

Impacto de la Sentencia No. 2006-18-EP/24 en la Estabilidad Laboral de los Funcionarios Públicos en Ecuador: Un Análisis de los Efectos en los Nombramientos Provisionales y Contratos Ocasionales

Impact of Ruling No. 2006-18-EP/24 on the Labor Stability of Public Officials in Ecuador: An Analysis of the Effects on Provisional Appointments and Occasional Contracts

Impacto da sentença nº 2006-18-EP/24 na estabilidade de emprego dos funcionários públicos no Equador: uma análise dos efeitos sobre nomeações provisórias e contratos ocasionais

Solis-Miranda, Diego Fernando
Consejo de la Judicatura
diegosolis78@hotmail.com
<https://orcid.org/0009-0005-1353-4268>



Guapi-Obando, Guillermo Julio
Consejo de la Judicatura
guillogo.25@hotmail.com
<https://orcid.org/0009-0007-6285-174X>



Aluisa-Armas, Nathaly Andrea
Consejo de la Judicatura
naaa9102@gmail.com
<https://orcid.org/0009-0005-4478-0250>



Molina-Noguera, Tamara Cristina
Investigadora Independiente
tamy.cmn@gmail.com
<https://orcid.org/0009-0009-8853-2944>



DOI / URL: <https://doi.org/10.55813/gaea/ccri/v5/nE3/362>

Como citar:

Solis-Miranda, D. F., Guapi-Obando, G. J., Aluisa-Armas, N. A., & Molina-Noguera, T. C. (2024). Impacto de la Sentencia No. 2006-18-EP/24 en la Estabilidad Laboral de los Funcionarios Públicos en Ecuador: Un Análisis de los Efectos en los Nombramientos Provisionales y Contratos Ocasionales. *Código Científico Revista De Investigación*, 5(E3), 1022–1044.

Recibido: 01/03/2024

Aceptado: 22/03/2024

Publicado: 30/04/2024

Resumen

En este artículo, exploraremos el impacto de la Sentencia No. 2006-18-EP/24 en la estabilidad laboral de funcionarios públicos en Ecuador. Bajo el título "Un Análisis de los Efectos en los Nombramientos Provisionales y Contratos Ocasionales", se examina cómo afecta esta decisión judicial la protección laboral, especialmente en nombramientos provisionales y contratos ocasionales. La ratificación de la protección laboral reforzada para mujeres embarazadas con nombramientos provisionales asegura la igualdad de derechos laborales, evitando despidos injustos o discriminación. Aunque la regla general establece que los conflictos laborales entre el Estado y sus servidores deben ser conocidos por la jurisdicción contencioso-administrativa, excepciones permiten mayor flexibilidad para abordar situaciones específicas de injusticia o discriminación, lo que podría reducir demandas por acciones de protección. La sentencia legitima las acciones de protección como mecanismo para salvaguardar derechos fundamentales, fortaleciendo el sistema judicial. Sin embargo, es crucial evitar que este precedente justifique desvinculaciones injustas o abusos de empleadores públicos. La decisión judicial tiene un impacto significativo en la protección de derechos laborales de mujeres embarazadas, la administración de justicia laboral y la prevención de abusos institucionales.

Palabras clave: Administrativa, contratos, desvinculación, estabilidad, jurisdicción, protección, provisionales.

Abstract

In this article, we will explore the impact of Ruling No. 2006-18-EP/24 on the labor stability of civil servants in Ecuador. Under the title "An Analysis of the Effects on Provisional Appointments and Occasional Contracts", we examine how this judicial decision affects labor protection, especially in provisional appointments and occasional contracts. The ratification of the reinforced labor protection for pregnant women with provisional appointments ensures equal labor rights, avoiding unfair dismissals or discrimination. Although the general rule establishes that labor disputes between the State and its employees must be heard by the contentious-administrative jurisdiction, exceptions allow greater flexibility to address specific situations of injustice or discrimination, which could reduce claims for protection actions. The ruling legitimizes protection actions as a mechanism to safeguard fundamental rights, strengthening the judicial system. However, it is crucial to prevent this precedent from justifying unfair dismissals or abuses by public employers. The judicial decision has a significant impact on the protection of labor rights of pregnant women, the administration of labor justice and the prevention of institutional abuses.

Keywords: Administrative, contracts, termination, stability, jurisdiction, protection, interim, provisional.

Resumo

Neste artigo, exploraremos o impacto da Sentença nº 2006-18-EP/24 sobre a estabilidade no emprego de funcionários públicos no Equador. Sob o título "Análise dos efeitos sobre as nomeações provisórias e os contratos ocasionais", examinaremos como essa decisão judicial afeta a proteção trabalhista, especialmente nas nomeações provisórias e nos contratos ocasionais. A ratificação da proteção trabalhista reforçada para mulheres grávidas com nomeações provisórias garante a igualdade de direitos trabalhistas, evitando demissões sem justa causa ou discriminação. Embora a regra geral estabeleça que as disputas trabalhistas entre o Estado e seus funcionários públicos devam ser julgadas pela jurisdição contencioso-

administrativa, as exceções permitem maior flexibilidade para tratar de situações específicas de injustiça ou discriminação, o que poderia reduzir os pedidos de ações de proteção. A decisão legitima as ações de proteção como um mecanismo para salvaguardar os direitos fundamentais, fortalecendo o sistema judicial. Entretanto, é fundamental evitar que esse precedente justifique demissões injustas ou abusos por parte de empregadores públicos. A decisão judicial tem um impacto significativo na proteção dos direitos trabalhistas das mulheres grávidas, na administração da justiça do trabalho e na prevenção de abusos institucionais.

Palavras-chave: Administrativo, contratos, demissão, estabilidade, jurisdição, proteção, interino, provisório.

Introducción

La protección de los derechos laborales de las mujeres embarazadas y en periodo de maternidad es un tema crucial en cualquier sociedad comprometida con la equidad y la justicia. En este contexto, el presente análisis se centra en una decisión judicial de relevancia, donde la Corte aceptó una acción extraordinaria de protección contra una sentencia de apelación que ignoró la alegación principal de la accionante. Este caso particular involucra la vulneración del derecho fundamental a la protección laboral reforzada de una mujer embarazada, cuyo nombramiento provisional fue terminado durante su embarazo por una institución pública.

La protección de los derechos laborales de las mujeres embarazadas y en periodo de maternidad es un tema crucial en cualquier sociedad comprometida con la equidad y la justicia. En este análisis, nos adentramos en una decisión judicial de gran relevancia, donde la Corte aceptó una acción extraordinaria de protección contra una sentencia de apelación que ignoró la alegación principal de la accionante. Sin embargo, lo más destacado de este caso es la determinación de la Corte respecto a la jurisdicción competente para resolver este conflicto laboral.

La Corte establece que, por norma general, los conflictos laborales entre el Estado y sus servidores públicos deben ser conocidos por la jurisdicción de lo contencioso-administrativo. No obstante, se reconocen excepciones a esta regla, como cuando el caso compromete notoriamente o gravemente la dignidad o autonomía del servidor, como en casos de

discriminación evidente, o en situaciones excepcionalísimas que requieran una respuesta urgente.

En este caso específico, la excepción se aplica de manera contundente, dado que se trata de una servidora pública con nombramiento provisional que fue desvinculada de una institución pública estando embarazada. Por consiguiente, la Corte determina que la vía constitucional es el camino adecuado para abordar esta situación, subrayando así la importancia de proteger los derechos fundamentales de los trabajadores, especialmente en circunstancias tan delicadas como lo es el embarazo. Este análisis profundizará en esta decisión judicial y su impacto en la protección de los derechos laborales de las mujeres en situaciones similares.

La acción de protección

Según Couture (2002), se entiende como el derecho inherente de todo individuo de recurrir a los tribunales con el propósito de plantear una queja en aras de obtener la satisfacción de una demanda. Desde la perspectiva del individuo, este acto simboliza la defensa de sus intereses, mientras que para la colectividad implica el cumplimiento cabal de las garantías judiciales de paz, seguridad y libertad consagradas en la Carta Constitucional.

La aplicación de esta medida contribuye a la resolución de conflictos, ya que posibilita a una persona activar un mecanismo destinado a abordar la acusación de una conducta ilegal que menoscaba, perturba o priva a un sujeto del ejercicio legítimo de un derecho constitucional. Además, es imperativo que el demandante tenga un interés personal específico que esté actualmente en juego, a fin de garantizar que la restauración del derecho sea factible y efectiva.

En el artículo 88 de la Constitución de la República del Ecuador se establece que la acción de protección tiene como objetivo salvaguardar de manera directa y eficaz los derechos reconocidos en la Constitución. Se ejerce en casos de vulneración de derechos constitucionales por parte de autoridades públicas no judiciales, así como en contra de políticas públicas que conlleven la privación del disfrute o ejercicio de los derechos constitucionales. También se

aplica cuando la violación emana de un individuo particular y resulta en daño grave, prestación inadecuada de servicios públicos, actuación por delegación o concesión, o cuando la persona afectada se halla en situación de subordinación, indefensión o discriminación.

En Ecuador, como Estado constitucional, se garantizan los derechos fundamentales de las personas, los grupos sociales y del medio ambiente. La Corte Constitucional desempeña un papel crucial en la protección de todos los derechos humanos, asegurando su efectiva aplicación y vigencia. Esto se debe a que, sin una protección efectiva de los derechos humanos, no puede existir una democracia genuina ni una constitucionalidad moderna.

A menudo, se ha asociado los derechos fundamentales únicamente con los derechos civiles y políticos, pero con el tiempo se ha ampliado esta perspectiva para incluir también los derechos económicos, sociales y culturales. Sin embargo, el Estado abarca una variedad de derechos que deben ser salvaguardados por los jueces constitucionales.

Según Ferrajoli (2004), los derechos fundamentales son aquellos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en tanto que individuos con capacidad legal. Esto incluye tanto expectativas positivas (de prestaciones) como negativas (de no sufrir perjuicios) conferidas a un individuo por una norma jurídica.

Los derechos fundamentales se consideran esenciales para el desarrollo de la personalidad humana, por lo que su tipificación en la normativa constitucional no es tan relevante como el reconocimiento de su carácter inalienable, inviolable e imprescriptible.

El Estado no solo protege a los ciudadanos de la autoridad y las políticas públicas que no respetan sus derechos, sino también de los abusos de particulares, personas jurídicas y naturales (Fierro, 2017). Estos últimos pueden hacer uso de su poderío económico, social y político para cometer abusos contra los derechos de los individuos.

Los Derechos Fundamentales comprenden un conjunto de derechos inherentes a la persona en virtud de su dignidad humana. Es importante distinguir que al referirnos a estos

derechos, no nos limitamos a los derechos constitucionales, sino que englobamos aquellos reconocidos de manera explícita o implícita por la Constitución.

Según Cevallos Zambrano (2009), todos los seres humanos poseen derechos incluso antes de nacer, si bien no todos tienen el mismo valor. Algunos son considerados de mayor importancia y esenciales para el pleno desarrollo de la dignidad humana, y a estos los denominamos derechos fundamentales.

La existencia de derechos fundamentales no implica una lista definitiva de derechos sin ningún tipo de control en su reconocimiento (Morales,2010). Más bien, se refiere a los derechos esenciales para el desarrollo completo de la dignidad humana.

El reconocimiento, ejercicio y protección de estos derechos busca satisfacer una serie de necesidades consideradas fundamentales para una vida digna. Junto con los derechos humanos, también existen deberes y obligaciones fundamentales relacionadas con ellos, lo que significa que cada derecho conlleva un deber correspondiente.

Ahora bien, la Acción de Protección, de acuerdo con la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, sigue un procedimiento establecido en el Artículo 58 y siguientes de dicha ley. Este artículo establece que la acción extraordinaria de protección tiene como objetivo salvaguardar los derechos constitucionales y el debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, en los cuales se hayan violado derechos reconocidos en la Constitución.

En cuanto a la admisión del recurso, el Artículo 62, en sus numerales 1, 2, 3 y 8, especifica que este debe ser presentado ante la judicatura, sala o tribunal que dictó la decisión definitiva. Posteriormente, la sala de admisión debe verificar diversos aspectos, como la existencia de un claro argumento sobre el derecho violado, la relevancia constitucional del problema jurídico y de la pretensión, así como el impacto que tendría admitir el recurso en

términos de corrección de inobservancias de precedentes y establecimiento de precedentes judiciales.

Seguridad jurídica

Según el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, se basa en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas claras y aplicadas por las autoridades competentes. Esto proporciona a los ciudadanos conocimiento y certeza sobre qué está permitido o prohibido por la ley y los procedimientos que deben seguirse en cada caso.

Este principio de seguridad jurídica, además de la justicia y el bien común, garantiza que los derechos fundamentales de las personas no sean vulnerados y, en caso de que ocurra una violación, el Estado debe contar con los medios necesarios para reparar el daño causado y castigar a los responsables. Para que exista seguridad jurídica en un Estado, es necesario que se cumplan requisitos como la existencia y duración suficiente de las leyes, así como la eficacia del derecho y su aplicación adecuada.

Considerando que las acciones constitucionales constituyen derechos *per se*, en referencia a la obligación internacional de los Estados de implementar garantías judiciales que salvaguarden los derechos humanos en sus sistemas jurídicos, se observa un cambio significativo en Ecuador. Este cambio implica la transición de un Estado Liberal con un modelo constitucional a un Estado Constitucional de Derechos y Justicia Social, lo que ha permitido una transformación en la cultura jurídica del país.

La Acción de Protección como un recurso directo y eficaz.

Según Cueva (2011), la Acción de Protección se entiende como un mecanismo dirigido a garantizar la protección general de los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Es importante recordar que la Acción de Protección Constitucional se considera una garantía del derecho interno, en concordancia con el Derecho Internacional, tal como se define

en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Aunque la Acción de Protección no cuenta con principios específicos o positivados, se relaciona con el derecho a la tutela judicial efectiva, establecido en el Artículo 75 de la Constitución del Ecuador, sujeto a los principios de inmediación y celeridad.

Una característica destacada de la Acción de Protección es su carácter preventivo, lo que implica que no es necesario que haya ocurrido una violación efectiva de los derechos que se buscan proteger, sino que basta con la amenaza de una posible vulneración, como señala Muñoz (2008).

La Constitución diseñó la Corte Constitucional como un órgano de cierre del sistema judicial. Por lo tanto, la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece como requisito de procedibilidad de la Acción de Protección la inexistencia de otro medio judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado, y como requisito de improcedencia, que el acto administrativo pueda impugnarse en la vía judicial, salvo que se demuestre que esta vía no es adecuada ni eficaz. Esto confiere un carácter subsidiario a la acción, limitando su acceso y reafirmando lo dispuesto en la Constitución.

En situaciones de desprotección e indefensión del demandante, la Corte Constitucional del Ecuador ha establecido jurisprudencia que exceptúa el principio de subsidiariedad, es decir, que no es necesario agotar todos los recursos legales o verificar su inexistencia antes de recurrir a la vía constitucional para la protección de los derechos correspondientes.

Es esencial distinguir entre los actos administrativos y los actos normativos, ya que la administración pública manifiesta cada vez más su voluntad a través de ellos. El acto administrativo se define como una declaración jurídica unilateral y específica de la administración pública en ejercicio de un poder legal, con el propósito de realizar o producir actos jurídicos que creen situaciones jurídicas subjetivas.

En el caso presente, se observan actos administrativos relacionados con la desvinculación de funcionarios, lo que resalta la importancia de comprender que estos actos son expresiones de la voluntad excepcional de la administración, emanadas del ejercicio de una potestad legislativa atribuida a un órgano del Estado.

Hay que considerar, que en todo proceso debe existir el debido proceso, consagrado como principio en la Constitución de la República del Ecuador, garantiza el derecho al debido proceso en cualquier procedimiento en el que se determinen derechos y obligaciones. Es fundamental entender que el debido proceso implica el cumplimiento estricto de derechos que deben respetarse para establecer una norma legal que regule la actuación del poder público y proteger a las personas cuando son inculpadas en cualquier materia.

Debido Proceso y la motivación

El principio del debido proceso debe estar presente en todas las etapas de los procedimientos, desde su inicio hasta su conclusión, para garantizar una administración de justicia justa y proteger integralmente los derechos de los ciudadanos, como lo señala Zabala Baquerizo (2002).

Primordialmente, debe mantenerse la motivación como un requisito esencial en las decisiones jurisdiccionales y administrativas, ya que consiste en explicar los motivos, razones y circunstancias que sustentan una decisión. El funcionario o la autoridad que toma la decisión responda a todos los puntos planteados sin dejar ninguno sin resolver, salvo que sean trascendentales para la vigencia de los derechos humanos y estén íntimamente vinculados con la decisión.

La Constitución, en su artículo 76 numeral 7 literal L, establece que todas las resoluciones de los poderes públicos deben estar motivadas. Para que una resolución esté motivada, es necesario que se enuncien las normas o principios jurídicos en las que se

fundamenta la decisión y se explique la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, según lo dispuesto por la Asamblea Nacional en 2008.

Adicionalmente, debemos recordar que la Corte Constitucional ha desarrollado criterios a lo largo del tiempo sobre la garantía de la motivación. Por ejemplo, en la sentencia No. 227-12-SEP-CC se introdujo el test de motivación, enfatizando que no es suficiente que las autoridades mencionen hechos o normas, sino que deben llevar a cabo un juicio legal y expresar específica y fundamentadamente las razones de su decisión, para evitar arbitrariedades por parte de los administradores de justicia.

Antes de la implementación del test de motivación, la Corte Constitucional estableció dos métodos para garantizar este derecho: el silogismo jurídico y el test de ponderación. El primero consistía en utilizar un antecedente para llegar a una conclusión, mientras que el segundo se basaba en los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

Luego, la Corte propuso el test de motivación, fundamentado en tres parámetros: razonabilidad, lógica y comprensibilidad. Según este enfoque, si uno de estos parámetros no se cumple, la sentencia o resolución carecería de motivación.

En la Sentencia No. 227-12-SEP-CC, se establece que la autoridad debe exponer las razones de manera razonable, lógica y comprensible, fundamentada en principios constitucionales, coherente entre las premisas y la conclusión, y clara en el lenguaje para ser comprendida por el público.

La Corte Constitucional, basándose en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, indica que puede apartarse de sus decisiones previas para garantizar el progreso de los derechos y el funcionamiento de la justicia según la constitución. Por lo tanto, declina el método del test de motivación como un mecanismo viable para asegurar este derecho.

Debiendo recalcar que la Corte establece que los administradores de justicia deben exponer las normas y principios jurídicos en que fundaron su decisión y explicar la pertinencia

de aplicar dichas normas y principios a los antecedentes de hecho. No se establecen modelos o estándares para el derecho a la motivación, pero se destaca la importancia de que la resolución sea fundamentada y comprensible.

Tabla N°1:

Acciones de protección instauradas a nivel nacional

AÑO	Nº DE ACCIONES
2018	4830
2019	7726
2020	9556
2021	15403
2022	16167

Fuentes: Corte Nacional de Justicia, Consejo de la Judicatura

Como se evidencia, la acción de protección al ser una de las garantías constitucionales más utilizada en el país y que ha experimentado un notable aumento en su uso en los últimos años.

Metodología

El método jurídico dogmático implica un análisis detallado de la legislación aplicable, incluyendo la Constitución, leyes, reglamentos y sentencias judiciales relevantes, como la Sentencia No. 2006-18-EP/24. Este enfoque implica examinar los fundamentos jurídicos de la sentencia, así como su interpretación y aplicación por parte de las autoridades competentes y la jurisprudencia subsiguiente.

Se identificarán los principios legales y las normas aplicables relacionadas con la estabilidad laboral de los funcionarios públicos, así como las disposiciones específicas sobre nombramientos provisionales y contratos ocasionales. Además, se analizarán los efectos

directos e indirectos de la sentencia en la regulación y práctica de los nombramientos y contratos laborales en el sector público ecuatoriano.

En cuanto a la revisión bibliográfica, se realizará una búsqueda exhaustiva de la literatura académica, artículos jurídicos, libros y otras publicaciones relacionadas con la estabilidad laboral de los funcionarios públicos y el impacto de decisiones judiciales en este ámbito. Se revisarán estudios previos, análisis legales y comentarios doctrinales sobre la Sentencia No. 2006-18-EP/24 y su influencia en la práctica laboral en el sector público de Ecuador.

Se identificarán y analizarán diferentes puntos de vista, argumentos y opiniones de expertos en derecho laboral y administrativo sobre el impacto de la sentencia en cuestión y su relevancia para la protección de los derechos laborales de los funcionarios públicos. Las conclusiones y perspectivas proporcionadas por la revisión bibliográfica se utilizarán para enriquecer y respaldar el análisis realizado a través del método jurídico dogmático, proporcionando una comprensión más profunda y contextualizada del tema.

Resultados

La problemática investigativa surge cuando los nombramientos provisionales son finalizados sin cumplir con las condiciones legales establecidas al momento de su suscripción. Esto plantea la pregunta de qué garantías tienen los funcionarios públicos bajo este tipo de contratos y si la no observancia de las condiciones o plazos estipulados en los nombramientos provisionales infringe el derecho a la estabilidad laboral. Para abordar estas incertidumbres y sustentar la idea de que la terminación de los contratos de nombramientos provisionales debe estar debidamente fundamentada y ajustada a derecho, es esencial controlar la arbitrariedad en las acciones de la administración pública.

En este contexto, es relevante hacer referencia a la última sentencia emitida por la Corte Constitucional, la SENTENCIA 2006-18-EP/24, donde se establecen parámetros legales claros en relación con la estabilidad laboral de los funcionarios públicos. Esta sentencia proporciona orientación sobre cómo deben ser manejados los nombramientos provisionales y los criterios que deben cumplirse para su terminación, asegurando así que cualquier acción de la administración pública esté fundamentada en la legalidad y el respeto a los derechos laborales de los trabajadores.

Análisis de la Sentencia 2006-18-EP/24: Fortalecimiento de la Protección Laboral para Mujeres Embarazadas en Nombramientos Provisionales

La Sentencia 2006-18-EP/24 destaca un enfoque reforzado en la protección laboral de mujeres embarazadas con nombramientos provisionales, ofreciendo una revisión detallada sobre el tema. Con el Juez ponente Alí Lozada Prado, esta decisión judicial marca un hito significativo al establecer parámetros legales que salvaguardan los derechos laborales de las mujeres gestantes en el ámbito de los nombramientos provisionales.

Antecedentes

El análisis de los antecedentes procesales revela una secuencia de eventos significativos en el caso de Adriana Paulina Peñafiel Borja versus el Instituto de Economía Popular y Solidaria (IEPS).

En primer lugar, el 8 de mayo de 2018, Peñafiel presentó una demanda de acción de protección contra el IEPS, impugnando la acción de personal que finalizó su nombramiento provisional mientras estaba embarazada.

La Unidad Judicial de Trabajo rechazó la demanda el 23 de mayo de 2018, y Peñafiel apeló esta decisión. La Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha confirmó la decisión inicial en julio de 2018.

Luego, el 3 de agosto de 2018, Peñafiel presentó una demanda de acción extraordinaria de protección contra la sentencia de apelación.

El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda el 3 de abril de 2019 y se llevó a cabo una audiencia pública el 29 de agosto de 2023.

En cuanto a los argumentos presentados por las partes involucradas, Peñafiel solicitó a la Corte Constitucional que declare que la sentencia de apelación vulneró varios de sus derechos constitucionales, incluyendo el derecho a la igualdad, a la salud, al trabajo, y a la protección especial como mujer embarazada.

El IEPS, por su parte, no presentó un informe de descargo. Además, el *amicus curiae* argumentó que el IEPS habría vulnerado los derechos laborales de Peñafiel al finalizar su nombramiento provisional mientras estaba embarazada, lo cual, según ellos, estaba prohibido por la ley.

Problemas Jurídicos

La Corte Constitucional determina que la sentencia impugnada no proporcionó una motivación suficiente en relación con el argumento central de la demanda de acción de protección, que se refiere a la protección laboral reforzada de las mujeres embarazadas. Esto constituye una violación al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la accionante.

La Corte procede a verificar si se cumplen los requisitos para realizar un "examen de mérito" en este caso. Este examen implica revisar el fondo de la decisión adoptada en el proceso de origen. Se determina que se cumplen los requisitos necesarios para llevar a cabo este examen, ya que se ha constatado una vulneración de derechos fundamentales, los hechos podrían constituir una vulneración de derechos no tutelados por la autoridad inferior, el caso no ha sido seleccionado previamente para su revisión, y el asunto resulta novedoso y de relevancia nacional.

Examen de mérito

El caso examinado por la Corte Constitucional involucra una acción de protección presentada por Adriana Paulina Peñafiel Borja contra el Instituto de Economía Popular y Solidaria (IEPS). La accionante alega que el IEPS vulneró sus derechos a la igualdad, salud, trabajo y protección especial como mujer embarazada, al finalizar su nombramiento provisional como secretaria de dirección. Solicita la anulación del acto administrativo de terminación, su reintegro, disculpas públicas y el pago de remuneraciones no percibidas.

El IEPS argumenta que la acción de protección no procede, ya que el acto administrativo impugnado goza de presunciones de legitimidad y ejecutoriedad, y que la controversia debería ser resuelta por la vía contencioso-administrativa. Además, sostiene que los nombramientos provisionales son temporales y que la pretensión de la accionante es meramente declarativa.

Los hechos probados incluyen la creación de puestos en el IEPS, el nombramiento provisional de la accionante, la notificación de finalización del nombramiento, la notificación de embarazo por parte de la accionante, la realización de un concurso de méritos y oposición, la consulta al Ministerio de Trabajo sobre la situación de las servidoras embarazadas y la resolución de dicha consulta.

La controversia se centra en determinar si la finalización del nombramiento provisional constituyó una vulneración de derechos de la accionante.

Resolución a problemas jurídicos

La Corte concluye que, en el caso de la accionante, la decisión de dar por terminado su nombramiento provisional cuando se encontraba embarazada vulneró su derecho a la protección laboral reforzada como mujer embarazada. Esto se fundamenta en el reconocimiento constitucional de la protección prioritaria de la salud integral y la vida de las

mujeres embarazadas, así como en el derecho al trabajo y otros derechos sociales asociados, como la licencia por maternidad y lactancia.

La Corte también considera que la naturaleza temporal del nombramiento provisional no justifica la vulneración de derechos fundamentales, especialmente cuando se trata de una mujer embarazada, cuya situación de vulnerabilidad exige una protección especial por parte del Estado.

En cuanto a la forma de reparación que corresponde adoptar en este caso, la Corte deberá determinar medidas adecuadas para restituir los derechos vulnerados de la accionante. Esto podría incluir la restitución del cargo, compensaciones económicas por los perjuicios sufridos y medidas adicionales para prevenir situaciones similares en el futuro, como la implementación de políticas o protocolos de protección específicos para mujeres embarazadas en el ámbito laboral.

La sentencia concluye que la decisión de terminar el nombramiento provisional de la accionante mientras estaba embarazada vulneró sus derechos constitucionales, y por lo tanto, la Corte debe adoptar medidas adecuadas para reparar esta vulneración y prevenir situaciones similares en el futuro.

El segundo problema jurídico de mérito en este caso es determinar la forma de reparación adecuada. Según lo establecido en la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), cuando se declara la vulneración de un derecho constitucional, se genera la obligación de reparar integralmente el daño causado.

En este contexto, se plantean varias medidas de reparación:

1. **Compensación por daño material:** Se debe compensar a la accionante por los salarios dejados de percibir desde su desvinculación hasta el final de su periodo de lactancia. Este monto será determinado por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

2. **Medida de satisfacción:** El Instituto de Economía Popular y Solidaria debe emitir disculpas públicas a favor de la accionante.
3. **Medida de no repetición:** Para evitar que estos hechos se repitan, se ordena a varias instituciones, como el Consejo de la Judicatura, la Procuraduría General del Estado, el Ministerio del Trabajo y la Defensoría del Pueblo, publicar en sus portales web institucionales el contenido completo de la sentencia por un periodo de seis meses consecutivos.

Es importante destacar que estas medidas deben ser ejecutadas de inmediato, y en caso de incumplimiento, se aplicará la sanción prevista en la Constitución.

En esta sentencia existió un voto concurrente¹ y un voto salvado², mismos que detallamos a continuación:

El voto concurrente de la Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes en relación con la sentencia 2006-18-EP/24 destaca dos puntos principales de discrepancia con la decisión mayoritaria.

- En primer lugar, la Jueza Cárdenas enfatiza la importancia de considerar el derecho al cuidado de las mujeres embarazadas desde el momento mismo del embarazo, y no solo durante el parto, postparto y lactancia, como lo aborda la sentencia mayoritaria. Argumenta que este derecho debe ser analizado desde una perspectiva de género, reconociendo las necesidades específicas de las mujeres embarazadas y garantizando un entorno laboral que permita su desarrollo digno durante todas las etapas relacionadas con la maternidad.

¹ Según la visión más avanzada en la doctrina legal, cuando un juez emite una opinión en una sentencia, está ofreciendo su interpretación del derecho en ese momento específico. Esta opinión no solo refleja su entendimiento de la ley y los precedentes relevantes, sino también su evaluación de cómo aplicar esos principios al caso en cuestión. En esencia, la opinión del juez en una sentencia representa una manifestación de su perspectiva jurídica en el contexto de los hechos y argumentos presentados ante el tribunal. Esta interpretación puede influir en futuras decisiones judiciales y contribuir al desarrollo del derecho a través de la jurisprudencia.

²

- En segundo lugar, la Jueza expresa su desacuerdo con la excepción establecida en el uso de la acción de protección como mecanismo para resolver conflictos laborales entre el Estado y los servidores públicos. Aunque reconoce que por lo general los temas laborales tienen otra vía para su reclamación, sostiene que en el caso de las mujeres embarazadas en período de parto, postparto y lactancia, la acción de protección es la vía adecuada, como lo establece una sentencia anterior. Desde su perspectiva, esta excepción era innecesaria y desconoce la naturaleza de la acción de protección como garantía constitucional.

De manera sencilla, se dirá que el voto concurrente de la Jueza Cárdenas resalta la necesidad de ampliar el análisis del caso para incluir el derecho al cuidado de las mujeres embarazadas desde una perspectiva de género, y critica la excepción establecida en el uso de la acción de protección en conflictos laborales entre el Estado y los servidores públicos.

En tanto, que el voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet respecto al caso 2006-18-EP presenta una serie de argumentos que fundamentan su discrepancia con la sentencia de mayoría.

- Comienza cuestionando si la decisión de dar por terminado el nombramiento provisional de la accionante realmente constituyó una vulneración del derecho a la protección laboral reforzada de la mujer embarazada. Luego, realiza un análisis detallado de la normativa aplicable, específicamente la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP) y su reglamento, para establecer que los nombramientos provisionales no otorgan estabilidad laboral, como sí lo hacen los nombramientos permanentes. El Juez argumenta que los nombramientos provisionales se emiten para necesidades no permanentes, según lo dispuesto en la ley.
- Posteriormente, expresa su desacuerdo con la perspectiva de la sentencia de mayoría, que considera los derechos de las mujeres embarazadas como absolutos. El Juez

sostiene que ningún derecho es absoluto y que las violaciones de derechos deben evaluarse caso por caso. Además, critica los argumentos de la mayoría sobre la naturaleza de los nombramientos provisionales, señalando que estos sí pueden emitirse para cargos de dirección política, estratégica o administrativa, según lo estipula la LOSEP.

- El Juez también cuestiona la viabilidad de la propuesta de la mayoría de reubicar a la mujer embarazada en otro cargo con las mismas condiciones, argumentando que esto no siempre es factible y que la ley establece causas explícitas de separación que deben respetarse. Además, destaca la importancia de considerar las implicaciones presupuestarias de mantener a una servidora pública en un cargo provisional, señalando que ello podría contravenir la normativa sobre certificación presupuestaria.

En conclusión, el Juez Herrería considera que la sentencia de mayoría vacía de contenido la figura del nombramiento provisional y genera incompatibilidades en su aplicación, lo que lleva a la absolutización de la protección laboral reforzada de las mujeres embarazadas. Por lo tanto, sostiene que la acción de protección subyacente debería haber sido desestimada

Discusión

Las sentencias relacionadas con el caso analizado, con Alí Lozada Prado como Juez Ponente, la Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes emitiendo un voto concurrente y el Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet presentando un voto salvado, revelan diferentes perspectivas y argumentos en relación con la protección de los derechos laborales de la accionante, una mujer embarazada cuyo nombramiento provisional fue terminado por el Instituto de Economía Popular y Solidaria.

La sentencia del Juez Ponente, Alí Lozada Prado, concluye que la terminación del nombramiento provisional de la accionante durante su embarazo vulneró sus derechos constitucionales, en particular su derecho a la protección laboral reforzada como mujer embarazada. Propone medidas de reparación, incluyendo compensación por daño material, disculpas públicas y difusión de la sentencia para prevenir futuras violaciones.

El voto concurrente de la Jueza Alejandra Cárdenas Reyes añade una perspectiva adicional al caso, resaltando la importancia de considerar el derecho al cuidado de las mujeres embarazadas desde una perspectiva de género. Discrepa con la excepción establecida en el uso de la acción de protección en conflictos laborales, especialmente cuando se trata de mujeres embarazadas en periodo de parto, postparto y lactancia.

Por otro lado, el voto salvado del Juez Enrique Herrería Bonnet presenta una posición contraria a la sentencia mayoritaria. Argumenta que la naturaleza temporal del nombramiento provisional no justifica la vulneración de derechos, y cuestiona la absolutización de los derechos de las mujeres embarazadas en este contexto. Propone medidas para evitar situaciones similares en el futuro, pero discrepa con las medidas de reparación propuestas.

Conclusión

- Para evitar que los servidores públicos con nombramientos provisionales recurran a los tribunales en busca de protección, es esencial que las autoridades responsables de emitir los actos de desvinculación proporcionen una justificación adecuada y fundamentada legalmente. Además, el ingreso al servicio público, ya sea por nombramiento definitivo o provisional, debe realizarse mediante un concurso público de méritos y oposición, excluyendo cualquier otra forma de contratación.
- Los nombramientos provisionales no garantizan la integración del servidor al sistema de carrera administrativa y, por ende, no confieren todos los derechos de un empleado

de carrera, aunque ofrecen cierta estabilidad condicionada. Es relevante destacar que los actos discrecionales no son completamente discrecionales, ya que deben cumplir con todos los elementos de un acto administrativo, como competencia, finalidad, oportunidad y motivación.

- La ausencia de un precedente jurisprudencial puede generar incertidumbre legal para los servidores públicos desvinculados con nombramientos provisionales al acudir a los tribunales. La sentencia de la Corte Constitucional ha iniciado un debate significativo con la Corte Nacional sobre la estabilidad de estos servidores, similar al que tuvo lugar en Colombia entre la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en su momento. Este debate resalta la importancia de establecer criterios claros y consistentes en materia de derechos laborales y administrativos para garantizar la seguridad jurídica y proteger los derechos de todos los servidores públicos.
- En relación con las sentencias relacionadas con el caso de la mujer embarazada cuyo nombramiento provisional fue terminado, estas generan debates sustanciales sobre la protección de los derechos laborales de las mujeres en situaciones de embarazo y maternidad en el ámbito público. Reflejan la complejidad de armonizar los derechos laborales individuales con las necesidades institucionales y los mandatos legales.
 - En la sentencia, 2006-18-EP/24, la Juez Ponente, Alí Lozada Prado, destaca el reconocimiento constitucional de la protección prioritaria de la salud integral y la vida de las mujeres embarazadas, así como del derecho al trabajo y otros derechos sociales asociados. Subraya la importancia de garantizar la estabilidad laboral de las mujeres embarazadas y propone medidas concretas de reparación para restituir los derechos vulnerados.
 - El voto concurrente de la Jueza Alejandra Cárdenas Reyes amplía el debate al resaltar la necesidad de considerar el derecho al cuidado de las mujeres

embarazadas desde una perspectiva de género. Discrepa con la excepción establecida en el uso de la acción de protección en conflictos laborales, argumentando que las mujeres embarazadas en período de parto, postparto y lactancia merecen una protección especial.

Por otro lado, el voto salvado del Juez Enrique Herrería Bonnet presenta una postura crítica respecto a la absolutización de los derechos de las mujeres embarazadas, cuestionando la justificación de la estabilidad laboral en casos de nombramientos provisionales. Propone medidas para prevenir situaciones similares en el futuro, pero destaca la necesidad de evitar la vulneración de otros derechos y principios legales en el proceso.

Referencias bibliográficas

- A., C. (2009). *La Acción de Protección Ordinaria, Formalidad y Admisibilidad en el Ecuador*. Quito: UASB.
- Arcos-Chaparro, I. A., & Epia-Silva, M. A. (2024). La transverzalización del debido proceso en las relaciones laborales particulares. *Journal of Economic and Social Science Research*, 4(2), 17–43. <https://doi.org/10.55813/gaea/jessr/v4/n2/100>
- Asamblea Constituyente. (2008, 20 de octubre). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449. Montecristi, Ecuador: Asamblea Constituyente.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2009, 21 de septiembre). Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Registro Oficial Suplemento 52. Ecuador: Asamblea Nacional del Ecuador.
- Bonilla-Morejon, D. M., Bonilla-Morejón, J. S., Guano-Fogacho, J. E., Meléndez-Carrasco, P. V., Murillo-Ramos, F. R., Peña-Chauvín, S. M., Samaniego-Quiguiri, D. P., Solis-Miranda, D. F., Vásquez-Quinatoa, L. H., & Núñez-Ribadeneyra, R. A. (2023). *Los gritos silenciosos de las víctimas de violencia de género: Un enfoque desde la perspectiva pre procesal y procesal penal en el Ecuador*. Editorial Grupo AEA. Retrieved from. Editorial Grupo AEA. <https://doi.org/10.55813/egaea.1.2022.41>
- Casanova-Villalba, C. I., Herrera-Sánchez, M. J., Bravo-Bravo, I. F., & Barba-Mosquera, A. E. (2024). Transformación de universidades incubadoras a creadoras directas de empresas Spin-Off. *Revista De Ciencias Sociales*, 30(2), 305-319. <https://doi.org/10.31876/rsc.v30i2.41911>
- Corte Constitucional del Ecuador. (2012, 21 de junio). Sentencia 227-12-SEP-CC. Ecuador: Corte Constitucional del Ecuador.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2021, 20 de octubre). Sentencia 1158-17-EP/21. Garantía de la motivación. Ecuador: Corte Constitucional del Ecuador.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2024, 13 de marzo). Sentencia 2006-18-EP/24 (Protección laboral reforzada de mujeres embarazadas con nombramientos provisionales). Quito: [Detalles de la

ubicación].

- Couture, E. (2002). *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*. Montevideo, Uruguay: B de F.
- Estrada-Ayre, C. P., & Porrás-Sarmiento, S. (2023). *Peculado Doloso y el Principio de Proporcionalidad de la Pena*. Editorial Grupo AEA. <https://doi.org/10.55813/egaea.1.2022.32>
- Ferrajoli, L. (2004). *Derechos y Garantías. La Ley más Débil*. Madrid: Trotta.
- Fierro, A. E. (2017). *Responsabilidad de los servidores públicos: del castigo a la confianza*. FCE - Fondo de Cultura Económica.
- García Moreno, M., & Vargas Fonseca, A. D. (2023). Restitución de derechos territoriales y ordenamiento ambiental en territorios étnicos en Colombia. *Journal of Economic and Social Science Research*, 3(3), 76–96. <https://doi.org/10.55813/gaea/jessr/v3/n3/74>
- García, N. (2011). Deber de Motivación de los Actos Administrativos que declaran la Insubsistencia de Nombramientos Provisionales: Diferencias entre Corte Constitucional y Consejo de Estado. *Revista jurídica Mario Alario D'Filippo*.
- Gómez, L. (2016). *Aspectos jurídicos de los nombramientos provisionales y contratos ocasionales en el sector público ecuatoriano*. Anuario de Derecho Administrativo, 8(1), 123-140.
- Guerrero-Velástegui, C. A. (2023). *Entorno Empresarial desde la Gestión del Derecho Laboral: Breves Apuntes desde una Perspectiva Académica*. Editorial Grupo AEA. <https://doi.org/10.55813/egaea.1.2022.42>
- Martínez, J. (2019). *Contratos administrativos y su evolución jurisprudencial en el Ecuador*. Revista de Derecho Administrativo, (5), 27-45.
- Morales, M. (2010). *Manual de Derecho Procesal Administrativo* (1.ª ed.). Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Muñoz, F. (2008). *El Neoconstitucionalismo Latinoamericano*. Instituto de Igualdad.
- Pérez, V. (2012). Motivación del Acto Administrativo: Análisis de Criterios Jurisprudenciales y Admisibilidad de su Omisión Alegando la reserva de las actuaciones. *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo*, pp. 37-54.
- Samaniego Quiguiri, D. P., Bonilla-Morejón, D. M., Martínez-Tapia, J. D., Navarrete-Valladolid, M. I., Solís-Miranda, D. F., Zambrano-Villacrés, D. E., Bucheli-Cárdenas, C. M., Murillo-Ramos, F. R., Erazo-Zela, V. H., & Guala-Agualongo, C. J. (2023). *El derecho a ser padres: Rompiendo los paradigmas del derecho de familia, bajo una concepción legal o ilegal*. Editorial Grupo AEA. <https://doi.org/10.55813/egaea.1.2022.51>
- Sánchez, R. (2015). *Contratos y nombramientos en la administración pública: análisis comparativo de la normativa y jurisprudencia*. Revista de Derecho Público, 10(3), 55-72.
- Sentencia N°016-13-SEP-C.C, N°1000-12-EP (Corte Constitucional del Ecuador, 16 de mayo de 2013).
- Sentencia N°03-18-SEP-CC, N°0290-10-EP (Corte Constitucional del Ecuador, 24 de enero de 2018).
- Sentencia N°1-16-PJO-CC, N°530-10-JP (Corte Constitucional del Ecuador, 22 de marzo de 2016).
- Sentencia N°282-13-JP, N°19 (Corte Constitucional del Ecuador, 4 de septiembre de 2019).
- Zabala Baquerizo, J. (2002). *El Debido Proceso Penal*. Guayaquil: Edino.