1102&oq=constituci%C3%B3n+de+la+rep%C3%BAblica+del+ecuador&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOTIJCAEQABgNGIAEMgkIAhAAGA0YgAQyCQgDEAAYDRiABDIJCAQQABgNGIAEMgkIBRAAGA0YgAQyCQgGEAAYDRiABDIJCAcQABgNGIAEMggICBAAG A0YHjIKCAkQABgIGA0YHtIBCDC0NzBqMGo3qAIAAsAIA&sourceid=chrome&ie=UTF-8
- Beccaria, C. (1774). *Tratado de delitos y penas* (Juan Antonio de las Casas, Trad.).
- Borja Cevallos, R. (2007). *Sociedad, Cultura y Derecho*. Editorial Planeta del Ecuador. [-c4d6-443f-843c-1e12c5f01ca4/SENTENCIA%20-%20200530-10-JP.pdf](https://www.google.com/search?q=borja+cevallos+2007&rlz=1C1BNSD_esEC1102EC1102&oq=borja+cevallos+2007&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOTIJCAEQABgNGIAEMgkIAhAAGA0YgAQyCQgDEAAYDRiABDIJCAQQABgNGIAEMgkIBRAAGA0YgAQyCQgGEAAYDRiABDIJCAcQABgNGIAEMggICBAAG A0YHjIKCAkQABgIGA0YHtIBCDC0NzBqMGo3qAIAAsAIA&sourceid=chrome&ie=UTF-8)
- Chalco Salgado, J. F. (2019). *Hiperpresidencialismo y principio democrático en Ecuador*. (Tesis Doctoral, Universidad Andina Simón Bolívar). <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/7075/1/TD133-DDE-Chalco-Hiperpresidencialismo.pdf>
- Corral, F. (31, diciembre de 2013). La tarea de hacer leyes. en edición del diario “El Comercio”.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2021). Sentencia No. 1178-19-JP/21. 1178-19-JP. <https://www.corteconstitucional.gob.ec/sentencia-1178-19-jp-21/>
- Corte Constitucional del Ecuador. (2024). Sentencia 2006-18-EP/24, Caso 2006-18-EP. http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNblDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOic1MWI4MGM3MC00ZDg5LTRmYzItYTZkYi1jM2YzZmY
- Corte Constitucional del Ecuador. (2024). Sentencia 365-22-EP/24, Caso 365-22-EP. <https://www.corteconstitucional.gob.ec>
- Corte Constitucional. (2016). Sentencia No. 001-16-P.TO-CC, Caso No. 0530-10-TP.



<http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/559dec35>

- Corte Constitucional. (2020). Sentencia No. 26-16-IS/20, Caso No. 26-16-IS.
http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBldGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidiOWU2MGJjOC1iNzAwLTQ5ZDMtYWWM3NS0zODJmZmRmZTZkM2EucGRmJ30=
- Cotta, S. (2019). Justificación y obligatoriedad de las normas (1ª ed.). Olejnik.
<https://www.torrossa.com/it/resources/an/5594775>
- Gavilánez Villamarín, S. M., Nevárez Moncayo, J. C., & Cleonares Borbor, A. M. (2020). La seguridad jurídica y los paradigmas del estado constitucional de derechos. *Revista Universidad y Sociedad*, 12(S1), 346-355.
<https://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus/article/view/1798>
- Hernández Molina, H. A. (2020). El precedente judicial y la excepción de inconstitucionalidad: Una revisión de la sentencia SU-140/19 y la vulneración del principio de seguridad jurídica y progresividad. *Revista Criterio Libre Jurídico*, 17(1), 1-1. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8002992>
- Julien-Laferrière, F. (2017). El juez administrativo francés y la urgencia. *Revista De La Facultad De Derecho De México*, 67(268), 449-470.
<https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2017.268.60994>
- Loor Párraga, J. J., Flores Sánchez, G. M., & Reyna Zambrano, M. Y. (2022). La competencia en Ecuador para ejecutar reparación económica en acciones de protección en contra del Estado. *NULLIUS: Revista De Pensamiento crítico En El ámbito Del Derecho*, 3(2).
<https://revistas.utm.edu.ec/index.php/revistanullius/article/view/4809>
- López Medina, D. E. (2009). El derecho de los jueces. *Legis*.
- Martínez Estay, J. I. (2019). Los conceptos jurídicos indeterminados en el lenguaje constitucional. *Revista de Derecho Político*, (105), 161-196.
<https://www.academia.edu/download/71723419/20089.pdf>
- Meza Hurtado, A. D. (2012). El denominado bloque de constitucionalidad como parámetro de interpretación constitucional, ¿es necesario en el Perú? *Revista Oficial Del Poder Judicial*, 7(8/9), 143-166. <https://doi.org/10.35292/ropj.v7i8/9.278>
- Obregón Sevillano, T. M. (2016). Estabilidad laboral no es sinónimo de reposición. *Derecho & Sociedad*, (46), 199-206. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7793006.pdf>
- Peñafiel Espinosa, Ángel, Ordeñana Romero, A., & Zeballos Zambrano, R. (2018). La garantía constitucional de la seguridad jurídica y su relación con los derechos fundamentales en la república del Ecuador. *Espirales Revista Multidisciplinaria De investigación*, 2(22). <https://doi.org/10.31876/re.v2i22.375>



- Pérez, A. (1996). Seguridad Jurídica. Editorial Trotta
- Pérez-Luño, A. E. (2000). La seguridad jurídica: una garantía del derecho y la justicia. Boletín de la Facultad de Derecho, 15
<https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/2606/eserv.pdf?sequence=1&isAllowed>
- Pinilla, I. A. (2004). Presupuestos y posibilidades de la doctrina de los conceptos jurídicos indeterminados. Anuario de filosofía del derecho, (21), 107-124
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1217046.pdf>
- Primicias. (2019-12-17). Los contratos ocasionales en el Estado con nuevas reglas para 2020.
<https://www.primicias.ec/noticias/economia/ministerio-trabajo-estricto-contratos-ocasionales-2020/>
- Radbruch, G. (1974). Introducción a la filosofía del Derecho. Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez, R. U. R., & Vázquez, A. F. Z. (2021). Vulneración de la seguridad jurídica por los funcionarios públicos en el Ecuador. Revista Científica FIPCAEC (Fomento de la investigación y publicación científico-técnica multidisciplinaria). ISSN: 2588-090X. Polo de Capacitación, Investigación y Publicación (POCAIP), 6(3), 58-82.
<https://fipcaec.com/index.php/fipcaec/article/download/454/793>
- Rodríguez, R. U. R., & Vázquez, A. F. Z. (2021). Vulneración de la seguridad jurídica por los funcionarios públicos en el Ecuador. Revista Científica FIPCAEC (Fomento de la investigación y publicación científico-técnica multidisciplinaria). ISSN: 2588-090X. Polo de Capacitación, Investigación y Publicación (POCAIP), 6(3), 58-82.
<https://fipcaec.com/index.php/fipcaec/article/view/454>
- Santaella Quintero, H. (2016). La línea jurisprudencial como instrumento esencial para conocer el derecho. Docencia y Derecho, (10).
<https://journals.uco.es/dyd/article/view/16481/14707>
- Squella, A. (1999). Introducción al Derecho. Jurídica de Chile
- Villacrés López, J. M., & Pazmay, S. F. (2021). Derecho constitucional a la seguridad jurídica de los ciudadanos en el Ecuador. Polo del Conocimiento: Revista científico-profesional, 6(5), 1222-1233.
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8016948.pdf>
- Zavala Egas, J. (2011). Teoría de la seguridad jurídica. Iuris dictio, 12(14)
<https://revistas.usfq.edu.ec/index.php/iurisdictio/article/download/709/781zNjExODMucGRmJ30=>.



Conflicto de intereses:

Los autores declaran que no existe conflicto de interés posible.

Financiamiento:

No existió asistencia financiera de partes externas al presente artículo.

Agradecimiento:

N/A

Nota:

El artículo no es producto de una publicación anterior.

