

Jorge Benavides Ordóñez* (Ecuador)
Lorena Castellanos Peñafiel** (Ecuador)

La desnaturalización de las garantías jurisdiccionales en cinco temas claves para el servicio público ecuatoriano

RESUMEN

El artículo analiza cómo el uso inadecuado de las garantías jurisdiccionales puede causar un efecto perjudicial para el servicio público, desnaturalizando así su función, toda vez que dichas garantías están previstas para reparar integralmente a su titular cuando se han producido violaciones de derechos reconocidos por la Constitución. En este sentido, expone algunos temas clave del régimen de talento humano de los servidores públicos ecuatorianos que, lamentablemente, suelen ser distorsionados en la práctica, tales como la utilización de los contratos de servicios ocasionales y de los nombramientos provisionales; la implementación de los manuales de descripción, valoración y clasificación de puestos; el reconocimiento de la compensación por jubilación; la modificación de denominaciones de puestos y remuneraciones, y el cambio de régimen laboral. Se sostiene que la jurisprudencia de la Corte Constitucional puede contribuir a corregir este mal uso al establecer los estándares mínimos que deben ser cumplidos para que el objeto de las garantías jurisdiccionales sea respetado, y la normativa que regula a los servidores públicos no sea distorsionada.

Palabras clave: desnaturalización; garantías jurisdiccionales; servicio público.

* Doctor y máster en Derecho Constitucional, Universidad de Sevilla; abogado, Pontificia Universidad Católica de Ecuador. Decano de la Escuela de Gobierno y Administración Pública, Instituto de Altos Estudios Nacionales; profesor contratado designado de la UASB (Ecuador) y titular de la Universidad UTE. benavidesordonez@yahoo.es / <https://orcid.org/0000-0001-7496-891X>

** Maestra en Políticas Públicas, Flacso (Ecuador); magíster en Derecho Internacional Económico, UASB (Ecuador); doctora en Jurisprudencia y abogada, Universidad Central del Ecuador. Asesora de la Presidencia de la Corte Constitucional y docente por contrato de la UASB. lcastellp@yahoo.com / <https://orcid.org/0000-0003-3262-6166>

The Denaturalization of Judicial Guarantees in Five Issues Key to Ecuador's Civil Service

ABSTRACT

This article analyzes how the inappropriate use of judicial guarantees can have a detrimental effect on the civil service –hence distorting its function– since such guarantees are intended to fully repair their holder upon the infringement of constitutionally recognized rights. In this regard, the article discusses some key topics relating to the human talent regime applicable to Ecuadorian public servants that, unfortunately, are often distorted in practice, such as the use of occasional service contracts and temporary appointments; the implementation of manuals on job descriptions, evaluation and classification; the granting of retirement compensation; changes in job titles and remuneration; and employment regime changes. It is argued that the Constitutional Court's jurisprudence can help correct this misuse by establishing minimum standards that must be observed to ensure that judicial guarantees fulfill their purpose and the regulations that govern public servants are not distorted.

Keywords: Denaturalization; judicial guarantees; civil service.

Die Verzerrung der rechtlichen Garantien in fünf zentralen Problembereichen des ecuadoranischen öffentlichen Dienstes

ZUSAMMENFASSUNG

Der Artikel untersucht, inwiefern der unangemessene Rückgriff auf rechtliche Garantien mit nachteiligen Auswirkungen für den öffentlichen Dienst verbunden sein kann und damit seine Funktion jedes Mal unterläuft, wenn die genannten Garantien bei Verletzungen verfassungsmäßig verbriefter Rechte zur integralen Entschädigung der Berechtigten herangezogen werden. In diesem Kontext legt der Beitrag einige für die Personalverfassung der ecuadoranischen Beamten entscheidende Probleme dar, wo es bedauerlicherweise häufig zu Verzerrungen kommt: der Rückgriff auf zeitlich befristete Verträge und vorläufige Ernennungen; die Verwendung von Handbüchern für die Beschreibung, Bewertung und Einstufung von Stellen; die Anerkennung von Rentenansprüchen; Änderungen an Stellenbezeichnungen und -vergütungen, und Änderungen des Arbeitsrechts. In dem Beitrag wird die Auffassung vertreten, dass die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zur Korrektur dieses Übels beitragen kann, indem sie Mindeststandards festlegt, die einzuhalten sind, damit der Gegenstand der rechtlichen Garantien ernst genommen und die Rechtsgrundlage zur Regelung des öffentlichen Dienstes nicht verfälscht wird.

Schüsselwörter: Verzerrung; rechtliche Garantien; öffentlicher Dienst.

Introducción

Este artículo analiza la función que desempeñan las garantías constitucionales y, en particular, las jurisdiccionales. Se trata de herramientas diseñadas para hacer efectivo

el cumplimiento de los derechos, cuando han sido violentados, a través de acciones judiciales concretas que, siendo conocidas por los jueces, persiguen finalmente su reparación integral, es decir, volver al estado anterior en que se produjo la lesión.

Sin embargo, las garantías jurisdiccionales pueden ser utilizadas de manera inadecuada por algunos servidores públicos, lo que desnaturaliza su función. Ello ocurre particularmente con la activación de garantías jurisdiccionales que buscan distorsionar figuras de enorme relevancia para la regulación del talento humano del servicio público, tales como los contratos de servicios ocasionales, los nombramientos provisionales, los manuales de descripción, valoración y clasificación de puestos; las escalas de remuneraciones, la compensación por jubilación y el cambio de régimen laboral. En dichos casos suele acudir a las acciones constitucionales para declarar la existencia de derechos, cuando la finalidad de aquellas es la declaración de violación de derechos fundamentales. En este sentido, en el presente artículo se defienden las garantías jurisdiccionales como mecanismos directos y eficaces para la protección de derechos, en tanto se haga uso de estas de conformidad con su finalidad debidamente establecida en el marco normativo que las regula.

El artículo destaca la importancia de la labor de la Corte Constitucional que, a través de su facultad de selección y revisión, contribuye a una cultura de constitucionalización de todas las materias del derecho y, en este caso en concreto, respecto de la normativa del servicio público en Ecuador.

En definitiva, el artículo pretende notar los impactos negativos que se han producido en cinco temas claves del servicio público ecuatoriano, a partir de la desnaturalización de las garantías jurisdiccionales reconocidas en la Constitución de 2008. Con este objetivo, se analizarán los aspectos básicos de las garantías jurisdiccionales, para posteriormente discutir su desnaturalización, tomando como referencia para ello la jurisprudencia constitucional pertinente en la materia. Finalmente, se analizarán cinco temas complejos del servicio público: 1) el manejo inadecuado de los contratos de servicios ocasionales y de los nombramientos provisionales; 2) la implementación de los manuales de descripción, valoración y clasificación de puestos; 3) el reconocimiento de la compensación de jubilación; 4) la modificación de denominaciones de puestos y remuneraciones; 5) la calificación de régimen laboral, en cuyo marco se explora la vía de la selección y revisión de la Corte Constitucional como un mecanismo para detener la desnaturalización de las garantías jurisdiccionales.

1. Aspectos generales de las garantías jurisdiccionales

La noción de garantía proviene del derecho privado, concretamente del derecho civil, y su objetivo consiste en asegurar el cumplimiento de las obligaciones de carácter patrimonial. Posteriormente, hay una evolución de esta noción hacia el derecho penal respecto a los principios atinentes al debido proceso. Finalmente, en

los últimos tiempos, las garantías desembocan en una concepción más próxima al derecho constitucional y a los derechos humanos.¹ En consecuencia, tanto desde el derecho penal como desde el derecho constitucional, las garantías vendrían a constituirse en el conjunto de medios de protección de los derechos constitucionales.²

Desde un enfoque teórico, la relación derechos-garantías es de tal importancia que Kelsen llegó a sostener que un derecho existe en la medida en que es garantizado.³ O, lo que es lo mismo, no puede hablarse de un derecho fundamental si este no ha sido debidamente garantizado por el ordenamiento jurídico. Esta tesis ha sido rebatida por Ferrajoli, al sostener que la ausencia de garantías debe ser considerada como una indebida laguna que los poderes públicos internos e internacionales tienen el deber de llenar⁴ y, por tanto, la existencia misma del derecho no depende de la existencia de una garantía jurídica. Lo dicho resulta comprensible si reconocemos al derecho como facultad de las personas, con fundamento en su dignidad humana, a participar de los arreglos institucionales que brinda un sistema jurídico para hacerlos efectivos.⁵

En cuanto a la clasificación de las garantías, la doctrina las diferencia entre primarias y secundarias;⁶ entre las primeras se encuentran la rigidez constitucional, el contenido esencial de los derechos y la reserva de ley orgánica; las segundas son aquellas que se activan cuando las primarias no han sido suficientes para evitar la violación de un derecho, y son, por tanto, los procedimientos jurídicos que se interponen ante los jueces. El ordenamiento jurídico ecuatoriano dispone siete garantías jurisdiccionales, unas de conocimiento de los jueces ordinarios al actuar como jueces constitucionales cuando conocen la acción de protección, hábeas corpus, hábeas data, acceso a la información pública y medidas cautelares, en tanto que son de conocimiento de la Corte Constitucional del Ecuador (CCE) la acción extraordinaria de protección, la acción por incumplimiento o la acción de incumplimiento creada por decisión de la Corte, a través de la Sentencia 001-10-PJO-CC.⁷

Las garantías jurisdiccionales, por lo tanto, son una especie de las garantías constitucionales y aparecen como dispositivos que, al ser de conocimiento de los jueces, se encuentran contemplados en la Constitución para evitar, cesar o reparar la vulneración de derechos fundamentales. En este sentido, el artículo 6 de la

¹ Agustín Grijalva Jiménez, *Constitucionalismo en Ecuador* (Quito: Corte Constitucional del Ecuador, 2012), 240.

² Jorge Benavides Ordóñez, “Dos de las garantías primarias de la Constitución ecuatoriana: la rigidez constitucional y el contenido esencial”, *Revista ecuatoriana de Derecho Constitucional*, n.º 1 (2017): 154.

³ Luigi Ferrajoli, “Las garantías constitucionales de los derechos fundamentales”, *Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, n.º 29 (2006): 59.

⁴ *Ibid.*, 63.

⁵ Benavides Ordóñez, “Dos de las garantías primarias de la Constitución ecuatoriana”, 152.

⁶ Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil* (Madrid: Trotta, 2009), 61.

⁷ CCE, Sentencia 001-10-PJO-CC de 22 de diciembre de 2010, caso 0999-09-JP.

Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC)⁸ señala que las garantías jurisdiccionales tienen por finalidad la protección eficaz e inmediata de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, estableciendo, cuando corresponda, la violación de los derechos y su posterior reparación integral.

El artículo citado debe ser interpretado de manera sistemática y en clave pro ser humano, según determina la Constitución de la República (CRE) de 2008,⁹ en su artículo 11.5, cuando señala que, en materia de derechos y garantías constitucionales, la norma se debe aplicar e interpretar en la forma que sea más favorable a su efectiva vigencia. Además, debe tenerse como marco de referencia todo el contenido del artículo 11, que recoge los principios de aplicación de los derechos, entre los cuales se destaca el número 3, que establece que los derechos y las garantías son de inmediata aplicación por y ante cualquier servidor público, y que para su aplicación no se pueden exigir requisitos que no estén previstos en la Constitución o la ley. De lo dicho se colige la obligación de los tribunales de justicia que conozcan de una garantía jurisdiccional, de darle la importancia que comportan los principios de eficacia y directa aplicación para la protección de los derechos, y que en caso de que hayan sido violentados se proceda a su debida reparación material e inmaterial.

De acuerdo con la Constitución, en el ordenamiento jurídico ecuatoriano se reconocen tres tipos de garantías constitucionales: normativas, de políticas públicas y jurisdiccionales. Las garantías normativas, contempladas en el artículo 84 del texto constitucional, señalan que todo órgano con potestad normativa deberá adecuar el contenido de las disposiciones que expida al cumplimiento de los derechos; de paso, también actúan como una cláusula de intangibilidad, al determinar que ni la reforma constitucional podrá restringir el contenido de los derechos. Por su lado, las garantías de políticas públicas, recogidas en el artículo 85, se enfocan en que las autoridades, cuando desarrollan programas, planes o proyectos, deben tener en cuenta la realización de los derechos constitucionales. Es claro, entonces, que tanto las garantías normativas como las de políticas públicas actúan como garantías primarias, de tal modo que, cuando han sido violentadas, se produce el escenario propicio para activar las garantías jurisdiccionales, reguladas a partir del artículo 86 de la Constitución, las cuales se interponen ante los tribunales de justicia, y se constituyen en garantías secundarias.

Si bien, como se ha dicho, las garantías constitucionales en general y las garantías jurisdiccionales en particular juegan un rol central en la protección de los derechos de las personas, de la división de poderes, así como de la fuerza normativa de la Constitución, llegando a ser la garantía constitucional de los derechos que garantizan

⁸ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Registro Oficial 52, Segundo Suplemento, 22 de octubre de 2019.

⁹ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.

la democracia,¹⁰ cuando aquellas son mal utilizadas generan serios problemas para el sistema institucional en su conjunto, que terminan deslegitimando la función y el objeto de estas. A continuación, se analizarán algunos casos de desnaturalización de las garantías jurisdiccionales en el ámbito del talento humano del servicio público.

2. La desnaturalización de las garantías jurisdiccionales

Para comprender el origen del actual problema de desnaturalización de las garantías jurisdiccionales que atraviesa el sistema ecuatoriano de administración de justicia constitucional, se podría empezar indicando que, varios años antes de la entrada en vigencia de la CRE de 2008, la litigación de asuntos de jurisdicción ordinaria en sede constitucional predominaba en el país.¹¹ La mayoría de esos casos se relacionaba con la disputa de asuntos patrimoniales, es decir, aquellos vinculados con la propiedad y con la autonomía de la voluntad, tales como los problemas mercantiles, los contratos y los conflictos laborales individuales, que tenían sus propios mecanismos de reclamación en la vía ordinaria.¹²

La mala práctica de llevar a los tribunales un caso extraño a la violación de derechos constitucionales, mediante el amparo constitucional (ahora acción de protección), en lugar de activar el respectivo medio de impugnación judicial, había comenzado a saturar el sistema.¹³ Pero este fue solo el inicio del problema. Al poco tiempo de haberse implementado el modelo de justicia constitucional que rige actualmente en el Ecuador, el mal uso de la acción de protección se volvió recurrente y, prácticamente, dio paso al reemplazo de la vía ordinaria por la constitucional,¹⁴ y se constituyó en el ejemplo más común de desnaturalización de una garantía jurisdiccional.

A esto ha seguido, en los últimos años, lo que podría calificarse como la “diversificación de la desnaturalización”, esto es, la extensión de esta conducta –que en

¹⁰ Ferrajoli, “Las garantías constitucionales de los derechos fundamentales”, 20.

¹¹ Ramiro Ávila Santamaría, “Del amparo a la acción de protección jurisdiccional”, en *Genealogía de la justicia constitucional ecuatoriana*, ed. por Dunia Martínez Molina (Quito: Corte Constitucional para el periodo de transición, 2011), 239 y 240.

¹² Resultan ilustrativos los datos que refiere el autor cuando menciona que, en el año 2000, el Tribunal Constitucional resolvió 14 casos de amparo constitucional, de los cuales 11 eran de carácter patrimonial; y que, en el año 2005, resolvió 11 casos de amparo constitucional, de los cuales 9 eran de carácter patrimonial. *Idem*.

¹³ El autor refiere que las acciones de amparo constitucional solían presentarse incluso contra laudos arbitrales, a sabiendas de que no se había afectado grave y directamente un interés comunitario, colectivo o un derecho difuso, como exigía la Constitución de 1998. Diego Pérez Ordóñez, “Apuntes sobre la acción de amparo constitucional”, *Iuris Dictio* 1, n.º 1 (2000): 30.

¹⁴ Karla Andrade Quevedo, “La acción de protección desde la jurisprudencia constitucional”, en *Manual de justicia constitucional ecuatoriana*, ed. por Jorge Benavides Ordóñez y Joel Escudero Soliz (Quito: Corte Constitucional del Ecuador, 2013), 133.

un principio se concentró en la acción de protección, según queda indicado—, hacia otras garantías jurisdiccionales, tales como el hábeas corpus y el hábeas data. Pero también hacia otros componentes procesales del sistema de justicia constitucional, entre los que se cuentan la legitimación activa, la competencia territorial, las medidas cautelares autónomas y las medidas de reparación integral. Se podría decir que la jurisdicción constitucional está siendo utilizada para fines de litigación netamente económicos e, incluso, políticos y, lo más grave, que ese proceso de desnaturalización ha llevado a que se ejecuten sentencias y resoluciones abiertamente contrarias a la Constitución.¹⁵

A través de la LOGJCC, el legislador buscó asegurar el fortalecimiento de la justicia constitucional y el proceso de constitucionalización del sistema jurídico, político y social, para que toda práctica, institucional o no, se ajustara material y formalmente a las exigencias de la norma constitucional. Por esa razón, el diseño normativo incluyó un esquema compuesto por reglas generales de procedimiento y causales específicas de improcedencia e inadmisión para cada una de las garantías jurisdiccionales, así como normas destinadas a evitar su uso inadecuado.

Esto último significa que las reglas están dirigidas tanto a los jueces como a los propios peticionarios y profesionales del derecho. Es decir, existen dos fuentes para configurar un caso de desnaturalización, según el rol que ejerza el operador o la parte procesal. Por un lado, una garantía jurisdiccional puede ser desnaturalizada por su uso para solucionar un conflicto que podría ser llevado ante la justicia ordinaria, que sería la táctica más común del legitimado activo (peticionario o abogado) en su accionar contra el legitimado pasivo. Pero, por otro lado, una garantía puede ser desnaturalizada, también, como efecto de una declaratoria injustificada de improcedencia o inadmisión,¹⁶ que serían los casos más frecuentes entre los jueces constitucionales de primera o segunda instancia.

Sobre la primera de estas fuentes, una de las normas para enfrentar la desnaturalización de las garantías jurisdiccionales es la prevista en el artículo 23 de la LOGJCC. Se trata de una disposición que establece la figura del abuso del derecho, a partir de dos presupuestos: 1) el elemento subjetivo, que se refiere a los peticionarios o a las abogadas o los abogados que presenten acciones de garantías jurisdiccionales; 2) la tipificación de las conductas en que estos pueden incurrir: i) interponer varias acciones en forma simultánea o sucesiva por el mismo acto u omisión, alegando la violación del mismo derecho y en contra de las mismas personas; ii) presentar peticiones de medidas cautelares de mala fe; y, iii) desnaturalizar el objeto de las garantías jurisdiccionales con ánimo de causar daño.¹⁷

¹⁵ CCE, Sentencia 2231-22-JP/23 de 7 de junio de 2023, caso 2231-22-JP, párrafo 64.

¹⁶ Claudia Storini y Marco Navas, *La acción de protección en Ecuador: realidad jurídica y social* (Quito: Corte Constitucional del Ecuador, 2013), 114.

¹⁷ CCE, Sentencia 2231-22-JP/23, párrafo 69.

Frente a todas estas situaciones, los jueces constitucionales pueden aplicar sus facultades correctivas y coercitivas,¹⁸ pero en los casos de las conductas segunda y tercera, la ley establece adicionalmente la responsabilidad civil, penal y administrativa para los infractores.

Con respecto a la segunda fuente, la improcedencia e inadmisión son figuras establecidas en la LOGJCC y tienen relación con el cumplimiento de requisitos de fondo y de forma para cada garantía jurisdiccional, como modo de impedir la desnaturalización. Adicional a ello, el ejercicio de las facultades de revisión y selección de la CCE ha permitido dotar de un contenido práctico a esas regulaciones que establece la ley, a partir de la evaluación de las decisiones de los jueces constitucionales de primera y segunda instancia, y contar con reglas jurisprudenciales que surten efectos generales o *erga omnes* en casos similares o análogos.

Una de las primeras sentencias vinculantes de la CCE, que aborda el problema de la desnaturalización, es la Sentencia 001-16-PJO-CC de 22 de marzo de 2016.¹⁹ En esta decisión, la Corte estableció que, al conocer una acción de protección, el juzgador constitucional debe analizar la verdadera existencia de la vulneración de derechos constitucionales y, únicamente después de descartar esta afectación, determinar si existe una vía adecuada y eficaz para resolver el caso. En jurisprudencia reciente, sin embargo, la Corte también ha establecido varias excepciones frente a esta regla obligatoria, en función de las cuales el juzgador constitucional no está obligado a realizar un examen profundo sobre las vulneraciones de derechos que se aleguen y, por lo tanto, puede desestimar la demanda. En la Sentencia 2006-18-EP/24, de 13 de marzo de 2024, la propia Corte presenta un esquema completo de esas excepciones,²⁰ cuyo detalle se resume en la tabla de la página 413.

En el siguiente apartado se abordarán algunos lineamientos jurisprudenciales que la Corte Constitucional ha desarrollado sobre la desnaturalización, con el fin de construir el contexto jurídico necesario para analizar, más adelante, los temas claves para el servicio público y las facultades de revisión y selección de la Corte.

¹⁸ El Código Orgánico de la Función Judicial de 9 de marzo de 2009, Registro Oficial 544, Suplemento, regula las facultades correctivas y coercitivas de las juezas y los jueces. En ejercicio de las facultades correctivas, el juzgador constitucional puede: devolver escritos ofensivos o injuriosos; expulsar de actuaciones judiciales a quienes atenten contra su normal desarrollo; declarar en la sentencia o providencia la incorrección del trámite, el dolo, la manifiesta negligencia o el error inexcusable de jueces, fiscales y defensores públicos; sancionar a defensores privados que no comparezcan a audiencia; y aplicar sanciones (art. 131). En ejercicio de las facultades coercitivas, en cambio, el juzgador constitucional puede: imponer multa compulsiva y progresiva diaria para garantizar el cumplimiento de la decisión judicial; y remitir los antecedentes a la Fiscalía General del Estado si la resistencia a cumplir la orden judicial constituye infracción penal (art. 132).

¹⁹ CCE, Sentencia 001-16-PJO-CC de 22 de marzo de 2016, caso 0530-10-JP, párrafo 91 y decisión.

²⁰ CCE, Sentencia 2006-18-EP/24 de 13 de marzo de 2024, caso 2006-18-EP, párrafo 38, 39, 42 y 43.

Tabla. Casos de excepción en los que el juzgador constitucional no está obligado a realizar un análisis profundo sobre las vulneraciones de derechos alegadas y puede desestimar la demanda

Casos en los que la Corte Constitucional ha declarado la vulneración de la seguridad jurídica		
Forma de vulneración de la seguridad jurídica	Caso	Jurisprudencia
Manifiesta improcedencia de la acción de protección	1. El cobro de cheques.	Sentencia 135713-EP/20
	2. La extinción de una obligación proveniente de una relación contractual.	Sentencia 1101-20-EP/22
	3. La impugnación de un visto bueno, en la que únicamente se alegue la transgresión de derechos laborales y no otro tipo (como discriminación, esclavitud o trabajo forzado).	Sentencia 1679-12-EP/20 Sentencia 25316-EP/21 Sentencia 1329-12-EP/22
Casos en los que la Corte Constitucional ha declarado la vulneración del debido proceso, en la garantía de la motivación		
Forma de vulneración del debido proceso, en la garantía de la motivación	Caso	Jurisprudencia
Falta de análisis de las vulneraciones alegadas en la demanda de acción de protección	1. Cuando los accionantes activaron, en primer lugar, la vía ordinaria y, posteriormente, propusieron una acción de protección con fundamento en los mismos hechos, cargos y pretensiones.	Sentencia 2901-19-EP/23
	2. Cuando, por la especificidad de la pretensión, resulta evidente concluir que existía otra vía idónea y eficaz en la justicia ordinaria, en el caso concreto por exigirse la declaratoria de la prescripción adquisitiva de dominio.	Sentencia 1178-19-JP/21
Manifiesta improcedencia de la acción de protección	3. Cuando la pretensión consista en:	Sentencia 1178-19-JP/21
	3.1. Anular un acta de defunción proveniente de una sentencia ejecutoriada de muerte presunta.	Sentencia 165-19-JP/21
	3.2. Dejar sin efecto una infracción de tránsito por una supuesta falta de citación.	Sentencia 461-19-JP/23 y acumulados

Forma de vulneración del debido proceso, en la garantía de la motivación	Caso	Jurisprudencia
Manifiesta improcedencia de la acción de protección	3.3. Ordenar medidas cautelares administrativas en procesos de propiedad intelectual.	Sentencia 446-19-EP/24
	3.4. La declaración de derechos laborales provenientes de un contrato colectivo.	Sentencia 1452-17-EP/24
	4. Cuando se impugnan actos administrativos sobre conflictos laborales entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos, a menos que el caso se refiera a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor.	Sentencia 2006-18-EP/24

Fuente: Elaboración propia con base en CCE, Sentencia 2006-18-EP/24, de 13 de marzo de 2024.

3. Desarrollos jurisprudenciales de la Corte Constitucional Ecuatoriana sobre la desnaturalización

La jurisprudencia de la CCE ha establecido que la desnaturalización de una garantía jurisdiccional se configura cuando esta es utilizada, directa o indirectamente, para resolver cuestiones de una naturaleza distinta a la posible vulneración de derechos constitucionales, que tienen sus propios mecanismos adecuados de impugnación. En otros términos, la desnaturalización es un problema que anula el objetivo de las garantías jurisdiccionales, el diseño procesal constitucional y ordinario, así como su eficacia.²¹

En este apartado se presenta un muestreo de los desarrollos jurisprudenciales más recientes y representativos de la Corte,²² que permiten evidenciar la complejidad creciente que ha ido adquiriendo la desnaturalización de garantías jurisdiccionales hasta convertirse, en la actualidad, en un problema que se caracteriza por su diversificación o expansión hacia otros componentes del sistema procesal constitucional. Para empezar, es esclarecedor el caso de la acción de protección, que es la garantía en la que la desnaturalización presenta una mayor casuística y frecuencia; luego,

²¹ CCE, Sentencia 1178-19-JP/21 de 17 de noviembre de 2021, caso 1178-19-JP, párrafo 7.

²² En razón del enfoque y las limitaciones de este artículo, no se aborda la desnaturalización de la garantía jurisdiccional de hábeas corpus, que es un tema complejo ampliamente desarrollado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. La desnaturalización del hábeas data, en cambio, sí se aborda en el punto 4.4. de este artículo, por su relación directa con el problema de modificación de denominaciones de puestos y remuneraciones en el servicio público ecuatoriano.

está el caso de las medidas cautelares autónomas, y, por último, la desnaturalización en medida de reparación integral.

3.1. Desnaturalización en acción de protección

En la Sentencia de Revisión 2231-22-JP/23 de 7 de junio de 2023, la CCE conoció un caso en el que la acción de protección fue utilizada para impugnar una medida cautelar de retención de cuentas bancarias, adoptada en el marco de un proceso penal seguido por el delito de lavado de activos en contra de los titulares de esas cuentas. Los juzgadores constitucionales de primera y segunda instancia hicieron un examen de legalidad que no les correspondía realizar y, como resultado, aceptaron la acción y declararon la extinción de la medida cautelar, inobservando el objeto, los fines y la naturaleza de la garantía jurisdiccional, disponiendo finalmente que el Banco Central del Ecuador debía devolver el dinero retenido a favor de los peticionarios de la acción.

La Corte determinó que el juzgador constitucional no puede conceder una acción de protección presentada en contra de una decisión jurisdiccional, ya que, conforme al artículo 88 de la CRE y 42, numeral 6, de la LOGJCC, esta garantía jurisdiccional procede en contra de decisiones u omisiones de autoridades públicas, es decir, de autoridades que no ejerzan una potestad jurisdiccional.²³ Además, aclaró que esta prohibición no se limita a las providencias judiciales en un estricto sentido, sino que cubre a cualquier decisión que se emita en ejercicio de funciones jurisdiccionales o, bien, constituya uno de los elementos de un proceso que deba concluir con un pronunciamiento de carácter jurisdiccional.²⁴ En el caso analizado, la medida cautelar de retención de cuentas bancarias constituye indiscutiblemente una decisión jurisdiccional.

Sobre el tema, la jurisprudencia de la Corte ha establecido que las sentencias que conceden acciones de protección en contra de decisiones jurisdiccionales implican la desnaturalización de la acción de protección y, también, la violación del derecho a la seguridad jurídica. Ha determinado, asimismo, que se trata de decisiones judiciales que implican una afectación grave, por haber sido dictadas en contravención de las normas constitucionales, a tal punto que son inejecutables, es decir, que no es posible exigir su cumplimiento.²⁵

En la Sentencia 2231-22-JP/23, la Corte Constitucional concluyó que los jueces de primera y segunda instancia, que conocieron y aceptaron la acción de protección, incurrieron en la desnaturalización de dicha acción en tanto que esta garantía se utilizó para dejar sin efecto una medida cautelar dentro de un proceso penal, lo que generó la afectación del derecho a la seguridad jurídica del Banco Central.

²³ CCE, Sentencia 2231-22-JP/23, párrafo 34.

²⁴ *Ibid.*, párrafo 35.

²⁵ *Ibid.*, párrafo 36.

Esto último pese a que, ante la justicia ordinaria, el legitimado activo de la causa podía interponer un recurso de ampliación ante el tribunal que conocía el caso en el ámbito penal, o podía proponer una acción extraordinaria de protección en la justicia constitucional.²⁶

En la misma lógica, en la Sentencia 308-14-EP, de 19 de agosto de 2020, la Corte también indicó que no se puede desnaturalizar la acción de protección haciendo uso de ella para impugnar decisiones provenientes de los árbitros y tribunales de arbitraje, pues esto supone una interrelación indebida de la justicia constitucional con el sistema arbitral y la distorsión del principio de intervención judicial mínima que garantiza la eficacia del arbitraje.²⁷

Seguidamente, en la Sentencia de revisión 282-13-JP/19 de 4 de septiembre de 2019, la CCE conoció un caso en el que la acción de protección fue empleada por dos instituciones del Estado –Secretaría Nacional de la Administración Pública y Secretaría Nacional Jurídica de la Presidencia de la República– para exigir al diario *La Hora* la rectificación de las cifras relativas al gasto del Gobierno nacional en publicidad, que había publicado en su edición del 10 de octubre de 2012, en el artículo titulado “2012: 71 millones en propaganda”, y que habían sido generadas por el centro de monitoreo de la Corporación Participación Ciudadana.²⁸

A criterio de la Corte, la desnaturalización de la acción de protección se configuró en este caso no solo respecto de la pretensión de la parte accionante, sino también de las actuaciones de los jueces constitucionales de primera y segunda instancia, en la medida en que se declaró la vulneración de los derechos constitucionales a la información veraz y a la rectificación en perjuicio del Estado ecuatoriano. La CCE aclaró que los derechos al honor, la rectificación y la información se derivan de la dignidad de las personas, pertenecen a la categoría de los derechos de libertad y, por lo tanto, el Estado no puede ser titular de ellos, ya que está obligado a su respeto y protección. En esa línea, concluyó que la acción de protección se desnaturaliza, y es improcedente, cuando es interpuesta por una institución pública que invoca la supuesta vulneración de derechos cuya titularidad corresponde únicamente a las personas naturales o a la naturaleza.²⁹

3.2. Desnaturalización en medidas cautelares autónomas

En la Sentencia 61-12-IS/19, de 23 de octubre de 2019, la CCE analizó el caso de un proceso de medidas cautelares iniciado por un importador, en contra del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (Senae), con la finalidad de que se dejara sin efecto una liquidación de tributos autorizada y se dispusiera una nueva liquidación basada

²⁶ *Ibid.*, párrafos 40 y 41.

²⁷ CCE, Sentencia 308-14-EP/20 de 19 de agosto de 2020, caso 308-14-EP, párrafo 35.

²⁸ CCE, Sentencia 282-13-JP/19 de 4 de septiembre de 2019, caso 282-13-JP.

²⁹ CCE, Sentencia 282-13-JP/19, párrafos 34, 35 y 42.

en el cálculo realizado por su propia cuenta. El juzgador constitucional de segunda instancia dejó sin efecto la declaración de tributos autorizada y dispuso la continuidad del trámite de nacionalización de la mercadería importada. En razón de que la autoridad aduanera no ejecutó esta decisión, el importador activó la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional.

Al analizar el caso, la Corte concluyó que, en realidad, el importador acusó el incumplimiento de un auto resolutorio, emitido dentro de un proceso de medidas cautelares autónomas, es decir, un pronunciamiento judicial de segunda instancia que no constituía una sentencia o dictamen constitucional de fondo. En otras palabras, la figura de la medida cautelar fue empleada como si se hubiese tratado de una garantía jurisdiccional, ya que, a pesar de que su carácter es provisional, revocable y que no surte efecto de cosa juzgada, se le dio el rol de una acción jurisdiccional, en la que sí se declara la vulneración de derechos y se ordenan medidas de reparación.³⁰

En ese contexto, la CCE advirtió que en los casos en que se alegue la vulneración de derechos en el marco de una medida cautelar autónoma, el juzgador constitucional está obligado a enmendar el error en que incurra el peticionario y, por lo tanto, a tramitar la medida en conjunto con la respectiva garantía de conocimiento.³¹ Además, de conformidad con la atribución establecida en el artículo 436, numeral 6, de la CRE, la CCE estableció como criterio vinculante que

... la ejecución de una medida cautelar o de decisiones provenientes de procesos de medidas cautelares autónomas no pueden ser objetivo de una acción de incumplimiento de sentencia o dictamen constitucional ante la Corte Constitucional en los términos del artículo 436 (9) de la Constitución y artículo 163 de la LOGJCC, salvo que la medida cautelar se encuentre inmersa en un caso de decisiones constitucionales contradictorias.³²

Ahora bien, en la Sentencia 964-17-EP/22 de 22 de junio de 2022, la Corte conoció otro caso de desnaturalización de medidas cautelares constitucionales e inobservancia del principio de legalidad, que se configuró en tres momentos: 1) cuando el juez de primera instancia concedió un recurso procesal inexistente, esto es, la apelación de la resolución que había revocado las medidas cautelares, pues el artículo 35 de la LOGJCC solo prevé la apelación para el auto que niega la revocatoria de tales medidas; 2) cuando el juzgador constitucional de segunda instancia avocó conocimiento del recurso, continuó su tramitación y, sin competencia alguna, suspendió un proceso coactivo de cobro de tributos aduaneros para remitirlo en consulta al Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina; 3) cuando el juzgador constitucional de segunda instancia mantuvo el proceso suspendido, pese a que el Tribunal había declarado

³⁰ CCE, Sentencia 61-12-IS/19 de 23 de octubre de 2019, caso 61-12-IS, párrafos 26 y 27.

³¹ *Ibid.*, párrafos 37 y 38.

³² *Ibid.*, párrafo 40.

improcedente la consulta formulada en razón del carácter rápido, eficaz e instancia única de la medida cautelar constitucional.³³

3.3 Desnaturalización en medida de reparación integral

En la Sentencia 1101-20-EP/22 de 20 de julio de 2022, la Corte conoció un caso en el que una empresa, en contra de la cual la Corporación Financiera Nacional había iniciado un procedimiento coactivo, demandó a esta institución, a través de una acción de protección con medida cautelar, para evitar cumplir la obligación que había adquirido en su condición de garante de un contrato de mutuo bancario. El juez constitucional de primer nivel aceptó la demanda y medidas de reparación, dejó sin efecto el proceso coactivo y dispuso, además, como medida de no repetición, que la entidad financiera demandada se abstuviera de emitir nuevas liquidaciones, autos de pago o iniciar nuevos procesos coactivos sobre el contrato de mutuo. Esta decisión fue confirmada en segunda instancia.

Al realizar el examen de mérito de este caso, la CCE llegó a la conclusión de que, a través de una acción de protección, se extinguió una obligación generada en un contrato de mutuo bancario, lo que constituye una clara desnaturalización del objeto de esta garantía, debido a que las medidas de reparación integral dictadas fueron utilizadas para resolver un conflicto de índole contractual y, por lo tanto, rebasaron su fin constitucional. En otros términos, la jurisdicción constitucional se superpuso a la jurisdicción ordinaria, de manera que la medida de reparación se desfiguró y sirvió para resolver la extinción de una obligación civil, cuando su objetivo consiste en la reparación de un derecho constitucional lesionado, conforme establece el artículo 88 de la Constitución.³⁴

4. Cinco temas problemáticos para el servicio público y las facultades de selección y revisión de la Corte Constitucional del Ecuador

Una parte esencial del modelo ecuatoriano de control constitucional está en las facultades de selección y revisión del máximo intérprete de la Constitución. En su artículo 436, numeral 6, la Constitución otorga a la Corte Constitucional la competencia para expedir sentencias que constituyan jurisprudencia vinculante respecto de las acciones de protección, cumplimiento, hábeas corpus, hábeas data, acceso

³³ CCE, Sentencia 964-17-EP/22 de 22 de junio de 2022, caso 964-17-EP, párrafos 46, 49 y 51.

³⁴ CCE, Sentencia 1101-20-EP/22 de 20 de julio de 2022, caso 1101-20-EP, párrafos 79, 162 y 195.

a la información pública y otros procesos constitucionales, así como de los casos seleccionados por la Corte para su revisión.

El ejercicio de estas facultades se fundamenta, a su vez, en la obligación de las judicaturas constitucionales de enviar todas las sentencias ejecutoriadas y resoluciones de medidas cautelares a la Corte Constitucional para su eventual selección y revisión, conforme establecen la Constitución, en su artículo 86, numeral 5, y la LOGJCC, en su artículo 38. Se podría decir que el envío de las decisiones judiciales se diseñó como un mecanismo para disponer de información real sobre la forma en que el juzgador constitucional de primera y segunda instancia está resolviendo las causas en materia de garantías jurisdiccionales. Esto, sin duda, favorece el avance de la jurisprudencia de la Corte y, ciertamente, la correcta aplicación de las normas constitucionales, por la posibilidad de desarrollar el contenido de los derechos, corregir el error judicial, determinar el abuso del derecho y establecer reglas de obligatorio cumplimiento para evitar la desnaturalización o el uso inadecuado de las garantías.

La atribución de selección, regulada en la LOGJCC, artículo 25, numeral 4, permite a la Corte seleccionar las sentencias ejecutoriadas y resoluciones de medidas cautelares que luego serán revisadas en su jurisprudencia, siempre que cumplan uno o más de los siguientes requisitos: 1) gravedad, 2) novedad e inexistencia de precedente judicial, 3) negación de los precedentes fijados por la Corte Constitucional, 4) relevancia o trascendencia nacional del asunto resuelto en la sentencia o resolución.

La atribución de revisión, por otra parte, permite a la Corte desarrollar el contenido de los derechos y de las garantías jurisdiccionales a partir de los hechos del caso objeto de revisión que ha sido previamente seleccionado. Según las circunstancias específicas de los casos concretos, la Corte puede examinar: 1) el fondo del proceso de origen, a fin de reparar los daños causados por las vulneraciones de derechos constitucionales o, de no encontrar afectaciones que reparar, confirmar las decisiones revisadas; 2) la conducta de los jueces constitucionales que dictaron las decisiones materia de la revisión, con el propósito de resolver problemas jurídicos relativos a la aplicación de las normas que regulan las garantías jurisdiccionales; 3) tanto la conducta de los jueces constitucionales como los hechos que dieron origen al proceso.³⁵

Esto significa que las sentencias de revisión de la Corte pueden tener efectos para el caso concreto si se constata que en el proceso de origen existe una vulneración de derechos que no ha sido reparada, o si se verifica que existe, *prima facie*, una desnaturalización de las garantías jurisdiccionales que deba ser corregida. Cuando se evidencia cualquiera de estos supuestos, incluso, no se entiende excluida de la revisión la sentencia que no haya sido seleccionada dentro del término de 20 días desde su recepción en la CCE, y no es aplicable el término de 45 días siguientes a la selección que tiene la Corte para dictar sentencia en los casos seleccionados, términos

³⁵ CCE, Sentencia 2231-22-JP/23, párrafo 25.

establecidos en el artículo 25, numerales 6 y 8 de la LOGJCC.³⁶ En otros supuestos, por lo tanto, esta clase de sentencias tiene efectos solo para los casos análogos.³⁷

Adicionalmente, de acuerdo con las sentencias 176-14-EP/19³⁸ y 2137-21-EP/21,³⁹ la CCE puede realizar un examen de mérito, es decir, revisar el fondo de la decisión adoptada en el proceso de origen, en el marco de su competencia para conocer y resolver la acción extraordinaria de protección, que procede únicamente cuando una determinada actuación judicial vulnera de manera directa algún derecho constitucional.⁴⁰

En una sentencia de mérito, entonces, la Corte actúa como un juez constitucional de instancia, es decir, revisa la actuación judicial del operador de justicia que dictó la decisión impugnada y resuelve sobre los hechos y las pretensiones que dieron lugar al conflicto de origen, siempre que se verifique el cumplimiento de los siguientes presupuestos: 1) que la autoridad judicial inferior haya violado el debido proceso u otros derechos en la decisión materia de la acción extraordinaria de protección; 2) que los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior o se observe una notoria desnaturalización de las garantías jurisdiccionales; 3) que la Corte no haya seleccionado el caso para su revisión; 4) que el caso cumpla al menos uno de los siguientes criterios: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o inobservancia de precedentes constitucionales.⁴¹

En el marco de estas atribuciones, la CCE ha desarrollado importante jurisprudencia a partir de la cual se analizan, a continuación, cinco temas problemáticos para el servicio público que han surgido con la desnaturalización de las garantías jurisdiccionales. Para varios de estos temas, la Corte ha emitido pronunciamientos explícitos en casos concretos, observando la indebida utilización de la garantía y estableciendo reglas de obligatorio cumplimiento para su uso correcto. En otros, alternativamente, existe casuística a nivel de judicaturas constitucionales de primera y segunda instancia que evidencia la desnaturalización y que, eventualmente, podría ser seleccionada por la Corte para su revisión.

³⁶ *Ibid.*, párrafo 27; CCE, Sentencia 159-11-JH/19 de 26 de noviembre de 2019, caso 159-11-JH, párrafo 9; Sentencia 1178-19-JP/21 de 17 de noviembre de 2021, caso 1178-19-JP, párrafo 7.

³⁷ CCE, Sentencia 2231-22-JP/23, párrafo 27.

³⁸ CCE, Sentencia 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, caso 176-14-EP, párrafos 55 y 56.

³⁹ CCE, Sentencia 2137-21-EP/21 de 29 de septiembre de 2021, caso 2137-21-EP, párrafo 111.

⁴⁰ *Ibid.*, artículos 94 y 357.

⁴¹ CCE, Sentencia 176-14-EP/19, párrafos 55 y 56; Sentencia 2137-21-EP/21, párrafo 111; Sentencia 2006-18-EP/24, párrafo 21.

4.1. Naturaleza jurídica del contrato de servicios ocasionales y del nombramiento provisional

A partir de la normativa, así como de la jurisprudencia ecuatoriana, los contratos de servicios ocasionales y los nombramientos provisionales no generan estabilidad laboral, ni derecho adquirido para la emisión de un nombramiento permanente. La Ley Orgánica del Servicio Público (Losep)⁴² establece esta regulación en los artículos 58, inciso tercero, y 17, literal b).

Además, la CCE ha analizado la naturaleza jurídica de ambas figuras en varias sentencias. La observancia de esta jurisprudencia es fundamental para prevenir y corregir los errores comunes que cometen los jueces constitucionales en este tema y que pueden resumirse como sigue: 1) la orden de reintegro de servidores cuya desvinculación se realizó conforme a derecho; 2) la creación de puestos no planificados ni presupuestados; 3) la realización de concursos de méritos y oposición no planificados; 4) la orden de reparación económica por tiempo no laborado.⁴³

En la Sentencia 2006-18-EP/24 de 13 de marzo de 2024, la CCE identificó una nueva excepción a la obligación judicial de analizar a profundidad la vulneración del derecho constitucional alegado, establecida en la Sentencia 001-16-PJO-CC mencionada en líneas anteriores. Señaló el tribunal que se configura una manifiesta improcedencia de la acción de protección (que en el caso concreto ocasionó la afectación del debido proceso en la garantía de la motivación), cuando se utiliza esta garantía para impugnar actos administrativos sobre conflictos laborales entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos, cuyo conocimiento corresponde por regla general a la jurisdicción contencioso-administrativa. Esos actos administrativos son, por ejemplo, la terminación de contratos de servicios ocasionales, la finalización de nombramientos provisionales, la homologación salarial, la supresión de partidas, la liquidación,⁴⁴ entre otros procesos técnicos de gestión del talento humano del servicio público.

Con este pronunciamiento, la Corte busca garantizar un trato igualitario para los servidores públicos respecto de los empleados sujetos a los regímenes especiales establecidos en el Código del Trabajo (CT)⁴⁵ y la Ley Orgánica de Empresas Públi-

⁴² Ley Orgánica del Servicio Público del 6 de octubre de 2010, Registro Oficial 294, Segundo Suplemento.

⁴³ Extracto de los resultados obtenidos por los autores al aplicar la técnica de investigación de estudio de caso a una muestra de cincuenta procesos de acción de protección, revisados aleatoriamente, cuyas sentencias fueron remitidas al Ministerio del Trabajo por varias instituciones de la Función Ejecutiva, particularmente por el Ministerio de Educación y por el Ministerio de Salud Pública, en el periodo 2021-2023.

⁴⁴ CCE, Sentencia 2006-18-EP/24, párrafo 42.

⁴⁵ Código del Trabajo del 16 de diciembre de 2005, Registro Oficial 167.

cas (LOEP).⁴⁶ Esto, en la medida en que, respecto a los conflictos laborales entre empleados y empleadores, sean de empresas privadas o públicas, ha determinado como regla general que deben resolverse ante la jurisdicción ordinaria.⁴⁷

Al mismo tiempo, la CCE estableció que la acción de protección sí podría ser la vía de reclamación en conflictos laborales que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor público, como ocurre en los casos de evidente discriminación o en los “excepcionalísimos que requieran una respuesta urgente por las circunstancias que lo rodeen”, con lo que se equipara la regla general para los conflictos laborales que involucran a empleados de empresas privadas frente a las públicas.⁴⁸

4.2. Implementación de manuales de descripción, valoración y clasificación de puestos

Respecto a la implementación desigual y arbitraria de manuales de descripción, valoración y clasificación de puestos, se encuentran los siguientes errores frecuentes en que incurren los jueces constitucionales: 1) orden de pagos retroactivos ilegítimos, 2) revisión de puestos sin criterios técnicos, 3) promoción de servidores a cargos más altos sin concursos de méritos y oposición, 4) reclasificación de personal sin criterios técnicos, ni financiamiento.⁴⁹

En el caso del Ministerio de Salud Pública, por ejemplo, se han activado varias causas en las que se configura la desnaturalización de la acción de protección. Así, en el Proceso 05332-2022-00118, la sentencia de primer nivel dispuso la reclasificación del puesto de una servidora de carrera que se desempeñaba como experta distrital de la salud e igualdad y, como reparación integral, ordenó que, en un plazo no mayor de noventa días, se equipare su remuneración a la de otros servidores que realicen sus mismas funciones.⁵⁰ La decisión fue ratificada parcialmente en segunda instancia.

En el Proceso 06101-2022-00685, en cambio, la sentencia de primera instancia fijó la remuneración de una servidora que prestaba sus servicios como analista de

⁴⁶ Ley Orgánica de Empresas Públicas del 16 de octubre de 2009, Registro Oficial 48, Suplemento.

⁴⁷ CCE, Sentencia 2006-18-EP/24, párrafo 42. Para el caso de los conflictos laborales entre empleados y empresas privadas se aplica la Sentencia 1679-12-EP/20 de 15 de enero de 2020, párrafos 64 y 66. Para el caso de los conflictos laborales entre empleados y empresas públicas se aplican: Sentencia 1617-16-EP/21 de 3 de marzo de 2021, párrafos 43 y 44, y Sentencia 224-23-JP/24 de 31 de enero de 2023, párrafos 79 y 80.

⁴⁸ CCE, Sentencia 2006-18-EP/24, párrafo 43.

⁴⁹ Extracto de los resultados obtenidos por los autores al aplicar la técnica de investigación de estudio de caso a cinco procesos de acción de protección cuyas sentencias fueron remitidas por el Ministerio de Salud Pública al Ministerio del Trabajo, con el oficio MDT-SFSP-2023-0027-O de 6 de enero de 2023.

⁵⁰ Unidad Judicial Multicompetente Civil con Sede en el Cantón Salcedo, Sentencia de 18 de agosto de 2022.

talento humano, en virtud del principio según el cual a igual trabajo corresponde igual remuneración, y ordenó que la institución realice a su favor el pago de remuneraciones dejadas de percibir, más los respectivos beneficios de ley.⁵¹ Esta decisión fue ratificada en segunda instancia.

De manera similar, en el Proceso 06101-2022-01935, la sentencia de primer nivel obligó a la institución a aplicar de modo inmediato el manual de puestos a una servidora que se desempeñaba como asistente de dirección zonal y, como reparación integral, reconoció a su favor el derecho a percibir una mayor remuneración mensual, correspondiente al puesto de técnico de archivo, y el pago retroactivo de los valores no percibidos.⁵² Esta decisión fue ratificada por el juzgador de segundo nivel.

Igualmente, en el Proceso 06335-2022-01390, si bien el juez de primer nivel analizó correctamente el caso y negó la acción por considerar que la pretensión consistía en la declaratoria de un derecho, el juzgador de segunda instancia aceptó la demanda y, como medida de reparación, determinó la remuneración que debía percibir la demandante, más los beneficios de ley.⁵³

El denominador común en todos estos casos es la desnaturalización de la acción de protección y de la reparación integral en el contexto de la implementación del manual de puestos, que da lugar a distorsiones que afectan seriamente la base constitucional de la gestión del talento humano del servicio público. El ejercicio de la facultad de selección de sentencias sería fundamental en estos casos en que la Corte podría fortalecer el desarrollo de su jurisprudencia para impedir que los jueces constitucionales asuman potestades que compete conocer a la autoridad administrativa o judicial laboral ordinaria.

4.3. Reconocimiento del derecho a la compensación jubilar

En cuanto a la desnaturalización de garantías jurisdiccionales en el ámbito de la compensación jubilar, los errores judiciales se pueden resumir así: 1) el juez constitucional realiza un reconocimiento del derecho a acceder a la compensación jubilar vía acción de protección, pese a que se trata de un rol que corresponde ejercer a la autoridad administrativa o judicial laboral ordinaria; 2) el juez constitucional no tiene en cuenta que la compensación jubilar es un derecho regulado legalmente y que, por lo tanto, previo a su acceso a favor del beneficiario, es imprescindible la realización de un trabajo técnico de revisión de los requisitos de jubilación;⁵⁴ 3) el

⁵¹ Unidad Judicial Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con Sede en el Cantón Riobamba, Sentencia de 29 de abril de 2022.

⁵² Unidad Judicial Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con Sede en el Cantón Riobamba, Sentencia de 4 de octubre de 2022.

⁵³ Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, Sentencia de segunda instancia de 05 de julio de 2022.

⁵⁴ El Acuerdo Ministerial MDT-2018-0185 establece las Directrices para los procesos de desvinculación de servidoras y servidores con nombramiento permanente con el fin de

juez constitucional distorsiona el objeto de la reparación integral cuando dispone el pago de intereses como medida de reparación económica.⁵⁵

En el Proceso 16331-2022-00128, una trabajadora que había prestado sus servicios como conserje presentó una acción de protección en contra del Ministerio de Educación (Mineduc) argumentando que, si bien al momento de su desvinculación en el año 2016 se le reconoció su derecho a recibir la compensación por retiro voluntario con el respectivo certificado de pago, sus reclamos no fueron atendidos y el pago no se efectuó. El juzgador constitucional de primer nivel declaró la vulneración de los derechos de atención prioritaria, seguridad jurídica y petición y, como medida de reparación económica, dispuso que la entidad demandada pague a la accionante la compensación por retiro voluntario, “con los respectivos intereses de ley generados”.⁵⁶

Al poco tiempo, la demandante recibió el beneficio y los intereses ordenados en la sentencia, y accedió al trato prioritario que prevé la normativa por edad, condiciones de salud o discapacidad, pero sin haber acreditado ninguna de estas condiciones. En consecuencia, es evidente que la garantía jurisdiccional fue activada para eludir su turno en el orden de espera de todos los beneficiarios y que, además, la reparación integral excedió su propósito al disponer el pago de intereses, pues esto implica el otorgamiento de un trato inequitativo frente al resto de beneficiarios.

Sería importante que la CCE seleccionara este caso para el desarrollo de su jurisprudencia, pues ni la acción de protección ni la reparación integral pueden ser distorsionadas por las pretensiones económicas de beneficiarios de la compensación jubilar que buscan ejercer presión a través del sistema constitucional para acelerar el pago, muchas veces sin reunir las condiciones de salud o discapacidad, y eludir el orden de priorización que prevé la normativa para garantizar la atención prioritaria a los jubilados en situación de doble o triple vulnerabilidad.

4.4. Modificación de denominaciones de puestos y remuneraciones vía hábeas data

En la Sentencia 24-22-IS/24 de 17 de enero de 2024, la Corte conoció una demanda de incumplimiento presentada por varios servidores públicos de la Dirección General de Aviación Civil. Los servidores habían interpuesto una acción de hábeas data en contra de esta institución, amparándose en el argumento de que la remuneración

acogerse al retiro por jubilación (Acuerdo Ministerial MDT-2018-0185 de 07 de septiembre de 2018, Registro Oficial 322, Suplemento).

⁵⁵ Extracto de los resultados obtenidos por los autores al aplicar la técnica de investigación de estudio de caso a siete causas de incentivos jubilares cuyas sentencias fueron remitidas por el Ministerio de Educación al Ministerio del Trabajo, con el oficio MDT-SFSP-2022-2280-O de 01 de octubre de 2022.

⁵⁶ Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza, Sentencia de 13 de abril de 2022, juicio de acción de protección 16331-2022-00128.

que perciben y el cargo que ostentan son inferiores a las actividades que realizan, situación que habría generado la afectación de su derecho al trabajo y a recibir una remuneración justa. El juzgador constitucional de primera instancia aceptó la acción y ordenó la rectificación de los datos de las acciones de personal de los servidores accionantes, y dispuso la modificación en la parte de cargos y remuneración mensual, según corresponda a cada uno, y las labores que están desempeñando actualmente.⁵⁷

La decisión fue confirmada en segunda instancia y, para su ejecución, la institución solicitó al Ministerio del Trabajo (MDT) que revisara la clasificación y el cambio de denominación de cuarenta y dos puestos fijos, por implementación parcial del manual de descripción, valoración y clasificación de puestos. Además, los accionantes solicitaron que la Fiscalía General del Estado realizara las investigaciones respectivas por el delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente. Sin embargo, la ejecución quedó suspendida por el alto impacto presupuestario de la decisión judicial.

En este caso, la Corte Constitucional determinó que la sentencia demandada como incumplida era inejecutable por razones jurídicas, principalmente, porque los peticionarios utilizaron el hábeas data para acceder a cargos públicos de mayor rango y con una remuneración más alta.⁵⁸ Ciertamente, la desnaturalización de la garantía jurisdiccional en esta causa es evidente, pues, conforme al artículo 92 de la Constitución, la acción de hábeas data está diseñada para garantizar el acceso de las personas a sus datos personales o a sus bienes, así como su actualización, rectificación, eliminación o anulación. No obstante, la denominación de un puesto, su remuneración y la descripción de actividades de este, no constituyen información o datos personales, sino elementos técnicos que forman parte del manual de puestos de una institución y que sirven para gestionar el talento humano.

En tal sentido, la sentencia de la Corte deviene en un freno jurídico necesario para evitar que el modelo ecuatoriano de servicio público sea distorsionado y pierda su base constitucional, uno de cuyos fundamentos está en la figura del concurso público de méritos y oposición, que es el único mecanismo de ingreso, ascenso y promoción del personal en el régimen de carrera, según el artículo 228 de la CCE.

4.5. Calificación de régimen laboral vía acción de protección

Para analizar la desnaturalización de las garantías jurisdiccionales en este tema se ha seleccionado el caso de la Empresa Pública Corporación Nacional de Telecomunicaciones (CNT EP), en cuyo marco, los errores judiciales se pueden resumir de la siguiente manera: 1) el juez constitucional no es competente para calificar el régimen laboral de los servidores públicos, que es un proceso técnico de estudio de funciones

⁵⁷ Unidad Judicial Norte 1 de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el Cantón Guayaquil, Sentencia de 12 de julio de 2019, juicio de acción de hábeas data 09332-2019-08010.

⁵⁸ CCE, Sentencia 24-22-IS/24 de 17 de enero de 2024, caso 24-22-IS, párrafo 34.

del puesto de trabajo que corresponde realizar a la autoridad administrativa, esto es, al MDT;⁵⁹ 2) el juez constitucional reemplaza ilegítimamente al MDT y, al asignar a los demandantes el régimen laboral del CT vía acción de protección, declara a su favor derechos propios de la contratación colectiva que debieran reclamarse en sede administrativa o judicial laboral ordinaria; 3) el juez constitucional utiliza de manera indebida la reparación integral, pues habilita el acceso de los demandantes a beneficios exorbitantes y que no les corresponden en razón del régimen jurídico de su vinculación laboral, tales como pagos retroactivos o el pago de bonificaciones exclusivas para obreros.⁶⁰

Explicando las circunstancias del caso, en la sentencia emitida el 21 de marzo de 2022, dentro del Proceso 13314-2022-00044, el juzgador constitucional de primer nivel aceptó una acción de protección que propusieron varios servidores de la CNT EP, por considerar que, al solicitar al MDT la calificación del régimen laboral del personal, la empresa pública vulneró sus derechos constitucionales a la igualdad formal, material, el derecho a la no discriminación y el derecho a la seguridad jurídica, tipificados en los artículos 11.2, 66.4 y 82 de la CRE. La decisión fue confirmada en segunda instancia, con sentencia de 29 de junio del mismo año, en cuyo contexto fueron rechazados los recursos de apelación interpuestos por la CNT EP y la Procuraduría General del Estado.

En este caso, se configura una desnaturalización evidente y compleja de la acción de protección,⁶¹ pues la calificación de régimen laboral es una competencia exclusiva

⁵⁹ El Decreto Ejecutivo 1701 de 18 de mayo del 2009, Registro Oficial 592, reformado con Decreto Ejecutivo 225 de 4 de febrero del 2010, Registro Oficial 123, establece los parámetros para la clasificación del personal del sector público. Mediante Acuerdo Ministerial MRL-2012-0164 de 2 de octubre de 2012, Registro Oficial 801, Suplemento, el MDT sustituyó la normativa técnica que regula el procedimiento para la calificación del personal del sector público. La Disposición Transitoria Primera, inciso tercero, de este acuerdo establece la prohibición de que las instituciones del Estado, sus autoridades, funcionarios y servidores incorporen personal asignándoles funciones, competencias y responsabilidades en puestos que no correspondan a su régimen. Igualmente, con el Acuerdo Ministerial MDT-2019-0373 de 17 de diciembre de 2019, Registro Oficial, Suplemento 102, se emitieron las directrices para la aplicación de la Sentencia 018-18-SIN-CC, mediante la cual se declaró la inconstitucionalidad por la forma de las enmiendas aprobadas por la Asamblea Nacional del Ecuador el 3 de diciembre de 2015.

⁶⁰ Extracto de los resultados obtenidos por los autores al aplicar la técnica de investigación de estudio de caso al proceso de Acción de Protección 13314-2022-00044.

⁶¹ Según una investigación realizada por el equipo de redacción del diario digital *Primicias*, antes de la sentencia emitida en mayo de 2022, la CNT EP tenía 1835 trabajadores amparados en la contratación colectiva, mientras que 4719 no estaban incluidos porque, al pertenecer a las áreas administrativa y de atención al cliente de la empresa pública, eran servidores regidos por la LOEP. A finales de ese mismo año, la CNT EP reportó un total de 5659 trabajadores sujetos a la contratación colectiva, es decir, casi un 98% del personal, y solo 1400 regulados por la LOEP. “CNT busca ante la Corte Constitucional que unos 3.000 funcionarios salgan del contrato colectivo”, *Primicias*, “CNT busca ante la Corte Constitucional que unos 3.000 funcionarios salgan del contrato colectivo”, 5 de julio de 2024, <https://www.primicias.ec/noticias/economia/cnt-contrato-colectivo-corte-constitucional-error-inexcusable/>

del MDT, en su condición de ente rector en materia de gestión del talento humano y remuneraciones del sector público. Precisamente, con base en el artículo 25, numeral 4, de la LOGJCC, la CCE lo seleccionó para el desarrollo de su jurisprudencia⁶² porque, en su opinión, cumple el parámetro de gravedad, en tanto el juzgador constitucional ordenó una medida cautelar cuyo propósito no era reparar la violación de un derecho constitucional, sino declarar el derecho a la contratación colectiva.⁶³ Además, la Corte consideró que el caso cumple el presupuesto de novedad, ya que su análisis permitirá ampliar el precedente contenido en la Sentencia 007-11-SCN-CC, caso 0086-10-CN,⁶⁴ sobre los criterios por considerar para el acceso a la contratación colectiva de los servidores que laboran en empresas públicas, y su pronunciamiento vertido en la Sentencia 23-17-IN/20,⁶⁵ así como analizar los límites entre la jurisdicción laboral y la constitucional cuando se suscitan controversias de carácter laboral.⁶⁶

En efecto, la garantía jurisdiccional fue desnaturalizada a través de la medida de reparación integral adoptada, pues el juez constitucional dispuso que la empresa pública demandada reconociera y, por lo tanto, comunicara a todos los empleados o servidores públicos, con excepción de aquellos vinculados bajo la modalidad de nombramiento de libre designación y remoción, que se les aplicaría el régimen laboral de Código del Trabajo y que, en consecuencia, pasarían a ejercer todos los beneficios del contrato colectivo vigente suscrito entre la empresa y el Comité de Empresa Nacional de Trabajadores de CNT EP, “reconociendo todos los beneficios económicos y sociales devenidos y no percibidos de la contratación colectiva desde el año 2009 hasta la presente fecha”.⁶⁷ La decisión que adopte la CCE en el caso comentado será fundamental para evitar el abuso del derecho en las relaciones laborales en el ámbito del servicio público.

Conclusiones

Una de las aristas que supone la constitucionalización del ordenamiento jurídico ecuatoriano es que la jurisprudencia de la Corte Constitucional es aplicada por parte del resto de jueces cuando conocen de garantías jurisdiccionales. Por otro lado, la constitucionalización se observa también cuando los parámetros y las reglas fijados por el máximo órgano de interpretación y control constitucional contribuyen a una interpretación conforme al texto constitucional de las leyes, y en el caso particular

⁶² CCE, Auto de la sala de selección de 20 de marzo de 2023, caso 3564-22-JP.

⁶³ *Ibid*, párrafo 7.

⁶⁴ CCE, Sentencia 007-11-SCN-CC de 31 de mayo de 2011, caso 0086-10-CN.

⁶⁵ CCE, Sentencia 23-17-IN/20 de 14 de octubre de 2020, caso 23-17-IN.

⁶⁶ *Ibid*, párrafo 8.

⁶⁷ Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Rocafuerte, Sentencia de 21 de marzo de 2022, proceso de Acción de Protección 13314-2022-00044.

analizado en el presente trabajo, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, así como de la Ley Orgánica del Servicio Público, última que regula el talento humano en las administraciones públicas en Ecuador, por ser el régimen general. En este caso, la jurisprudencia constitucional ayuda a que, por un lado, los servidores públicos y abogados patrocinadores no desnaturalicen la función de las garantías jurisdiccionales, y, por otro, a que las administraciones públicas hagan un uso adecuado de figuras clave dentro del régimen del talento humano en el servicio público.

En este contexto, se estiman encomiables los esfuerzos de la CCE que, a través de la Sentencia 2006-18-EP/24, modificó el precedente jurisprudencial contenido en la Sentencia 001-16-PJO-CC, introduciendo una nueva excepción a la obligación de los jueces de analizar a profundidad la vulneración del derecho alegado. La Sentencia 2006-18-EP/24, referida en el presente trabajo, determinó que se configura una manifiesta improcedencia de la acción de protección cuando esta garantía se usa para impugnar actos administrativos sobre conflictos laborales entre entidades del Estado y sus servidores públicos, cuyo conocimiento corresponde por regla general a la jurisdicción contencioso-administrativa. Esos actos administrativos son, por ejemplo, la terminación de contratos de servicios ocasionales, la finalización de nombramientos provisionales, la homologación salarial, la supresión de partidas y la liquidación de haberes.

En esa medida, la jurisprudencia constitucional contribuye a que se pueda interponer una acción de protección de derechos constitucionales cuando un servidor público sea víctima de discriminación, se afecte su dignidad o autonomía o pertenezca a un grupo que tenga derecho a una protección reforzada, como ocurre en el caso de las personas con discapacidad, mujeres embarazadas o mujeres que hacen uso del periodo de lactancia. De ahí que, solamente en los casos señalados la vía constitucional podrá ser activada por parte de los servidores públicos cuando aleguen la violación de derechos.

Por último, también son plausibles los pronunciamientos de la CCE en aras de evitar la desnaturalización de las garantías jurisdiccionales cuando remarcan lo que el ordenamiento jurídico señala con claridad: las acciones constitucionales proceden ante la violación de un derecho, y no cuando la pretensión de quien ejerce la acción sea la declaración de un derecho.

Bibliografía

DOCTRINA

ANDRADE QUEVEDO, Karla. “La acción de protección desde la jurisprudencia constitucional”. En *Manual de justicia constitucional ecuatoriana*, editado por Jorge BENAVIDES ORDÓÑEZ y Jhoel ESCUDERO SOLIZ, 111-138. Quito: Corte Constitucional del Ecuador, 2013.

- ÁVILA SANTAMARÍA, Ramiro. “Del amparo a la acción de protección jurisdiccional”. En *Genealogía de la justicia constitucional ecuatoriana*, editado por Dunia MARTÍNEZ MOLINA, 231-267. Quito: Corte constitucional para el periodo de transición, 2011.
- BENAVIDES ORDÓÑEZ, Jorge. “Dos de las garantías primarias de la Constitución ecuatoriana: la rigidez constitucional y el contenido esencial”. *Revista Ecuatoriana de Derecho Constitucional*, n.º 1 (2017): 152-161.
- FERRAJOLI, Luigi. “Las garantías constitucionales de los derechos fundamentales”. *Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, n.º 29 (2006): 15-31.
- FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Trotta, 2009.
- GRIJALVA JIMÉNEZ, Agustín. *Constitucionalismo en Ecuador*. Quito: Corte Constitucional del Ecuador, 2012.
- PÉREZ ORDÓÑEZ, Diego. “Apuntes sobre la acción de amparo constitucional.” *Iuris Dictio* 1, n.º 1 (2000): 30-34.
- STORINI, Claudia y Marco NAVAS. *La acción de protección en Ecuador: realidad jurídica y social*. Quito: Corte Constitucional del Ecuador, 2013.

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

- CÓDIGO DEL TRABAJO DE 16 DE DICIEMBRE DE 2005, Registro Oficial 167.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR DE 20 DE OCTUBRE DE 2008, Registro Oficial 449.
- CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, Sentencia 001-16-PJO-CC de 22 de marzo de 2016, caso 0530-10-JP.
- CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, Sentencia 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, caso 176-14-EP.
- CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, Sentencia 61-12-IS/19 de 23 de octubre de 2019, caso 61-12-IS.
- CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, Sentencia 308-14-EP/20 de 19 de agosto de 2020, caso 308-14-EP.
- CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, Sentencia 2137-21-EP/21 de 29 de septiembre de 2021, caso 2137-21-EP.
- CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, Sentencia 1178-19-JP/21 de 17 de noviembre de 2021, caso 1178-19-JP.
- CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, Sentencia 964-17-EP/22 de 22 de junio de 2022, caso 964-17-EP.
- CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, Sentencia 1101-20-EP/22 de 20 de julio de 2022, caso 1101-20-EP.
- CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, Auto de la sala de selección de 20 de marzo de 2023, caso 3564-22-JP.
- CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, Sentencia 2231-22-JP/23 de 7 de junio de 2023, caso 2231-22-JP.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, Sentencia 24-22-IS/24 de 17 de enero de 2024, caso 24-22-IS/24.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, Sentencia 2006-18-EP/24 de 13 de marzo de 2024, caso 2006-18-EP.

LEY ORGÁNICA DE GARANTÍAS JURISDICCIONALES Y CONTROL CONSTITUCIONAL DE 22 DE OCTUBRE DE 2019, Registro Oficial 52, Segundo Suplemento.

LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO DE 6 DE OCTUBRE DE 2010, Registro Oficial 294, Segundo Suplemento.

MANDATO CONSTITUYENTE 2 DE 28 DE ENERO DE 2008, Registro Oficial 261, Suplemento.

REGLAMENTO GENERAL A LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO DE 1 DE ABRIL DE 2011, Registro Oficial 418, Suplemento.

MINISTERIO DEL TRABAJO, Acuerdo Ministerial MDT-2019-0373 de 17 de diciembre de 2019, Registro Oficial, Suplemento 102.

MINISTERIO DEL TRABAJO, Oficio MDT-SFSP-2022-2280-O de 1 de octubre de 2022.

MINISTERIO DEL TRABAJO, Oficio MDT-SFSP-2023-0027-O de 6 de enero de 2023.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Decreto Ejecutivo 1701 de 18 de mayo del 2009, Registro Oficial 592.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Decreto Ejecutivo 225 de 4 de febrero del 2010, Registro Oficial 123.