

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Maestría Profesional en Derecho Constitucional

**Subsidiaridad de la acción de protección en conflictos laborales de
servidores públicos**

Análisis de la sentencia n.º 2006-18-EP/24 de la Corte Constitucional

Mishel Alejandra Abarca Quishpi

Tutor: Pablo Sebastián López Hidalgo

Quito, 2025

Trabajo almacenado en el Repositorio Institucional UASB-DIGITAL con licencia Creative Commons 4.0 Internacional		
	Reconocimiento de créditos de la obra	
	No comercial	
	Sin obras derivadas	
Para usar esta obra, deben respetarse los términos de esta licencia		

Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Mishel Alejandra Abarca Quishpi, autor de la tesis intitulada “Subsidiaridad de la acción de protección en conflictos laborales de servidores públicos: Análisis de la sentencia n.º 2006-18-EP/24 de la Corte Constitucional”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Derecho Constitucional en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

16 de junio de 2025

Firma: _____

Resumen

La sentencia N.º 2006-18-EP/24 de la Corte Constitucional del Ecuador establece excepciones al uso de la acción de protección en conflictos laborales de servidores públicos, como en los casos de impugnación de actos administrativos relacionados con la terminación de contratos o finalización de nombramientos provisionales, los cuales, por regla general, corresponden al conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa. No obstante, su impacto sobre la garantía de la tutela judicial efectiva y el principio de subsidiaridad sigue generando debate, especialmente en lo referente a la protección de los derechos laborales y a la eficacia de las vías judiciales ordinarias. Esta investigación analiza si dicha sentencia afecta el acceso a la justicia de los servidores públicos, considerando al principio de subsidiaridad como una característica estructural del sistema jurisdiccional ecuatoriano. La tutela judicial efectiva, consagrada en la Constitución de la República, garantiza el acceso a un órgano jurisdiccional competente, independiente e imparcial, conforme a las reglas del debido proceso. Asimismo, se examina si la sentencia podría limitar este derecho fundamental y si las vías ordinarias ofrecen mecanismos adecuados para protegerlo. Finalmente, se incluye una revisión de la jurisprudencia reciente generada a partir de esta decisión, en la que se han perfilado alcances y precisiones jurisprudenciales que tienden a matizar o reinterpretar el sentido de la subsidiaridad en los conflictos laborales del sector público.

Palabras clave: acción de protección, servidores públicos, tutela judicial efectiva, principio de subsidiaridad, jurisdicción contencioso administrativa, derechos laborales

A mi padre Jehová, por la valentía y el amor que me guio y me levantó.

Agradecimientos

Un agradecimiento a mis padres por su amor y apoyo en todos los momentos de mi vida, a mi hermano, cuñada, sobrino y mi familia por no dejarme desfallecer.

A mi tutor, doctor Sebastián López, por sus enseñanzas, paciencia y entrega; mi admiración profunda.

Gratitud siempre a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, por las enseñanzas y fuente de saber.

Tabla de contenidos

Introducción.....	13
Justificación.....	15
Capítulo primero Acción de protección como garantía de efectiva de derechos fundamentales	17
1. Acción de protección conceptos y definición.....	17
2. Subsidiariedad en la garantía constitucional de acción de protección.....	28
3. Residualidad en la garantía constitucional de acción de protección	33
4. Acción de protección: ¿una garantía directa y eficaz para la tutela de los derechos fundamentales?	35
Capítulo segundo El principio de estabilidad laboral como derecho fundamental de los servidores públicos y la acción de protección como mecanismo de tutela	37
1. El derecho al trabajo y principio de estabilidad como derecho fundamental	38
2. El derecho al trabajo: su ámbito de protección y reconocimiento en la legislación ecuatoriana.....	46
3. Acción de Protección como mecanismo de protección al derecho al trabajo y su relación de tutela con el principio de estabilidad laboral	51
4. Estabilidad laboral en el servicio público: categorías, garantías y protección reforzada	59
Capítulo tercero Análisis de la sentencia n.º 2006-18-EP/24 en relación con el derecho a la estabilidad laboral.....	63
1. Argumentos centrales de la sentencia n.º 2006-18-EP/24.....	63
2. Problema jurídico central.....	73
3. Argumentación de la corte constitucional	75
4. Consideraciones sobre el derecho a la estabilidad laboral	78
5. Decisión y efectos jurídicos.....	80
6. Críticas y valoración académica	82
7. Evidencia empírica y técnica.....	83
Conclusiones.....	85
Bibliografía.....	89

Introducción

Dentro del contexto del Estado constitucional de derechos y justicia, la efectiva protección judicial se establece como un elemento crucial del sistema legal de Ecuador. Esta protección, establecida en el artículo 75 de la Constitución de la República, garantiza que cualquier individuo pueda llegar a un tribunal competente, autónomo e imparcial, dentro de un procedimiento que honre las garantías del debido proceso. Dentro de los instrumentos creados para concretar esta garantía, la acción de protección, contemplada en el artículo 88 de la Constitución, ha ganado un papel crucial en la protección de los derechos esenciales ante acciones o negligencias de autoridades públicas o individuos.

Desde que la Constitución de 2008 entró en vigor, la acción de protección ha sido ampliamente empleada por los ciudadanos, estableciéndose como un medio apropiado, directo y eficiente para cuestionar infracciones a derechos constitucionales. Sin embargo, su uso constante, particularmente en el contexto de las relaciones laborales del sector público, ha provocado conflictos en torno a su origen y restricciones. Esto ha motivado a la Corte Constitucional a definir lineamientos jurisprudenciales que buscan definir su aplicación, en particular a través de la implementación del principio de subsidiariedad.

Uno de los precedentes más relevantes en esta materia es la sentencia n.º 2006-18-EP/24, en la cual la Corte argumenta que los conflictos laborales que surgen de la finalización de contratos temporales o de designaciones provisionales deben, inicialmente, resolverse en la jurisdicción contencioso-administrativa, y no a través de acciones de protección. Este planteamiento, fundamentado en el principio de subsidiariedad, ha generado un vasto debate, tanto por su efecto práctico como por sus consecuencias en el acceso a la justicia y la salvaguarda de los derechos esenciales de los funcionarios públicos.

Aunque es verdad que la subsidiariedad intenta prevenir que las medidas constitucionales reemplacen a las alternativas ordinarias existentes, también es verdad que su implementación estricta puede transformarse en un impedimento para el ejercicio efectivo del derecho a la protección legal. Esto se da especialmente en conflictos laborales del sector público, donde las resoluciones administrativas pueden impactar de manera inmediata y severa en la estabilidad, el ingreso y la dignidad de las personas.

La elección de este fallo como tema de análisis no es aleatoria. Su relevancia radica en que muestra una postura jurisprudencial que ha restringido la entrada de los empleados públicos a la acción de protección, estableciendo distinciones entre las clases

de relaciones de trabajo (de carrera, provisionales, ocasionales) y redefiniendo las aplicaciones del derecho a la estabilidad. Adicionalmente, su análisis permite explorar cómo la Corte Constitucional ha entendido los conceptos de subsidiariedad y residualidad, y hasta qué punto estas interpretaciones se ajustan al modelo de garantía definido por la Constitución de 2008.

En este escenario, resulta imprescindible examinar si el razonamiento expuesto en este fallo fortalece o merma la función de protección de la acción de protección, particularmente en aquellos escenarios donde el funcionario público perjudicado carece de opciones judiciales efectivas.

¿La aplicación del principio de subsidiariedad en la sentencia n.º 2006-18-EP/24 ha limitado el acceso de los servidores públicos a la acción de protección en conflictos laborales, comprometiendo la debida diligencia del juzgador?

El objetivo de esta investigación es evaluar críticamente el contenido y los efectos de esta sentencia, a partir de un análisis jurídico-doctrinario y jurisprudencial. Para ello, se parte de la premisa de que el sistema de garantías constitucionales debe ser interpretado y aplicado de forma que maximice la protección de los derechos, especialmente cuando se trata de personas que, como los servidores públicos, se encuentran en una posición de subordinación institucional.

La presente tesis se estructura en tres capítulos. El primer capítulo desarrolla el marco conceptual de la acción de protección y analiza los principios de subsidiariedad y residualidad, a fin de entender su alcance real y sus implicaciones en el sistema ecuatoriano. El segundo capítulo examina el derecho al trabajo y el principio de estabilidad laboral como derechos fundamentales, con especial atención al régimen jurídico aplicable a los servidores públicos. Finalmente, el tercer capítulo ofrece un análisis crítico de la sentencia n.º 2006-18-EP/24, evaluando si su aplicación ha restringido injustificadamente el acceso a la acción de protección y proponiendo posibles líneas interpretativas que armonicen mejor los principios constitucionales con las realidades laborales del sector público.

Este trabajo concluye con una reflexión sobre el rol de la Corte Constitucional en la construcción de un sistema de justicia accesible y garantista, así como sobre los desafíos que enfrentan los servidores públicos para hacer efectivos sus derechos en un contexto normativo y jurisprudencial que todavía oscila entre el garantismo y el formalismo.

Justificación

La elección de la sentencia n.º 2006-18-EP/24 de la Corte Constitucional del Ecuador como eje central de esta investigación responde a criterios metodológicos que garantizan la pertinencia, relevancia y viabilidad del estudio. En primer lugar, esta sentencia constituye un precedente jurisprudencial en materia de acción de protección en conflictos laborales de servidores públicos, pues delimita los alcances del principio de subsidiaridad y define los márgenes de procedencia de esta garantía constitucional frente a la existencia de vías ordinarias en la jurisdicción contencioso-administrativa. Su análisis, por tanto, resulta idóneo para estudiar cómo la Corte Constitucional interpreta y aplica este principio en la práctica judicial.

En segundo lugar, desde una perspectiva metodológica, el estudio de caso permite profundizar en un fenómeno jurídico complejo: la tensión entre la tutela judicial efectiva y las restricciones derivadas de la subsidiaridad de la acción de protección, permitiendo examinar no solo el contenido normativo de la decisión, sino también sus efectos prácticos en la protección de los derechos laborales de los servidores públicos. La sentencia seleccionada funciona como un referente concreto que refleja cómo la Corte Constitucional equilibra —o restringe— la función garantista del Estado constitucional de derechos y justicia.

En tercer lugar, la pertinencia del caso se justifica porque su aplicación ha generado un debate académico y jurisprudencial sobre el alcance de los derechos de estabilidad laboral y acceso a la justicia, lo que convierte a esta decisión en una fuente privilegiada para contrastar la teoría constitucional con la práctica judicial. Al tratarse de un fallo que impacta de forma directa en la situación de servidores públicos con nombramientos provisionales u ocasionales, se configura como un insumo clave para comprender los alcances y límites del constitucionalismo garantista en Ecuador.

Finalmente, la elección de esta sentencia se sustenta en criterios de actualidad y relevancia social, pues la problemática que aborda sigue vigente en la administración pública, donde persisten escenarios de precariedad laboral y de restricción del acceso a mecanismos efectivos de tutela. El análisis de este caso, en consecuencia, no solo contribuye a la reflexión académica, sino que también ofrece insumos para el debate jurídico y político sobre la necesidad de fortalecer el sistema de garantías constitucionales en beneficio de los trabajadores del sector público.

En conclusión, la sentencia n.º 2006-18-EP/24 se constituye en un objeto de estudio metodológicamente justificado, ya que permite abordar desde una perspectiva crítica y contextualizada la relación entre subsidiaridad, acción de protección y derechos laborales de los servidores públicos, aportando a la comprensión y evolución de la jurisprudencia constitucional ecuatoriana. Esta sentencia se reviste de una especial importancia para el estudio y el debate académico, particularmente en el actual contexto que atraviesa la sociedad ecuatoriana, donde de manera reiterada se advierten vulneraciones a los derechos de los trabajadores y a su estabilidad laboral. En este escenario, marcado por la incidencia del poder ejecutivo y legislativo en la configuración de las relaciones laborales del sector público, resulta imprescindible contar con una Corte Constitucional independiente y comprometida con la protección efectiva de los derechos fundamentales, capaz de garantizar un adecuado equilibrio institucional y la vigencia del Estado constitucional de derechos y justicia.

Capítulo primero

Acción de protección como garantía de efectiva de derechos fundamentales

Este capítulo presenta los conceptos de la garantía constitucional de acción de protección, subsidiariedad y residualidad, y como se encuentran establecidas en nuestra legislación ecuatoriana, para de esta manera poder entender su ámbito de aplicación y protección de derechos.

En primer lugar, se desarrollará la acción de protección como mecanismo jurisdiccional de amparo de derechos constitucionales, describiendo su naturaleza y características esenciales. A continuación, se examinará el principio de subsidiariedad como requisito que condiciona la procedencia de la acción de protección frente a la existencia de otras vías judiciales idóneas. Posteriormente, se abordará el concepto de residualidad, diferenciándolo de la subsidiariedad, para precisar su sentido y aplicación práctica en el sistema de garantías. En este mismo sentido, se analizará la acción de protección como garantía de protección de derechos y su ámbito en la protección de derechos.

Este capítulo tiene como objetivo explorar y analizar la acción de protección desde sus conceptos básicos hasta su aplicación práctica, comprendiendo su relevancia dentro del sistema jurídico y su impacto en la protección de los derechos fundamentales.

1. Acción de protección conceptos y definición

La acción de protección como garantía constitucional tiene por objeto la protección de los derechos fundamentales, que otra garantía o vía judicial no puede defender o no es idónea. Su función principal es restituir de manera rápida y eficaz el goce del derecho lesionado, procurando el restablecimiento inmediato de la situación jurídica infringida. En ese sentido, se trata de una garantía de carácter reparatorio, que procede cuando se ha producido la vulneración de un derecho constitucional.¹

La naturaleza de la acción de protección es proteger los derechos, este recurso surge de la necesidad de los estados de poseer en sus legislaciones una forma directa y eficaz de protección de los derechos. Para lograr este fin, la Convención Americana sobre

¹ Francisco Guerrero del Pozo, *Las garantías jurisdiccionales constitucionales en el Ecuador* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2020), 80.

Derechos Humanos señala que las personas deben contar con un recurso breve y sencillo ante la justicia como así lo establece el art. 25, y de esta forma los estados miembros se comprometen adoptar esta medida.

Diferencias con la acción de amparo constitucional de 1998

Con respecto a Ecuador, y de forma histórica la acción de amparo constitucional de la Constitución de 1998 es una acción cautelar destinada a cesar, evitar o remediar de forma inmediata los actos de autoridad pública que han provocado daño en los derechos y por ende tenía un carácter excepcional, por lo tanto, se podría considerar que es lo que hoy llamamos en la Constitución del 2008, la medida cautelar, más, sin embargo, ha sido considerada a lo que equivale hoy como la acción de protección.²

En el art. 86, núm. 3 de la Constitución vigente no se menciona nada respecto al carácter cautelar que era característico de la acción de amparo, y más bien establece acciones reparatorias en las que concede al juez la potestad de resolver la causa. Partiendo de este hecho, la acción de protección de la actual Constitución 2008, es una garantía constitucional idónea, breve y eficaz para la protección de los derechos vulnerados y posee una naturaleza reparatoria, sea material o inmaterial. Para comprender de mejor manera la acción de protección en la actual Constitución, debemos resaltar que esta Constitución realiza un cambio profundo al constituir al Ecuador como un “estado constitucional de derechos y justicia”, el que representa un modelo garantista, en el que los operadores de justicia tienen un papel trascendental en la materialización de los derechos.

La sentencia 2006-18-EP/24 se aleja del enfoque garantista al dar prioridad a una interpretación procesal del principio de subsidiaridad, dejando en segundo plano la protección efectiva de los derechos constitucionales. Este contraste evidencia una tensión en la jurisprudencia ecuatoriana, que oscila entre un modelo que, en teoría, busca garantizar derechos, y una práctica judicial que, en ocasiones, se apega a un formalismo que limita el acceso a la justicia.

Como señala Claudia Storini, “el estado de derechos implica interpretar la Constitución y todas sus normas, principios e instituciones a la luz de los derechos que esta garantiza”³. Bajo esta perspectiva, el modelo garantista otorga a los jueces un papel

² Pablo Sebastián López Hidalgo, *Del amparo a la acción de protección: ¿Regulación o restricción a la protección de los derechos fundamentales?* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2012), 50, <http://hdl.handle.net/10644/3330>.

³ Claudia Storini y Marcos Navas Alvear, *La acción de protección en Ecuador* (Quito: Corte Constitucional del Ecuador, 2013), 42.

activo: no se trata solo de aplicar la ley de forma literal, sino de interpretarla de manera que se asegure la protección real y efectiva de los derechos constitucionales. Esto requiere un análisis profundo, comprometido con la justicia, que permita superar las barreras procesales cuando estas impiden el ejercicio pleno de los derechos.

Rapidez, eficacia y naturaleza reparatoria

Ahora bien, el artículo 86 de la Constitución vigente, fija los requisitos para la procedencia de la acción de protección, entre ellos la falta de una vía judicial ordinaria eficaz. Este elemento se ha convertido en el eje del debate constitucional sobre la subsidiariedad, pues permite a los jueces desestimar acciones por razones procesales sin entrar a analizar el fondo del conflicto. Esto resulta problemático en casos donde la existencia formal de otra vía no garantiza una reparación oportuna, como suele ocurrir en despidos del sector público. Así, la interpretación rígida del artículo 86 puede convertirse en una barrera al acceso a la justicia, contradiciendo el propio espíritu garantista de la norma.

Por lo tanto, la naturaleza directa de esta acción implica que su interposición no depende de procedimientos previos ni de trámites complejos, y su accesibilidad está garantizada para cualquier persona o grupo de personas cuyos derechos hayan sido afectados. Por su parte, la eficacia de la acción de protección radica en su capacidad para producir efectos jurídicos reales y concretos, restituyendo el goce del derecho vulnerado y, cuando corresponda, disponiendo medidas de reparación integral, tanto material como inmaterial.

Este diseño normativo responde al modelo de Estado constitucional de derechos y justicia, instaurado por la Constitución ecuatoriana de 2008, en el cual se promueve una visión garantista⁴ del derecho, donde las normas constitucionales tienen fuerza vinculante directa y requieren mecanismos judiciales efectivos para su aplicación y cumplimiento.

No obstante, es imprescindible diferenciar entre los conceptos de eficacia, eficiencia y efectividad, los cuales, aunque frecuentemente usados como sinónimos, tienen en el ámbito jurídico significaciones precisas. La eficacia jurídica alude a la capacidad de una norma o institución de producir los efectos previstos por el

⁴ Diego Mogrovejo, *Los presupuestos de la acción Extraordinaria de la acción de protección el control del rol del juez en el neoconstitucionalismo garantista* (Quito: Corporación Editora Nacional, 2014), 26, “el Estado constitucional de derechos concreta el neoconstitucionalismo garantista, que surge poner a la parte orgánica constitucional dirigida a la limitación del poder público, al servicio de la parte dogmática constitucional relativa al régimen de los derechos, cobrando radical importancia el rol de los jueces garantes de los derechos, a través de las garantías entendidas como mecanismos para su protección (garantismo)”.

ordenamiento, es decir, su fuerza para obligar y transformar la realidad jurídica. La efectividad se relaciona con el grado en que la norma es observada y aplicada en la práctica por los destinatarios y los órganos competentes. En cambio, la eficiencia se refiere al uso óptimo de los recursos para alcanzar un fin, lo cual es relevante cuando se evalúa la capacidad institucional del sistema judicial para garantizar derechos de manera oportuna, con mínimos costos y máximo impacto.⁵

Aplicado al caso de la acción de protección, se puede afirmar que esta garantía será eficaz si logra restituir el derecho vulnerado; efectiva, si es ampliamente utilizada por la ciudadanía y aplicada por los jueces; y eficiente, si opera dentro de un marco institucional que optimiza los recursos y tiempos procesales para lograr su objetivo reparador. Por tanto, su diseño y aplicación deben cumplir no solo con principios de legalidad y justicia, sino también con estándares de desempeño institucional, que aseguren su utilidad real como herramienta de acceso a la justicia constitucional.

Legitimación activa: quién puede interponerla y contra quién procede

La acción de protección, según el artículo 88 de la Constitución del Ecuador, es un mecanismo directo y eficaz para defender derechos constitucionales. Su legitimación activa es amplia, lo que significa que puede ser presentada por cualquier persona, grupo o colectivo que haya sufrido una vulneración de derechos, ya sea por parte del Estado o de particulares. Incluso, quien presenta la acción no tiene que ser necesariamente la víctima directa, ya que el juez tiene la obligación de notificar a la persona afectada. Esta amplitud busca facilitar el acceso a la justicia y proteger de forma efectiva los derechos fundamentales.

Por lo tanto, la amplia legitimación activa, de la acción de protección constituye uno de los principales mecanismos jurisdiccionales de tutela de derechos fundamentales. Su objetivo es ofrecer una vía rápida, efectiva y directa frente a actos que afecten derechos constitucionales. Sin embargo, en la práctica judicial, esta herramienta ha sido limitada por interpretaciones que exigen agotar primero otras vías legales, aplicando el principio de subsidiaridad. Esto ha generado una contradicción entre lo que establece la Constitución y la forma en que algunos jueces aplican la norma, debilitando la protección efectiva de derechos, especialmente en el ámbito laboral público. En este contexto, donde los servidores públicos enfrentan relaciones laborales desiguales y necesitan respuestas rápidas, es fundamental que la acción de protección se interprete de manera garantista y

⁵ Claudia Storini y Marcos Navas Alvear, *La acción de protección en Ecuador* (Quito: Corte Constitucional del Ecuador, 2013), 44-50.

no restrictiva. Además, es importante recordar que el Estado no puede presentar esta acción alegando derechos derivados de la dignidad humana, ya que no es titular de esos derechos.

Todo lo acotado hace de la acción de protección un mecanismo de defensa de los derechos más cercano y ágil para los ciudadanos, además que permite el desarrollo de los derechos constitucionales, ya que, mediante un sistema llamado *certiorari*, la Corte Constitucional del Ecuador selecciona casos que permite crear nueva jurisprudencia,⁶ como lo establece el artículo 86,5 de la Constitución del Ecuador y art. 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

En cuanto al mandato del artículo 11, exige que los derechos constitucionales sean aplicados de forma directa e inmediata, sin embargo, la existencia de criterios jurisprudenciales que condicionan el acceso a la acción de protección, como la obligatoriedad de agotar previamente vías ordinarias, plantea una contradicción. ¿Cómo se puede garantizar la aplicación inmediata de un derecho si el afectado debe transitar primero por un proceso judicial prolongado, con recursos limitados y sin garantías de restitución? Esta pregunta subraya la necesidad de revisar críticamente los límites impuestos a las garantías constitucionales, para evitar que el formalismo jurídico desvirtúe su función protectora.

Ahora bien, una característica fundamental de la acción de protección dentro de la legitimación activa es su imprescriptibilidad, es decir, no está sujeta a plazos de caducidad para su interposición. Este rasgo responde a la naturaleza de la acción como garantía constitucional orientada a la reparación de derechos fundamentales vulnerados. La Corte Constitucional ha señalado que imponer límites temporales para su ejercicio podría contravenir el art. 11 de la Constitución, que establece que los derechos son irrenunciables, inalienables y de ejercicio directo.⁷

Esta característica cobra especial relevancia cuando se analiza la subsidiariedad de la acción de protección en conflictos laborales que involucran a servidores públicos. En estos casos, a menudo se discute si debe agotarse previamente la vía administrativa o judicial ordinaria antes de acudir al juez constitucional. Sin embargo, el carácter imprescriptible de la acción evidencia que su accesibilidad no está condicionada ni por el

⁶ Marco Navas Alvear, “Justicia Constitucional, la legitimidad y ejercicio de las Garantías: El caso de la acción de protección en el nuevo constitucionalismo ecuatoriano”, *Paper Universitario*, Universidad Andina Simón Bolívar, (2012): 5, <http://hdl.handle.net/10644/3218>.

⁷ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, en *Juicio n.º: 179-13-EP/20*, 4 de marzo de 2020, 25-8.

paso del tiempo ni por el agotamiento formal de procedimientos previos, siempre que se constate una violación de derechos constitucionales que no haya sido reparada de forma adecuada.

Por tanto, la imprescriptibilidad no solo refuerza la eficacia de esta garantía, sino que también se integra al análisis de su subsidiariedad, al demostrar que la acción de protección no es un recurso residual condicionado por plazos, sino una vía autónoma y excepcional cuando no existan mecanismos ordinarios eficaces para la tutela de los derechos, especialmente en el ámbito laboral público, donde las vías administrativas pueden ser insuficientes o ineficaces.

Tipología de actos u omisiones impugnables

En relación con los casos en los que procede interponer una acción de protección, el art. 88 de la Constitución del Ecuador nos da cada una de las fuentes de las vulneraciones de derecho, las cuales son:

Actos u omisiones de autoridad pública no judicial, referente a este tema, es importante citar el análisis que realiza el catedrático Francisco Guerrero, en el cual considera que el texto constitucional es impreciso, y sería un error tomarlo de forma textual sin antes realizar un profundo análisis. Con este análisis, se podría concluir que lo que se busca excluir son las decisiones jurisdiccionales y de las cuales existen una garantía específica que es la acción extraordinaria de protección.

En el ámbito del derecho administrativo, los actos administrativos constituyen una expresión directa de la voluntad de la administración pública. Según el artículo 98 del Código Orgánico Administrativo, se entiende por acto administrativo a la declaración unilateral de voluntad, emitida en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa.⁸

Los actos de autoridad pública, en el ámbito administrativo, que son objeto de acción de protección, son los actos administrativos de efecto individual, ya que los efectos crean, modifican o extinguen un derecho y pueden afectar a una persona en sus derechos fundamentales y la acción de protección proporciona un recurso judicial rápido y accesible para poder cuestionar esa decisión y, en caso de ser necesario, revertirla. De esta manera, no solo se protege a la persona directamente afectada, sino que también se

⁸ Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, Registro Oficial 31, 7 de julio de 2017, art. 98.

asegura que la administración pública respete los principios constitucionales y los derechos humanos en su actuación.

Ahora bien, cuando se analiza la procedencia de la acción de protección frente a actuaciones del poder público, es preciso señalar que no todos los actos administrativos pueden ser objeto de esta garantía. En general, son los actos de efecto individual—aquellos que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas concretas—los que pueden incidir directamente en derechos fundamentales y, por tanto, ser impugnados mediante esta acción.

En este contexto, la acción de protección se configura como un mecanismo judicial ágil y eficaz que permite cuestionar decisiones administrativas que vulneren derechos constitucionales, con la posibilidad de revertirlas cuando se acredite la afectación. De esta manera, no solo se garantiza la protección de la persona directamente perjudicada, sino que se fortalece el control sobre la actuación administrativa, exigiendo que esta se mantenga dentro de los límites del respeto a los principios constitucionales y los derechos humanos.

Actos, hechos y omisiones susceptibles de acción de protección

Actos normativos, es la voluntad que nace de una administración en ejercicio de una potestad legislativa y produce efectos generales.⁹ También posee características permanente y universal, es decir no se agota con su cumplimiento,¹⁰ algunos ejemplos de acto normativo administrativo son los reglamentos, las ordenanzas, acuerdos y resoluciones emanadas por los gobiernos autónomos descentralizados. Ahora bien, como conclusión y para un mejor entendimiento la diferencia entre acto normativo y actos administrativos generales, es que, la primera es fuente permanente de derecho, mientras que la segunda se agota con su ejecución.¹¹

Hechos administrativos, la administración pública declara su voluntad mediante un hecho administrativo. El Código Orgánico Administrativo en el art. 127 define el hecho administrativo: “Es toda actividad material, traducida en operaciones técnicas o actuaciones físicas, ejecutadas en ejercicio de la función administrativa, productora de efectos jurídicos directos o indirectos, sea que exista o no un acto administrativo previo”. Con esta definición, podemos decir que se puede vulnerar derechos constitucionales

⁹ Ecuador Defensoría del Pueblo, “El debido proceso en actos normativos y administrativos: 2012”: *Defensoría del Pueblo*, 2012, 5, <https://repositorio.dpe.gob.ec/handle/39000/2148>.

¹⁰ Ecuador Tribunal Constitucional, Registro Oficial 374, 9 de julio del 2004, art. 8.

¹¹ Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo* (Navarra: Civitas, 2006), 187.

establecidos en el art. 11, num. 9 de la Constitución del Ecuador, por lo tanto, se podría presentar acción de protección en contra de hechos administrativos, un ejemplo que esclarece mejor este concepto es la demolición de un edificio que se lo hace por mandato de un hecho administrativo, y que podría conllevar responsabilidades establecidas en el artículo nombrado.¹²

Omisiones de autoridad pública no judicial, estas omisiones se podrían considerar vulneración a los derechos fundamentales de una persona o administrado, ya que es una inacción del estado, un claro ejemplo es las personas que han dejado de recibir el servicio de salud diálisis para enfermos renales y que claramente es una omisión del estado lo que conllevaría que se pueda presentar acción de protección.

Políticas públicas, se puede definir como las sucesivas respuestas del estado frente a problemas que afectan a la sociedad. Las políticas públicas son un medio utilizado por el estado para dar respuesta a situaciones socialmente problemáticas.¹³ En la Constitución del Ecuador art. 85 define las políticas públicas como estrategias encaminadas al buen vivir y al goce de todos los derechos.

Acción u omisión de un particular, en la sentencia n.º 282-13-JP/19, se dejó claro que para que proceda la acción de protección el particular debe estar en una posición de poder frente a la parte accionante, que pueda vulnerar sus derechos.¹⁴

En la doctrina, la acción de protección es entendida como una garantía urgente y excepcional. No obstante, en la práctica judicial ecuatoriana, su tratamiento ha oscilado entre una herramienta de defensa accesible y una acción bloqueada por formalismos.

Esta contradicción revela la distancia entre los principios teóricos del Estado constitucional y su implementación efectiva. Resulta indispensable que los jueces comprendan la acción de protección no solo como una opción procedimental, sino como un instrumento para corregir desequilibrios estructurales en el ejercicio de derechos, especialmente en contextos de vulnerabilidad institucional como el que viven muchos servidores públicos. Mas, sin embargo, en la sentencia n.º 2006-18-EP/24 se refuerza la idea de la subsidiariedad en la acción de protección en los conflictos laborales y de esta forma se refuerza la idea de una acción de difícil acceso.

¹² Francisco Guerrero del Pozo, *Las garantías jurisdiccionales constitucionales en el Ecuador* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2020), 89.

¹³ Carlos Salazar Vargas, “Definición de Política Pública”, *Dossier, Colombia*, 2012, https://proyectos.javerianacali.edu.co/cursos_virtuales/posgrado/maestria_asesoria_familiar/proyectos_I/m%C3%B3dulo%202/C_Salazar.pdf.

¹⁴ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, en *Juicio n.º: 282-13-JP/19*, 4 de septiembre de 2019, 47.

En determinadas circunstancias, la acción de protección también puede dirigirse contra particulares que, aunque no formen parte de la administración pública, ejercen funciones que tradicionalmente corresponden al Estado. Este es el caso de quienes prestan servicios públicos impropios, es decir, aquellos servicios esenciales delegados excepcionalmente a entidades privadas o mixtas, conforme lo permite el artículo 316 de la Constitución del Ecuador. En este contexto, el artículo 314 establece que servicios como el agua potable, la energía eléctrica, las telecomunicaciones o la vialidad son considerados estratégicos, y su provisión debe orientarse siempre al interés general.

Cuando un particular que ha asumido la prestación de estos servicios vulnera los derechos de los usuarios, por ejemplo, mediante una prestación deficiente, discriminatoria o arbitraria puede activarse la acción de protección, siempre que se cumplan los requisitos constitucionales.

Por lo tanto, la acción de protección, como garantía constitucional prevista en el artículo 88 de la Constitución del Ecuador, se configura como un mecanismo eficaz para la tutela de los derechos fundamentales frente a actos u omisiones tanto de autoridades públicas como de particulares. Sin embargo, su ejercicio no es absoluto, ya que existen límites jurídicos que condicionan su admisibilidad y procedencia.

En este contexto, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece, en el art. 42, las causales de improcedencia, diferenciándolas de la inadmisión, figura procesal que se resuelve sin entrar al fondo del asunto. Esta distinción resulta esencial para comprender el alcance real de la acción de protección, ya que mientras la improcedencia genera efectos de cosa juzgada mediante sentencia,¹⁵ la inadmisión implica una resolución inicial que no produce dichos efectos.¹⁶ A través del análisis detallado de estas figuras, se busca clarificar el correcto uso del mecanismo y evitar su desnaturalización en el ámbito constitucional.

Resulta fundamental establecer esta diferenciación, puesto que, aunque en un inicio el juez no declare la inadmisión de la acción de protección en asuntos de carácter laboral, durante el desarrollo de la audiencia podría resolver su improcedencia. Esta práctica, observada en varios precedentes, con el razonamiento de la Corte Constitucional en la sentencia 2006-18-EP/24, pone de relieve que los jueces deben actuar con la debida diligencia la fundamentar sus decisiones, ya que una declaración de improcedencia sin motivación suficiente no solo debilita la coherencia del sistema de garantías

¹⁵ Hernando Devis Echandia, *Teoría General del Proceso* (Buenos Aires: Universidad, 2004), 280.

¹⁶ *Ibíd.*, 275.

constitucionales, sino que también puede generar un uso restrictivo de la acción de protección.

La Corte Constitucional en una regla jurisprudencial erga omnes estableció que los cinco primeros supuestos del art. 42 de la LOGJCC son causales de improcedencia y los dos últimos de inadmisión.¹⁷ Mientras la inadmisión impide que el juez entre al fondo del asunto y no genera efectos de cosa juzgada, la improcedencia sí implica una decisión de fondo que concluye con una sentencia, cerrando definitivamente el debate constitucional sobre el caso.

Causales de improcedencia e inadmisión

Dentro de estas causales de improcedencia, encontramos situaciones que buscan delimitar el uso correcto de esta acción. La primera causal contempla los casos en los que, tras el análisis del expediente, no se evidencia una vulneración real de derechos constitucionales o el accionante no logra demostrar dicha afectación.¹⁸ Esta medida busca evitar que la acción de protección se utilice para reclamos meramente subjetivos o sin sustento jurídico.

La segunda causal establece que no procede la acción cuando el acto que motivó la demanda ya ha sido revocado por la administración, siempre y cuando dicha revocatoria no haya causado daños susceptibles de reparación. No obstante, si el acto, pese a haber sido anulado, dejó consecuencias negativas en la esfera de derechos del afectado, la acción de protección aún puede ser viable para exigir medidas reparatorias.¹⁹

Por otro lado, la tercera causal excluye los casos en los que la acción de protección es utilizada únicamente para impugnar la legalidad o constitucionalidad de una norma o acto, sin que exista una vulneración concreta de derechos. En este caso, la acción pierde su naturaleza tutelar, pues su objetivo no es examinar abstractamente la validez de actos, sino reparar violaciones específicas a derechos fundamentales.²⁰

En la cuarta causal de improcedencia, se delimita aún más el principio de subsidiariedad: se establece que la acción de protección no debe proceder cuando el acto impugnado puede ser cuestionado a través de un proceso judicial ordinario, salvo que esta vía no resulte adecuada o eficaz para restituir el derecho vulnerado.²¹ Esta causal, que

¹⁷ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, en *Juicio n.º: 102-13-SEP-CC*, 4 de diciembre de 2013, 21-2.

¹⁸ Ecuador, *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*, Registro Oficial 52, 22 de octubre de 2019, art. 42.

¹⁹ *Ibíd.*

²⁰ *Ibíd.*

²¹ *Ibíd.*

será desarrollada en profundidad en los capítulos siguientes, es particularmente relevante para el análisis de los conflictos laborales de servidores públicos, donde frecuentemente se discute si la vía administrativa o judicial laboral ordinaria es realmente eficaz para la protección de derechos fundamentales. En este sentido, la aplicación estricta de la subsidiariedad, tal como ha sido interpretada en la jurisprudencia constitucional, incluyendo la sentencia n.º 2006-18-EP/24, se convierte en un eje de estudio para determinar hasta qué punto esta restricción afecta el acceso de los servidores públicos a la acción de protección, permitiendo evaluar su alcance y las implicaciones prácticas en el marco de la garantía constitucional.

Finalmente, la quinta causal se refiere a los casos en que se pretende, a través de la acción de protección, crear un nuevo derecho o reconocer uno que no ha sido previamente establecido en la Constitución o en instrumentos internacionales. La Corte ha reiterado que esta garantía no tiene por objeto la generación de derechos, sino la defensa de aquellos que ya están consagrados y han sido vulnerados por una actuación ilegítima del poder público o de un particular en posición de poder.

Estas causales de improcedencia no deben entenderse como obstáculos, sino como filtros necesarios para preservar el verdadero propósito de la acción de protección: la reparación efectiva de derechos, siempre dentro del marco del respeto al debido proceso y la seguridad jurídica. Comprender su aplicación y alcance es esencial para el análisis de su rol en conflictos laborales dentro del sector público.

En lo que se refiere a causales de inadmisión son dos: la primera causal se da cuando el legitimado activo busca cuestionar una decisión jurisdiccional, ya que impugnar decisiones judiciales tenemos la acción extraordinaria de protección,²² y la segunda causal, cuando el acto a ser impugnado proviene de decisiones del Consejo Nacional Electoral.

Partiendo del hecho de que la Constitución del Ecuador es producto de las luchas y demandas sociales, puede afirmarse que la acción de protección, además de ser un mecanismo rápido y eficaz para la tutela de derechos vulnerados,²³ se ha consolidado como un verdadero instrumento de política jurídica constitucional. Su alcance trasciende la resolución de casos individuales, ya que puede generar efectos erga omnes, lo que significa que las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional pueden tener

²² *Ibíd.*

²³ Navas Alvear, “Justicia constitucional, la legitimidad y ejercicio de las garantías”, 5.

consecuencias sociales de amplio alcance, al incidir estructuralmente en la interpretación y garantía de los derechos.

Los jueces en el papel de las garantías constitucionales como la acción de protección tienen un rol muy importante, pues deberá precautelar los derechos constitucionales, ya que no actúan como simples mediadores entre los actores, sino que tienen la facultad de interpretar desde una visión garantista, sin tintes políticos ni partidarios, el avance de los derechos.

En definitiva, la acción de protección se configura como una garantía constitucional de carácter tutelar y reparatorio, diseñada para responder de forma efectiva a la vulneración de derechos fundamentales, ya sea por parte de autoridades públicas, particulares en posición de poder o incluso mediante omisiones del Estado. Su correcta aplicación exige una comprensión precisa de los actos impugnables, así como de las causales de improcedencia e inadmisión previstas en la normativa vigente, que delimitan su alcance para evitar su uso indebido.

En este marco, cobra especial relevancia el principio de subsidiariedad, especialmente en contextos como los conflictos laborales en el sector público, donde es necesario evaluar si los mecanismos ordinarios disponibles son realmente eficaces. Finalmente, el rol de los jueces constitucionales resulta decisivo, ya que su función no se limita a la resolución formal de conflictos, sino que implica la interpretación garantista de los derechos y la consolidación de una justicia constitucional comprometida con el desarrollo progresivo de los derechos fundamentales.

2. Subsidiariedad en la garantía constitucional de acción de protección

El principio de subsidiariedad constituye hoy un pilar fundamental del constitucionalismo garantista, y su aplicación trasciende la mera técnica organizativa del Estado para insertarse en una visión más amplia de la gobernanza democrática, donde el poder debe ser ejercido con contención, eficiencia y respeto a la pluralidad social.

En el ámbito judicial se ha interpretado a la subsidiariedad como algo secundario, es decir accesorio de algo principal. Como concepto político, la subsidiariedad representa un reparto de competencias dando al ciudadano lo más cercano o más fácil dentro de su capacidad y dejando al estado lo más difícil, dicho de otra manera, lo que no pueda o no esté al alcance del ciudadano.²⁴

²⁴ *Ibíd.*, 22-3.

En definición la subsidiariedad es “cuando no exista otro mecanismo en el ordenamiento jurídico que permita, a quien se considera ofendido por un determinado acto u omisión, solventar el vicio que contiene dicho acto”.²⁵ Bajo esta perspectiva, la subsidiariedad adquiere un carácter excluyente frente a los procedimientos jurídicos ordinarios, al entenderse que, cuando ninguna otra vía resulte adecuada o eficaz, la acción de protección se configura como el mecanismo idóneo y privilegiado para la restitución de derechos vulnerados. Esta definición resulta particularmente pertinente para los conflictos laborales de servidores públicos, materia central de esta investigación, ya que permite analizar en qué medida la Corte Constitucional, a través de fallos como la sentencia n.º 2006-18-EP/24, ha delimitado el alcance de la acción de protección frente a la existencia de procedimientos administrativos o judiciales ordinarios, evaluando si la aplicación del principio de subsidiariedad favorece o restringe el acceso a esta garantía constitucional en el ámbito laboral del sector público.

Regulación en la LOGJCC y la Constitución

Respecto al ordenamiento jurídico en la LOGJCC en el art. 40, núm. 3 y art. 42, núm. 4, en el primer artículo mencionado nos dice que uno de los requisitos para interponer la acción de protección, es que, no exista otro mecanismo adecuado y eficaz para proteger los derechos violados, y en el art. 42 establece las improcedencias de la acción de protección y una de ellas, es que, un acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial salvo que se demuestre que la vía no es adecuada ni eficaz. Por consiguiente, bajo este análisis se llevaría a pensar que la acción de protección procede solo cuando no exista una vía adecuada y eficaz.

Aunque una interpretación excesivamente formalista del ordenamiento jurídico podría considerarse formalmente correcta, ello no necesariamente garantiza una adecuada protección de los derechos constitucionales. En la práctica, tal lectura puede dar lugar a una desnaturalización de la acción de protección, al permitir que los jueces califiquen los casos como simples cuestiones de legalidad, sin examinar de fondo si existe una afectación a derechos constitucionales. Esta interpretación reduccionista podría provocar un menoscabo o desconocimiento de derechos, al desestimar las acciones sin una valoración constitucional sustantiva.

²⁵ Juan Francisco Guerrero del Pozo, *El agotamiento de recursos previo a la acción extraordinaria de protección ¿un presupuesto material o procesal?* (Quito: Corporación Editora Nacional, 2017), 35-6, <http://hdl.handle.net/10644/6077>.

Estándares jurisprudenciales relevantes

Con el fin de evitar este tipo de decisiones formales que comprometen la tutela efectiva de derechos, en la sentencia 001-16-PJO-CC²⁶, la Corte establece un estándar importante: la subsidiariedad no debe ser un filtro previo que impida el conocimiento del caso, sino una herramienta de análisis posterior a la verificación de la posible vulneración de derechos. Este razonamiento es clave para evitar que el acceso a la justicia sea condicionado por tecnicismos procesales. Sin embargo, decisiones posteriores como la sentencia 2006-18-EP/24 parecen contradecir este estándar, priorizando el examen formal de la vía judicial ordinaria sobre la urgencia de proteger derechos constitucionales. Esta falta de coherencia debilita la confianza en la acción de protección como garantía real.

La sentencia 001-16-PJO-CC reafirma el enfoque garantista de la acción de protección, exigiendo a los jueces priorizar una interpretación constitucional por encima de una legalista, en cumplimiento del principio pro homine y de la tutela judicial efectiva, esto busca contrarrestar el uso de argumentos basados únicamente en la legalidad, como aquellos que señalan que todo acto administrativo puede ser impugnado judicialmente según el artículo 173 de la Constitución, que la acción de protección cuestiona un acto administrativo, que el artículo 42 de la LOGJCC la declara improcedente si existe una vía ordinaria adecuada y eficaz, y que el accionante no ha demostrado la ineficacia de dicha vía, cuando en realidad corresponde al juez garantizar la protección de derechos constitucionales sin trasladar al accionante la carga de probar la idoneidad del mecanismo constitucional.²⁷

El propósito central de la acción de protección es que sea el juez quien garantice y fundamente la inexistencia de una vulneración de derechos constitucionales, sin trasladar al accionante la carga de demostrar la idoneidad de esta vía. En el ámbito constitucional, la carga de la prueba se invierte, lo que significa que no corresponde al ciudadano probar la afectación, sino al Estado justificar que no ha vulnerado derechos.²⁸

En este sentido, la Corte Constitucional del Ecuador ha señalado que los procesos que requieren una actividad probatoria más compleja pertenecen a la jurisdicción ordinaria. Por el contrario, en las acciones constitucionales se admite el uso de pruebas

²⁶ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, en *Juicio n.º: 001-16-PJO-CC*, 22 de marzo de 2016, 23.

²⁷ Guerrero del Pozo, *Las garantías jurisdiccionales constitucionales en el Ecuador*, 108.

²⁸ Ecuador, *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*, Registro Oficial 52, 22 de octubre de 2019, art. 16.

más flexibles, como copias simples de documentos públicos, recortes de prensa, declaraciones de funcionarios en medios de comunicación, así como mecanismos como la carga probatoria dinámica, la inversión de la carga de la prueba, la conformación de comisiones para recabar evidencia, o el uso de presunciones cuando los elementos probatorios están en poder del presunto responsable.

Por su parte, el artículo 88 de la Constitución del Ecuador,²⁹ establece que la acción de protección debe ser directa y eficaz. Esto implica que, ante la alegación de una vulneración de derechos constitucionales, no puede exigirse al accionante la interposición previa de otras acciones o recursos judiciales como requisito de admisibilidad. Tal exigencia desnaturalizaría esta garantía, al subordinar el acceso inmediato a la justicia constitucional a trámites que podrían dilatar indebidamente la protección de los derechos.

En concordancia con este enfoque, la Corte Constitucional, mediante la sentencia 016-13-SEP-CC,³⁰ ha ratificado que la acción de protección es el mecanismo más idóneo y eficaz cuando el juez verifica una vulneración real de derechos constitucionales. No obstante, no todas las infracciones al ordenamiento jurídico deben ser debatidas en el ámbito constitucional, ya que los conflictos de legalidad tienen su cauce en la jurisdicción ordinaria. Es responsabilidad del juez constitucional, al sustanciar la garantía, determinar si se trata de una afectación a derechos fundamentales o de una controversia infraconstitucional, en cuyo caso puede señalar otras vías.

En definitiva, la acción de protección no sustituye a otras vías judiciales cuando estas son adecuadas y eficaces, pero tampoco puede ser subordinada a ellas si no lo son. Este equilibrio entre subsidiariedad y eficacia directa refleja una comprensión madura del rol que cumple esta garantía dentro del sistema de protección de derechos del Estado constitucional ecuatoriano.

Siguiendo con el análisis de la Corte Constitucional, en la sentencia n.º 006-17-SEP-CC expresa que el derecho puede ser vulnerado en dos aspectos, el primero en el ámbito legal y el segundo en un ámbito del derecho constitucional, por lo que, la Corte establece que para reparar el primer ámbito la vía idónea sería la ordinaria y para reparar el segundo ámbito es la acción de protección, y concluye con la improcedencia de la acción de protección cuando se proponga de manera paralela a una demanda en la vía ordinaria con las mismas pretensiones.

²⁹ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.

³⁰ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, en *Juicio n.º: 006-17-SEP-CC*, 11 de enero de 2017, 28.

Diferenciándose de la sentencia n°283-14-EP/19 de la Corte Constitucional, manifiesta que la acción de protección y la vía contenciosa administrativa son vías paralelas, pues la una resuelve derechos constitucionales y al otra realiza un control de legalidad. Y de esta forma no existiría *litis pendentia*.³¹

En el mismo sentido, la sentencia n° 307-10-EP/19 por la Corte Constitucional del Ecuador, en la que reitera que la naturaleza de carácter administrativa de un caso no es causal suficiente para negar una acción de protección, sino que, el juez tendrá que hacer un análisis profundo para asegurarse que no ha existido una vulneración del derecho.³²

Diferencias con la residualidad

Para establecer con claridad la diferencia conceptual entre los principios de subsidiariedad y residualidad en el ámbito del control constitucional, la jurista Dunia Martínez sostiene que la residualidad implica la procedencia de una acción constitucional únicamente cuando se han agotado todos los mecanismos ordinarios disponibles en el ordenamiento jurídico. Por su parte, la subsidiariedad exige acreditar que la acción constitucional constituye la única vía adecuada y eficaz para la tutela inmediata de derechos fundamentales.³³

Esta distinción cobra particular relevancia al analizar la procedencia de la acción de protección frente a actos administrativos. En estos casos, cuando el acto impugnado vulnera directamente derechos de rango constitucional, y no meramente legal, no resulta procedente la vía contencioso-administrativa ordinaria. Ello se debe a que esta última está diseñada para examinar la legalidad del acto administrativo, no su constitucionalidad. Por tanto, la acción de protección tiene una finalidad distinta: restablecer de manera inmediata el goce del derecho constitucional vulnerado, lo que implica un enfoque y finalidad diferenciados respecto del juez contencioso-administrativo.³⁴

En este contexto, el profesor Ramiro Ávila sostiene que la acción de amparo tiene una naturaleza jurídica residual, en la medida en que el sistema de justicia ordinaria ofrece diversos mecanismos procesales para resolver las controversias, tales como los procesos contencioso-administrativos, penales, civiles, laborales o incluso medidas cautelares. No

³¹ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, en *Juicio n.º: 283-14-EP/19*, 4 de diciembre de 2019, 6.

³² Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, en *Juicio n.º: 307-10-EP/19*, 9 de julio de 2019, 4.

³³ Dunia Carmita Martínez Molina, “La acción de protección en el Ecuador efectividad y alcances” (tesis doctoral, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2024), 323, <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/10459/1/TD227-DDE-Martinez-La%20accion.pdf>.

³⁴ *Ibíd.*

obstante, otros autores han profundizado en el análisis de su alcance, señalando que el amparo —y en particular la acción de protección en el marco ecuatoriano— no debe considerarse exclusivamente residual, dado que su procedencia no siempre está supeditada al agotamiento previo de las vías ordinarias, sino a la efectividad e idoneidad de dichas vías para garantizar los derechos fundamentales afectados.³⁵

En conclusión, bajo el análisis realizado y las líneas jurisprudenciales de las sentencias de la Corte Constitucional, el principio de subsidiariedad en la acción de protección no existe, ya que, de ser así, la acción de protección debería ser usada de forma complementaria o supletoria, y, al contrario, la acción de protección es una vía directa y efectiva para hacer cumplir con los derechos establecidos en la Constitución del Ecuador, precautelando los derechos. Y si bien el ordenamiento jurídico contempla la subsidiariedad como criterio para evaluar la procedencia de esta acción, su lectura debe ser material y garantista, no meramente formal. La acción de protección no es subsidiaria ni supletoria, sino una garantía autónoma, directa y eficaz, cuya activación no puede estar supeditada a la utilización previa de otras vías judiciales, salvo que estas sean realmente adecuadas para tutelar los derechos afectados.

3. Residualidad en la garantía constitucional de acción de protección

La residualidad se puede definir como una acción que solo puede ser activada cuando se han agotado todos los medios de impugnación.³⁶ En un contexto histórico, en la Constitución Política del Ecuador de 1998, existía el amparo de protección en el cual se suprimió el elemento de irreparabilidad de los presupuestos de admisión, este elemento que requería agotar todas las vías de impugnación para poder interponer el amparo de protección, por lo tanto, en esta constitución el amparo no era residual.³⁷ Esta acción conlleva a la desnaturalización de la acción de amparo ya que se interponía casos meramente patrimoniales o civiles para de esta forma ahorrarse un proceso largo.

Respecto a este uso abusivo de la acción de amparo, la Corte Suprema de Justicia tuvo que establecer límites a la presentación de esta acción pese a que ya constaban estos requisitos en la Constitución de 1998, las cuales eran: acto ilegítimo, daño inminente, y

³⁵ *Ibíd.*

³⁶ Guerrero del Pozo, *Las garantías jurisdiccionales constitucionales en el Ecuador*, 112.

³⁷ Pablo Alarcón, *La ordinarización de la acción de protección* (Quito: Corporación Editora Nacional, 2013), 20, <http://hdl.handle.net/10644/4020>.

derecho constitucional dañado, pero esto ocasiono que los tribunales se limiten a repetir estos elementos sin que exista un análisis o motivación adecuado de cada tema.³⁸

Por consiguiente, tanto el suprimir la residualidad como poner límites a la presentación del amparo no soluciono ninguno de los dos problemas, en este caso el deber de analizar y motivar el uso adecuado de la acción de amparo era responsabilidad del juez, pero mientras el sistema jurídico no aplique de una manera consiente la motivación adecuada, el exceso y el límite de las garantías jurisdiccionales seguirán ocurriendo.

¿Es la acción de protección una garantía directa y eficaz?

La acción de protección, consagrada en la Constitución de 2008 como una garantía de acceso directo a la tutela de los derechos, no puede ser considerada una vía residual. Entenderla de ese modo implicaría desnaturalizar su esencia como mecanismo idóneo, directo y eficaz para la protección inmediata de los derechos constitucionales.³⁹

Respecto a lo que establece la legislación, en el art. 88 de la Constitución y arts. 40 y 42 de la LOGJCC, no exige el agotamiento de otros medios para poder interponer la acción de protección. De la misma forma, en la sentencia n.º 001-16-PJO-CC de la Corte Constitucional, establece que la acción de protección no tiene carácter residual, ya que contravendría su naturaleza de garantía directa y eficaz.

Por otra parte, el análisis que realiza el catedrático Agustín Grijalva recalca que en el año 2010 pese a iniciar con una Constitución relativamente nueva y que está encaminada a fortalecer las garantías jurisdiccionales, el carácter de residual que le ha dado la Ley de Garantías Jurisdiccionales ha determinado una tasa alta de negar las acciones de protección en primera instancia en 8 de 10 casos, con la principal argumentación que el accionante tiene otras vías ordinarias para ejercer sus derechos, mientras que en la Corte Provincial el índice que rechazo a las apelaciones en las acciones de protección sube a 9 de 10 casos.⁴⁰

En conclusión, la acción de protección no puede ser tratada como una vía residual, ya que ello afectaría directamente su eficacia como garantía constitucional. Frente a ello, surge una legítima preocupación sobre si el ordenamiento jurídico y sus operadores están

³⁸ *Ibíd.*

³⁹ Corte Constitucional del Ecuador, en sentencia n.º 001-16-PJO-CC, 22 de marzo de 2016. En esta sentencia la Corte, refiere: “En base a estas consideraciones, es criterio de esta Corte, que el legislador, al emitir el texto del art. 40, num. 3 de la LOGJCC, de ninguna manera considera a la acción de protección como una garantía jurisdiccional de carácter residual, pues ello implicaría, para la persona cuyo derecho constitucional ha sido vulnerado, la obligación de agotar previamente todas las distintas instancias decisorias antes de acceder a la justicia constitucional.”

⁴⁰ Grijalva, *Las garantías de los derechos en el 2010*.

preparados para aplicar límites restrictivos sin poner en riesgo la tutela efectiva de los derechos. Esta preocupación se justifica aún más considerando que la Corte Constitucional ha señalado, en múltiples fallos, que el rechazo de acciones constitucionales debe estar debidamente motivado, atendiendo al principio de protección más favorable a la persona.

4. Acción de protección: ¿una garantía directa y eficaz para la tutela de los derechos fundamentales?

La acción de protección, establecida en la Constitución del Ecuador de 2008, representa un mecanismo esencial dentro del sistema de garantías jurisdiccionales para la defensa de los derechos fundamentales. Su carácter directo y eficaz permite que cualquier persona que considere vulnerado un derecho constitucional acceda a este recurso sin necesidad de agotar previamente otras instancias judiciales. Sin embargo, su aplicación ha sido objeto de interpretaciones diversas que, en algunos casos, han restringido su alcance bajo el argumento de que existen vías ordinarias disponibles. Esta situación ha generado un debate sobre la efectividad real de la acción de protección como mecanismo inmediato para restablecer derechos vulnerados.

La tutela de los derechos en el marco constitucional no se limita al reconocimiento formal, sino que exige su garantía efectiva mediante mecanismos, procedimientos y acciones previstos en la Constitución. Esta protección implica que el Estado no solo reconozca los derechos fundamentales, sino que los promueva, respete y proteja activamente, en conjunto con la corresponsabilidad de la sociedad.

A partir de lo expuesto, se concluye que la acción de protección constituye un medio adecuado para garantizar los derechos constitucionales de manera efectiva. No obstante, es necesario profundizar en su análisis para comprender con mayor claridad sus alcances y limitaciones. El artículo 1 de la Constitución del Ecuador establece que el país es un Estado de derechos y justicia, comprometido con la protección y el respeto de los derechos inherentes al ser humano, lo cual se refleja en diversos artículos que consagran el acceso a la justicia, las garantías judiciales y el control constitucional.

En el marco del estado constitucional de derechos, el rol del juez adquiere una relevancia fundamental, ya que no se limita únicamente a aplicar la ley de manera literal, sino que se convierte en garante del respeto y cumplimiento de los derechos constitucionales. Su función va más allá de ser un ejecutor normativo, posicionándose como un intérprete activo de las garantías constitucionales.

En esta línea, la supremacía constitucional requiere no solo reconocimiento formal, sino también mecanismos efectivos que la respalden. Como lo señala el catedrático Pablo López, este principio perdería fuerza sin un sistema de control que lo haga operativo. Para ello, es indispensable contar con una magistratura constitucional que actúe como órgano de vigilancia, junto con procesos constitucionales que permitan hacer valer la superioridad de la Constitución frente a actos, normas u omisiones que la infrinjan, ya sea por parte de los poderes públicos o de particulares que actúan en nombre del Estado.⁴¹

A diferencia del constitucionalismo clásico, centrado en la organización del poder y en una visión formalista del derecho, el constitucionalismo contemporáneo se orienta hacia una perspectiva sustantiva. En este nuevo enfoque, la Constitución no solo estructura el poder político, sino que se convierte en un instrumento de garantía real de los derechos fundamentales. En este contexto, el juez constitucional asume un papel activo y garantista, interpretando y aplicando la norma suprema con base en principios como la justicia material, la dignidad humana y la protección efectiva de los derechos, superando así una visión meramente positivista del derecho.

Ahora bien, restringir el ámbito de protección de los derechos podría resultar contraproducente en la búsqueda y avance de las garantías de los derechos, como lo establece la Convención Americana de Derechos Humanos en el art. 25.⁴² Por consiguiente, el restringir un derecho constitucional desacataría lo que la convención instituye al decir que se tiene que garantizar el acceso sencillo y rápido a la justicia, que en este caso la acción de protección garantiza. La naturaleza de la acción de protección es que, una vez vulnerado el derecho, se busque la reparación integral del derecho vulnerado, por lo que la no reparación del daño de forma rápida podría ocasionar un daño más grave e irreparable.

Respecto al reconocimiento de las violaciones de derechos humanos, en Ecuador existe una problemática respecto a esto, pues no ha sido fácil luchar contra un sistema que reconozca y valide esta lucha. La acción de protección al ser relativamente más rápida y corto en sus tiempos de presentación ha servido como alivio y protección de las personas que recurren a la misma, por lo que es importante en la tutela de los derechos.

⁴¹ Pablo Sebastián López Hidalgo, *Del amparo a la acción de protección: ¿Regulación o restricción a la protección de los derechos fundamentales?* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2012), 52, <http://hdl.handle.net/10644/3330>.

⁴² Convención Americana sobre Derechos Humanos, 11 de febrero de 1978, https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf.

Capítulo segundo

El principio de estabilidad laboral como derecho fundamental de los servidores públicos y la acción de protección como mecanismo de tutela

El derecho al trabajo es considerado como un derecho humano, ya que se puede considerar como un medio para alcanzar una libertad económica, realización personal y contribuir al desarrollo de una sociedad.

El trabajo ha sido una categoría central en el pensamiento de los sociólogos clásicos. Karl Marx lo abordó como una relación social estructurada por el sistema capitalista, en la que el trabajador intercambia su fuerza de trabajo por un salario, lo que implica una forma de alienación. Emile Durkheim, en cambio, analizó el trabajo desde la perspectiva de la cohesión social, destacando su papel en la división del trabajo como base de la solidaridad orgánica en las sociedades modernas. Por su parte, Max Weber vinculó el trabajo con el ethos protestante, resaltando su función como expresión de racionalidad y vocación en el desarrollo del capitalismo moderno.⁴³

Las luchas sociales han sido fundamentales para lograr el reconocimiento de los derechos de los trabajadores, lo que se busca mediante esta lucha es el progreso de los derechos labores. En el caso de Ecuador desde la Constitución de 1929 hasta la de 1967, está influenciada por el movimiento obrero y los partidos influenciados por el socialismo de aquella época que buscaba reconocer los derechos sociales, económicos, laborales, y que al día de hoy notablemente la actual constitución busca reforzar estos derechos.⁴⁴ La estabilidad laboral es importante para el avance de una sociedad que busca de forma equitativa la protección a los trabajadores, a través de mecanismos jurídicos que protejan este principio.

La Constitución al garantizar el derecho al empleo, garantiza la perceptibilidad inmediata de este derecho. De tal manera, que cualquier acción que vulnere el derecho al

⁴³ Jairo Rivera, “El mercado laboral ecuatoriano y los efectos del COVID-19: Percepciones desde los trabajadores”, Universidad Andina Simón Bolívar, (2023): 3-4, <https://doi.org/10.31243/id.v16.2022.1804>.

⁴⁴ Ramiro Ávila Santamaría, “Evolución de los derechos fundamentales en el constitucionalismo ecuatoriano” (informe de investigación, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2012), <http://hdl.handle.net/10644/3821>.

trabajo será motivo de acción constitucional, siempre que se vulnere el núcleo del derecho y con las salvedades antes ya tratadas en el capítulo de la acción de protección.

En este capítulo se abordará el concepto y el ámbito de aplicación del derecho al trabajo, así como el principio de estabilidad laboral en el Ecuador. Además, se analizará si la acción de protección constituye un mecanismo adecuado y efectivo para la tutela de este derecho. De esta forma se analizará cómo estos tres elementos garantizan un sistema laboral justo.

1. El derecho al trabajo y principio de estabilidad como derecho fundamental

El trabajo puede tener distintos significados según la perspectiva desde la que se lo analice, ya sea sociológica, jurídica o económica. Para efectos del desarrollo de este tema, resulta necesario precisar su definición. Desde la economía política, por ejemplo, Adam Smith concibe el trabajo como un proceso productivo y una fuente esencial de generación de riqueza para el desarrollo económico.⁴⁵ Desde el punto de vista sociológico, el trabajo es una actividad humana que tiene implicaciones sociales e individuales con un impacto dentro de la sociedad.⁴⁶

En el ámbito jurídico-laboral, el trabajo es un derecho y un deber social, mediante un contrato laboral en la que las partes se comprometen a prestar un servicio a cambio de una remuneración.⁴⁷ El trabajo desde la perspectiva constitucional es un derecho inherente a la dignidad humana, que garantiza el desarrollo de una vida digna.⁴⁸ Por lo tanto, se considera un deber social que compromete tanto a legisladores, poder ejecutivo, judicial y a la sociedad a un desarrollo del derecho al trabajo.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), promueve los derechos laborales reconocidos internacionalmente, a través de la justicia social y ha definido al trabajo como “conjunto de actividades humanas, remuneradas o no, que producen bienes o servicios en una economía, o que satisfacen las necesidades de una comunidad o proveen los bienes necesarios para los individuos”.⁴⁹

⁴⁵ Rubén Tansini, *Economía para no economistas* (Montevideo: Universidad de la República, 2003), 245-6, <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/handle/CLACSO/7637>.

⁴⁶ Lina Parra, *Constitucionalismo contemporáneo y la teoría del contenido mínimo: El derecho al trabajo* (Quito: Corporación Editora Nacional), 13-4, <http://hdl.handle.net/10644/3830>.

⁴⁷ Ecuador, *Código de Trabajo*, Registro Oficial 167, Suplemento, 16 de diciembre de 2005, art. 2.

⁴⁸ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 33.

⁴⁹ Organización Internacional del Trabajo, *Tesoro de la OIT, en International Labour Organization*, citado en Lina Parra Cortés, *Constitucionalismo contemporáneo y la teoría del contenido*

En este mismo sentido, la Convención de Viena reconoce al derecho al trabajo como un derecho humano esencial, “un derecho humano, y un trabajo digno, en tal sentido, la teoría del *jus cogens* no solo asegura el trabajo digno en la esfera del derecho al trabajo, garantiza la estabilidad laboral”.⁵⁰ Por lo tanto, el derecho al trabajo y a la estabilidad laboral es un principio imperativo tanto en la legislación ecuatoriana como internacional.

Ante la terminación de una relación laboral, deben preservarse los principios fundamentales que lo configuran, tales como el acceso a una remuneración justa, condiciones laborales dignas, posibilidades reales de desarrollo profesional y la garantía de un proyecto de vida. Estos elementos constituyen el núcleo esencial del derecho al trabajo y, por tanto, deben ser protegidos bajo cualquier circunstancia, conforme a los estándares nacionales e internacionales de derechos humanos.

El acceso al trabajo implica una actuación positiva por parte del estado, esto quiere decir, que el estado debe actuar para garantizar el derecho, mediante políticas públicas, normativas y acciones de vigilancia encaminadas a garantizar este derecho y un acceso equitativo y no discriminatorio. El autor Rafael Sastre indica “el derecho a un puesto de trabajo, exigible frente a los poderes públicos”.⁵¹ La libertad en el derecho al trabajo, es una actuación negativa del estado, pues se basa en la libertad de las personas de poder escoger un trabajo de acuerdo a sus facultades, gusto y proyección personal, pero considerando siempre que el derecho al acceso al trabajo es un complemento a la libertad de trabajo, pues tener la posibilidad de elegir y garantizar la contratación laboral debería ser una realidad más allá de una utopía. El mismo autor sostiene que el acceso al trabajo es un derecho a la inserción y permanencia laboral.⁵²

En la normativa internacional el acceso al trabajo es un derecho humano, así lo enuncia en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en el art. 23,⁵³ y se sustenta en que el trabajo es un medio fundamental para garantizar la dignidad humana, bienestar económico y desarrollo de capacidades sociales y productivas.

mínimo: *El derecho al trabajo*” (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional, 2003), <http://hdl.handle.net/10644/3830>.

⁵⁰ Miguel Ángel Paguay Duchi & Martha Morales Navarrete, “La estabilidad laboral en el Ecuador”, *Revista Universidad y Sociedad* 15 (2023): 349-50, <http://scielo.sld.cu/pdf/rus/v15n2/2218-3620-rus-15-02-346.pdf>

⁵¹ Rafael Sastre Ibarreche, *El derecho al trabajo, ¿un derecho en crisis permanente?* (Ciudad de México: Fontamara 2003), 280.

⁵² *Ibíd.*

⁵³ Organización de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, 10 de diciembre de 1948, https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf.

Pese a los esfuerzos que garantiza los instrumentos internacionales, la normativa legal ecuatoriana y políticas públicas, el acceso al trabajo enfrenta diversos retos: desigualdades estructurales, condiciones precarias de empleo, inestabilidad laboral, desajustes en el mercado económico entre los demás factores que existen.

Elementos del trabajo digno

Los derechos humanos laborales, es la garantía de poder contar con espacios de trabajo digno con un salario justo y acorde a su desempeño, la igualdad y no discriminación laboral, que deben darse en condiciones de estabilidad, equidad y dignidad humana. Consecuentemente el derecho al trabajo debe ser digno, así lo manifiesta la autora Lina Parra, en la que, basándose en los objetivos de la OIT sobre el derecho al trabajo, ha determinado que el trabajo digno o decente está compuesto de los siguientes elementos: promoción de los derechos fundamentales en el trabajo, empleo, protección social y diálogo social.⁵⁴

La promoción de los derechos fundamentales en el trabajo se fundamenta en la no discriminación o abusos a los trabajadores para asegurar empleo digno. La protección social es fundamental para lograr un empleo digno pues garantiza la seguridad social y económica. El diálogo social es el pilar para la construcción de una democracia en los acuerdos en temas relacionados con los derechos de los trabajadores.

La estabilidad laboral: concepto, naturaleza y límites

Referente a los derechos de las servidoras y servidores públicos en Ecuador dentro de todos los derechos establecidos en la Constitución del Ecuador, se encuentra uno de los derechos fundamentales e irrenunciables el cual es la estabilidad laboral. Según los psicólogos organizacionales la vulneración a este derecho ha desencadenado en los trabajadores la percepción de inseguridad y preocupación a la propia supervivencia, todo esto sumado al alto compromiso que se exige en sus trabajos.⁵⁵

En conclusión, el derecho al trabajo es fundamental para el desarrollo individual y colectivo y esencial para el desarrollo económico y social. Como se analizó no solo implica el hecho de acceder a un trabajo, sino que este cumpla con los derechos y principios laborales entre estos, el derecho a la estabilidad laboral. El acceso al trabajo debe ser una realidad alcanzable para todos los ecuatorianos.

⁵⁴ Parra Cortes, *Constitucionalismo contemporáneo y la teoría del contenido mínimo*, 27-8.

⁵⁵ Bryan Velaña Bayas, “La afectación del derecho al trabajo de los servidores públicos ocasionado por los contratos laborales en el Ecuador”, *Boletín coyuntura*, n.º 22 (2019): 21, <http://dx.doi.org/10.31164/bcoyu.22.2019.720>.

Como se ha analizado, la estabilidad laboral es un derecho constitucional reconocido en el marco de la Constitución del Ecuador, considerado de preceptividad aplazada, lo que implica que su plena realización depende de un desarrollo progresivo por parte del Estado. Este derecho es esencial en la vida de los trabajadores, ya que representa una garantía frente a despidos arbitrarios y proporciona seguridad en el empleo y en el ingreso económico, elementos fundamentales para la estabilidad personal y familiar. Así lo destaca Juan Carlos Fernández en su obra *Derecho del trabajo: doctrinas esenciales*, al señalar que la estabilidad laboral busca evitar despidos injustificados que pueden afectar gravemente la vida del trabajador y su entorno.⁵⁶

La estabilidad laboral, en el marco del derecho laboral, reviste una importancia fundamental, pues garantiza a los trabajadores y sus familias condiciones de vida digna y contribuye al fortalecimiento de una sociedad más justa, en la que se consolidan los derechos laborales como pilar del desarrollo social. Este principio encuentra respaldo en instrumentos internacionales, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer que reconoce el derecho al trabajo como un derecho inalienable de todo ser humano y exige su especial protección, particularmente frente a situaciones de vulnerabilidad en las que pueden encontrarse los trabajadores. La estabilidad laboral adquiere un carácter fundamental al estar respaldada por diversos principios constitucionales, entre ellos la protección especial a los trabajadores, la adopción de medidas de acción afirmativa y el reconocimiento de la igualdad tanto material como formal.

Por lo tanto, toda forma de terminación de la relación laboral debe encontrarse debidamente sustentada y motivada, a fin de no vulnerar los derechos de los trabajadores. En este contexto, puede identificarse una doble dimensión: por un lado, la certeza de que, ante una afectación a los derechos fundamentales y a la dignidad humana del trabajador, este podrá acudir a la acción de protección como garantía constitucional; y, por otro, la incertidumbre respecto de si dicha afectación será considerada, en la práctica judicial, como suficiente para activar la procedencia de este mecanismo para proteger por medio de la acción de protección.⁵⁷

Diferencia entre derecho adquirido y expectativa legítima

⁵⁶ Juan Carlos Fernández Madrid, *Derecho del Trabajo, doctrinas esenciales* (Buenos Aires: La Ley, 2010), 1507-8.

⁵⁷ Javier Neves Mujica, “Libertad de trabajo, derecho al trabajo y derecho de estabilidad en el trabajo”, accedido el 9 de abril de 2025, 26, file:///C:/Users/user/Downloads/16787-Texto%20del%20art%C3%ADculo-66731-1-10-20170421.pdf.

A partir del análisis realizado, se puede afirmar que, aunque el derecho al trabajo —y particularmente la estabilidad laboral— está reconocido como un derecho constitucional, su ejercicio no reviste un carácter absoluto. Su garantía está condicionada por límites normativos y requisitos legales específicos, lo que exige una evaluación contextualizada en cada caso, especialmente cuando se alegan vulneraciones que puedan comprometer la dignidad humana o derechos fundamentales.

En este sentido, la Corte Constitucional, en la sentencia 184-14-SEP-CC (caso n.º 2127-11-EP), ha establecido que las expectativas legítimas no constituyen derechos consolidados. Estas se configuran como situaciones de hecho que, por no cumplir con los requisitos legales exigidos, no generan efectos jurídicos plenos. Por tanto, pueden ser modificadas o dejadas sin efecto por nuevas disposiciones administrativas sin que ello implique una vulneración de derechos constitucionales.⁵⁸

Lo que implicaría que las meras expectativas de un trabajador en cuanto a la estabilidad laboral de quienes no cuentan con un nombramiento definitivo no otorgan derechos protegidos legalmente y estas no tendrían garantías frente a decisiones administrativas.

Desde una perspectiva jurídica, las expectativas legítimas se refieren a situaciones que aún no han adquirido firmeza legal o efectos jurídicos consolidados, bien sea por falta de cumplimiento de ciertos requisitos normativos o por tratarse de situaciones sujetas a cambios normativos o administrativos. En este sentido, dichas expectativas no configuran derechos adquiridos ni protegidos de forma plena por el ordenamiento jurídico.

Aplicado al ámbito del derecho al trabajo, y en particular a la estabilidad laboral, esto implica que no toda situación de continuidad laboral puede entenderse automáticamente como un derecho plenamente exigible. No obstante, ello no significa que el derecho a la estabilidad laboral sea una mera expectativa, por el contrario, se trata de un derecho que, aunque relativo en su alcance, exige del estado medidas efectivas para evitar cesaciones arbitrarias o injustificadas, y para garantizar condiciones de dignidad y seguridad en el empleo.

La clave está en diferenciar entre situaciones puramente fácticas que carecen de respaldo legal y aquellas que, aunque no estén plenamente consolidadas, generan obligaciones de protección por parte del Estado. En este sentido, la sentencia aclara que una expectativa no equivale a un derecho adquirido. Este último se configura cuando se

⁵⁸ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, en *Juicio n.º: 184-14-SEP-CC*, 22 de octubre de 2014, 8.

han cumplido todos los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico vigente, y una vez consolidado, no puede ser desconocido ni afectado por disposiciones posteriores, debiendo ser respetado en su integridad.⁵⁹

En el contraste entre expectativas legítimas y derechos adquiridos, la Corte señala que las primeras corresponden a situaciones que aún no han cumplido con todos los requisitos legales para convertirse en derechos exigibles. Aunque puedan estar basadas en hechos como la antigüedad laboral, la permanencia en el cargo o la confianza institucional, no constituyen derechos protegidos jurídicamente. Por ello, no están amparadas por la Constitución frente a decisiones administrativas o actos de autoridad que puedan modificarlas.

En cambio, el derecho adquirido se configura únicamente cuando un individuo ha cumplido con todos los requisitos previstos por el ordenamiento jurídico vigente. Este derecho, una vez consolidado, se encuentra blindado ante actos administrativos posteriores que pretendan modificarlo o desconocerlo. Aquí se manifiesta con claridad el principio de seguridad jurídica, que impone límites al accionar del Estado frente a situaciones ya consolidadas. En relación con el derecho adquirido, es fundamental diferenciarlo de figuras como la mera expectativa y la expectativa legítima, conceptos que, aunque relacionados, poseen implicaciones jurídicas distintas.

El derecho adquirido se configura cuando el sujeto ha cumplido con todos los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico vigente para acceder a una situación jurídica concreta. Una vez consolidado, este derecho no puede ser desconocido ni afectado por actos administrativos posteriores, en virtud del principio de seguridad jurídica, que protege las situaciones consolidadas frente a la arbitrariedad estatal.

Por su parte, la expectativa legítima surge cuando un individuo, sin haber consolidado aún un derecho, se encuentra en una situación jurídica favorable con base en un procedimiento regular y en cumplimiento de ciertos requisitos que le otorgan una posición jurídica relevante. En cambio, la mera expectativa no genera una posición protegida, ya que se trata simplemente de una posibilidad futura sin fundamento normativo suficiente.

La Corte Constitucional del Ecuador ha delimitado con claridad esta diferencia en la sentencia n.º 5-19-CN/19, al establecer que los participantes que resultan ganadores en un concurso de méritos y oposición poseen una expectativa legítima de acceder al cargo

⁵⁹ Ibid., 7.

público, dado que han cumplido con las condiciones legales establecidas para ello. En contraste, aquellos que forman parte de un banco de elegibles mantienen únicamente una mera expectativa, al no haberse materializado aún su designación ni consolidado su derecho a ejercer el cargo. Esta distinción tiene profundas implicaciones en materia de garantías constitucionales, especialmente frente a la protección de derechos en el marco del empleo público.⁶⁰

Jurisprudencia nacional y estabilidad laboral

En las implicaciones para los servidores públicos, y con base en esta distinción, es evidente que los trabajadores sin un nombramiento definitivo —aquellos contratados ocasionalmente o bajo nombramientos provisionales— no pueden exigir estabilidad laboral como un derecho adquirido. Las condiciones de su relación laboral generan únicamente una expectativa legítima, y, por tanto, están sujetas a cambios normativos o decisiones administrativas sin que ello constituya una vulneración de derechos fundamentales.

Esto no significa que estas personas carezcan de derechos laborales básicos, como el acceso a una remuneración digna, la afiliación a la seguridad social, o el respeto a condiciones mínimas de trabajo; sin embargo, la estabilidad laboral, entendida como permanencia en el cargo y protección frente al despido arbitrario, no es garantizable si no existe una consolidación legal de su situación.

Respecto al vínculo con el buen vivir y los derechos constitucionales, pese a lo anterior, no se puede dejar de lado que el modelo constitucional ecuatoriano adopta un enfoque de derechos integrales, donde el trabajo es visto también como un medio para alcanzar los derechos del Buen Vivir (Sumak Kawsay), tales como el desarrollo económico, la seguridad social, la dignidad humana, y la realización personal y colectiva. En este sentido, podría argumentarse que la estabilidad en el empleo no es solo un fin en sí mismo, sino una condición para el goce de otros derechos reconocidos constitucionalmente.

Esto plantea un dilema jurídico y ético: ¿cómo garantizar los derechos del Buen Vivir en un marco institucional que permite relaciones laborales precarias o inestables? Si bien la Corte Constitucional establece límites claros en cuanto a qué constituye un

⁶⁰ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, en *Juicio n.º: 5-19-CN/19*, 18 de diciembre de 2019, 4-5.

derecho protegido, el estado también tiene la obligación de generar políticas públicas que fomenten el empleo digno y la progresividad en la consolidación de derechos.⁶¹

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido como estándares mínimos en materia laboral la estabilidad en el empleo, la libertad sindical y la prohibición de regresividad en los derechos sociales.⁶² Un ejemplo relevante es la sentencia del caso *Lagos del Campo vs. Perú*, en la cual se abordó el despido de un trabajador. En relación con la estabilidad laboral, la Corte precisó que este derecho no implica una permanencia indefinida en el puesto, sino que exige garantías adecuadas para proteger al trabajador. En caso de despido, el empleador debe justificar la decisión con razones válidas y respetar el debido proceso, permitiendo al trabajador impugnar la medida ante las autoridades competentes, quienes deben verificar que las causas alegadas no sean arbitrarias ni contrarias al orden jurídico.⁶³

La Corte IDH dejó claro que la estabilidad laboral no debe entenderse como una permanencia absoluta o indefinida en el empleo, sino como una garantía frente al despido injustificado, exigiendo al empleador la demostración de causas objetivas y justificadas, así como la existencia de mecanismos efectivos de defensa y revisión judicial que permitan al trabajador impugnar decisiones arbitrarias o contrarias al ordenamiento jurídico.

Este enfoque resalta la importancia de proteger no solo el acceso al empleo, sino también la continuidad del mismo bajo condiciones dignas y justas, enmarcando la estabilidad laboral como una dimensión esencial del derecho al trabajo y, por tanto, de los derechos humanos. Asimismo, fortalece el principio de seguridad jurídica, ya que obliga a los Estados a garantizar procedimientos que respeten el debido proceso y los principios de legalidad y proporcionalidad en las relaciones laborales.

En conclusión, la Corte IDH reafirma que la estabilidad laboral constituye un componente indispensable del trabajo digno, cuya protección efectiva contribuye al fortalecimiento del estado de derecho, a la justicia social y al respeto de la dignidad

⁶¹ Bryan Velaña Bayas, “La afectación del derecho al trabajo de los servidores públicos ocasionado por los contratos laborales en el Ecuador”, *Boletín coyuntura*, n°22 (2019) :21, <http://dx.doi.org/10.31164/bcoyu.22.2019.720> “ para la psicología organizacional en el ámbito de la salud mental de los trabajadores, la falta de estabilidad laboral es la causa de preocupación ya que la estabilidad laboral lo asocian con criterios de efectividad y eficiencia, lo que afecta a la percepción de la propia supervivencia y las posibilidades futuras”.

⁶² Parra Cortes, *Constitucionalismo contemporáneo y la teoría del contenido mínimo*, 27-8.

⁶³ Corte IDH, “Sentencia de 31 de agosto de 2017 (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas)”, *caso Lagos del Campo vs Perú*, 31 de agosto de 2017, párr. 23, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_340_esp.pdf.

humana en el ámbito laboral. Esta visión debe ser recogida por los sistemas jurídicos nacionales, como el ecuatoriano, para avanzar en la consolidación de un marco de garantías que evite prácticas regresivas y asegure condiciones laborales justas y equitativas para todos los trabajadores.

A pesar de estas limitaciones, el principio de estabilidad laboral conserva una función protectora crucial, ya que su vigencia contribuye a un entorno de trabajo justo, equilibrado y respetuoso de la dignidad humana. En este sentido, la acción de protección se configura como un mecanismo constitucional relevante para tutelar el núcleo esencial del derecho al trabajo, especialmente cuando se afecta la dignidad humana o se incurre en prácticas arbitrarias e injustificadas.

El estado, por su parte, tiene el deber de garantizar progresivamente el acceso a un trabajo digno y estable, mediante políticas públicas efectivas, legislación clara y mecanismos judiciales que respondan con celeridad y proporcionalidad frente a las vulneraciones de derechos. La estabilidad laboral, entonces, no debe ser vista únicamente como una garantía jurídica, sino también como una condición indispensable para la salud mental, el bienestar económico y la proyección de vida de los trabajadores.

Podemos incluir, que el principio de estabilidad laboral es un derecho fundamental de los servidores públicos, aunque con naturaleza relativa y de exigibilidad progresiva. Su reconocimiento y garantía deben estar alineados con los principios constitucionales de justicia social, dignidad humana y desarrollo integral, lo cual demanda una acción constante y responsable por parte del Estado y una comprensión clara de los límites entre derechos consolidados y meras expectativas.

2. El derecho al trabajo: su ámbito de protección y reconocimiento en la legislación ecuatoriana

En el contexto ecuatoriano el derecho al trabajo, ha sido producto de desafíos de luchas sociales, de respuestas a exigencias a la protección de derecho humanos. Es por ello que la justicia laboral es dinámica pues se adecua a los hechos sociales, económicos y políticas del Ecuador. Así también, el derecho en cuanto al área laboral se ha ido modificando y acoplando a las necesidades y siempre encamino al desarrollo del derecho del trabajador.

Evolución histórica del derecho laboral en Ecuador

Históricamente el surgimiento del derecho laboral en el Ecuador surge a partir de la explotación y precariedad de las industrias al trabajador en el siglo XIX. Por ello surge

la necesidad de establecer leyes y normas que protejan a los trabajadores de las explotaciones laborales como remuneraciones justas, jornadas con horarios establecidos y prestaciones de ley.

El acontecimiento más importante en la historia laboral del Ecuador, es la promulgación por primera vez del Código laboral en 1938, en la que fue una recopilación de normas ya tratadas como son: jornada laboral máxima, el salario mínimo, la indemnización por despido injustificado, estabilidad laboral y lo más importante se incorpora principios y derechos contenidos en los convenios internacionales como el de la OIT.⁶⁴

A lo largo del siglo XX, el derecho laboral ecuatoriano continuó su proceso de consolidación, con reformas orientadas a fortalecer los derechos de los trabajadores, en respuesta a las transformaciones sociales y económicas del país. Sin embargo, es en el siglo XXI cuando se da un giro significativo hacia un enfoque más garantista y constitucionalizado del derecho al trabajo. Este cambio se materializa con la promulgación de la Constitución de 2008, que marca un hito en la evolución jurídica del Ecuador al establecer principios laborales con jerarquía constitucional y al incorporar una visión integral del trabajo como eje del desarrollo humano y social.

En consecuencia, la nueva Constitución del Ecuador de 2008, en el art. 326, establece como principios fundamentales el empleo digno, justo y equitativo para todos los ecuatorianos. De manera complementaria, se implementa el Plan Nacional de Desarrollo, que tiene como objetivo crear políticas de Estado enfocadas en el trabajo y la estabilidad laboral, tal como lo señala el artículo 280 de la Constitución.⁶⁵

Planes nacionales de desarrollo y políticas de empleo

Se han promulgado varios planes desde la Constitución del 2008: Plan Nacional del Desarrollo 2007-2010, Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013, Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 y Plan Nacional de Desarrollo toda una vida 2017-2021, Plan de creación de oportunidades 2021-2025.⁶⁶

El único plan encaminado a tratar de una manera superficial la estabilidad laboral fue el plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 en la que refiere: “La permanencia de los

⁶⁴ Angélica Porras Velasco, “La reforma antes de la reforma: La construcción del nuevo Código de Trabajo”, *Revista de derecho*, n.º 19 (2013): 23-4, file:///C:/Users/user/Downloads/1620.pdf.

⁶⁵ *Ibíd.*

⁶⁶ Javier Ordoñez Román, “El derecho al trabajo en el Ecuador: Del despido libre a un despido regulado”, *Revista jurídica del trabajo*, n.º 2 (2020): 8-9, <http://www.revistajuridicadeltrabajo.com/index.php/rjt/article/view/38/39>.

trabajadores debe ser también vista como un activo para las empresas, ya que implica contar con trabajadores con experiencia, integrados al proceso productivo y con un alto compromiso laboral. Por lo tanto, la estabilidad laboral beneficia no solo al trabajador, sino también a la empresa y a su productividad”.⁶⁷ Sin embargo, a pesar de que se aborda el tema de la estabilidad laboral, se observa que ninguno de los planes o políticas públicas existentes se orienta de manera efectiva hacia una intervención profunda en los problemas estructurales del ámbito laboral.

Retos actuales: precariedad, inestabilidad y desigualdad

El trabajo, más allá de ser un medio de subsistencia, constituye un eje fundamental del desarrollo personal y colectivo, como lo reconoce el artículo 33 de la Constitución. Esta concepción integral impone al estado no solo la obligación de garantizar condiciones laborales justas, sino también de evitar que existan regímenes laborales discriminatorios o precarizantes dentro del propio sector público. No obstante, las diferencias de trato entre servidores de carrera y aquellos bajo contratación ocasional o provisional cuestionan si este principio se cumple en la práctica o si se perpetúan formas institucionales de inestabilidad.⁶⁸ Por lo que, este mandato constitucional otorga al derecho al trabajo una visión dual, es decir, subjetivo y colectivo lo que obliga al Estado a promoverlo y protegerlo. De la misma forma, existen más artículos de la Constitución que protegen el derecho al trabajo:

La Constitución de 2008 reconoce el derecho al trabajo como un derecho fundamental y lo coloca bajo la protección del Estado, quien se compromete a garantizarlo en todas sus formas. En este sentido, el art. 325 establece que el Estado debe asegurar el derecho al trabajo, reconociendo no solo los empleos dependientes, sino también los autónomos, e incluso las actividades de autosustento y cuidado humano. Además, se subraya que todas las trabajadoras y trabajadores deben ser reconocidos como actores sociales productivos, desempeñando un rol clave en la economía.

Por otro lado, el art. 328 establece que el trabajo debe ser remunerado de manera justa y realizado en condiciones laborales dignas. Así, se reafirma el compromiso de garantizar un entorno laboral que respete los derechos humanos y favorezca la equidad.

Regulación en el código orgánico de la función judicial y normativa conexa

⁶⁷ Ecuador Consejo Nacional de Planificación, *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017* (Quito: Consejo Nacional de Planificación, 2013), 341.

⁶⁸ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 33.

Con respecto a la protección del derecho al trabajo en la normativa laboral ecuatoriana, el Código del Trabajo, en conjunto con la Constitución, conforma un marco legal sólido que busca proteger los derechos constitucionales del trabajador y promover relaciones laborales justas, equitativas y dignas.

La Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) regula las relaciones laborales entre el Estado y los servidores públicos, y desarrolla de forma específica los derechos laborales aplicables al sector público. Esta normativa garantiza el ejercicio del derecho al trabajo bajo principios de legalidad, transparencia, mérito, estabilidad y no discriminación.

El art. 3 de la LOSEP establece los principios fundamentales que rigen el servicio público. Entre ellos se incluyen la legalidad, igualdad, mérito, eficiencia y responsabilidad, los cuales sustentan una administración pública orientada al respeto y protección de los derechos de los servidores públicos. Estos principios son esenciales para el ejercicio del derecho al trabajo en condiciones dignas y justas dentro del sector público.

Respecto a los derechos de los servidores públicos el art. 23 de la LOSEP enumera los derechos que asisten a las y los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones. Entre los más destacados se encuentran: la estabilidad laboral, una remuneración justa y adecuada, el acceso a la capacitación continua, condiciones dignas de trabajo, la protección contra el acoso laboral y el acceso a la seguridad social. Este conjunto de garantías refuerza la protección del derecho al trabajo en el sector público, de acuerdo con estándares constitucionales e internacionales.

El art. 81 de la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) establece los fundamentos de la estabilidad laboral en el sector público ecuatoriano, relacionándola directamente con el sistema de méritos y oposición, dentro de la estructura de la carrera del servicio público. A partir de este precepto legal, se pueden identificar las siguientes ideas clave: estabilidad sujeta a mérito y oposición.

La norma establece que la estabilidad laboral en el sector público no es automática, sino que se encuentra supeditada a la participación y superación de procesos técnicos y objetivos de méritos y oposición. Esto garantiza que la permanencia en el cargo se base en la idoneidad, capacidad y desempeño del servidor público, lo cual busca promover una administración pública profesionalizada.

La implantación de la carrera del servicio público, reconoce la existencia de una carrera administrativa, entendida como un sistema que regula el ingreso, permanencia, promoción y salida de los servidores públicos, con base en criterios objetivos y

meritocráticos. Este modelo busca asegurar eficiencia en la función pública y continuidad institucional.

El régimen de libre nombramiento y remoción es excepcional, la disposición remite a lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador, señalando que las designaciones bajo régimen de libre nombramiento y remoción deben tener un carácter excepcional. Esto implica que la regla general es la estabilidad mediante carrera, y no la facultad discrecional de desvincular al servidor sin causa justificada. La finalidad es la eficiencia y profesionalismo de los servicios públicos. La norma tiene como fin fortalecer la eficiencia administrativa y consolidar una burocracia técnica y profesional, en lugar de una estructura basada en intereses políticos o discrecionalidad.

En Ecuador por mandato constitucional en el art. 417 se ratifica los tratados internacionales siempre velando por el principio pro ser humano con un enfoque garantistas en los derechos humanos. De esta manera, Ecuador asume compromisos internacionales en materia laboral, a través de la ratificación de tratados, convenios y pactos. Entre los más relevantes se encuentran los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Protocolo de San Salvador y la Declaración Universal de Derechos Humanos. Estos instrumentos garantizan derechos como la libertad sindical, la igualdad de remuneración, la protección contra el trabajo infantil y el acceso a condiciones laborales dignas. En virtud del art. 424 de la Constitución, estos tratados internacionales forman parte del bloque de constitucionalidad y tienen plena aplicación en el orden jurídico ecuatoriano.

Ecuador como miembro de La Organización Internacional del Trabajo (OIT), ha ratificado convenios que reconoce derechos fundamentales de los trabajadores, entre los cuales constan: convenio n.º 87 sobre el derecho a la libertad sindical y protección de sus miembros,⁶⁹ convenio 98 sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva,⁷⁰ convenio 111 sobre la no discriminación,⁷¹ convenio 158 sobre la terminación de la relación de trabajo, en la que el principal tema es la protección frente a los despidos

⁶⁹ OIT Organización Internacional del Trabajo, *Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del derecho de sindicación*, 17 de junio de 1948, num. 87.

⁷⁰ OIT Organización Internacional del Trabajo, *Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva*, 8 de junio de 1949, num. 98.

⁷¹ OIT Organización Internacional del Trabajo, *Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación)*, 4 de junio de 1958, num. 111.

injustificados, por medio del cual se garantiza que la terminación laboral debe darse por causa justa y justificada.⁷²

Por consiguiente, el derecho al trabajo en el Ecuador constituye un pilar fundamental del sistema democrático y social de derecho, y está íntimamente ligado a la dignidad humana, la justicia social y la equidad. Su reconocimiento constitucional como derecho, tanto individual como colectivo, consolida su jerarquía normativa y obliga al estado a garantizar su ejercicio pleno en condiciones justas, estables y no discriminatorias.

La evolución histórica del marco jurídico laboral ecuatoriano refleja un proceso progresivo de reconocimiento de los derechos de las personas trabajadoras, desde las primeras reivindicaciones sociales en el siglo XIX hasta la codificación normativa con la expedición del Código del Trabajo en 1938 y, posteriormente, con la Constitución de 2008, que adopta un enfoque garantista centrado en el “buen vivir”. Este enfoque incorpora principios como la equidad, la inclusión, la justicia distributiva y la primacía del ser humano sobre el capital, consolidando así una visión integral del trabajo como medio de realización personal y de desarrollo económico y social.

Sin embargo, a pesar del marco normativo robusto, se evidencia una limitada concreción de políticas públicas efectivas que aborden de forma integral los problemas estructurales del ámbito laboral, especialmente en lo referente a la estabilidad en el empleo. La normativa, por sí sola, no basta, es imprescindible articularla con planes de desarrollo y estrategias estatales que promuevan oportunidades laborales reales, seguras y sostenibles para toda la población.

En síntesis, el derecho al trabajo en Ecuador cuenta con un sólido respaldo jurídico, tanto nacional como internacional. Sin embargo, su plena efectividad exige una voluntad política constante, una institucionalidad fortalecida y una implementación eficaz de políticas públicas que traduzcan los principios constitucionales y normativos en condiciones laborales concretas y justas para los trabajadores y trabajadoras del país.

3. Acción de Protección como mecanismo de protección al derecho al trabajo y su relación de tutela con el principio de estabilidad laboral

Como antecedente histórico relevante, cabe destacar la labor de Eleanor Roosevelt, quien presidió la primera Comisión de Derechos Humanos de las Naciones

⁷² OIT Organización Internacional del Trabajo, *Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo*, 2 de junio de 1982, num. 158.

Unidas y lideró el proceso de redacción de la Declaración Universal de Derechos Humanos (en adelante, DUDH), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 en París. El art. 8 establece “Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la amparen contra los actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o la Ley”.⁷³

La referencia al art. 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos resulta especialmente significativa, ya que sienta las bases del derecho a un recurso judicial efectivo frente a la vulneración de derechos fundamentales. Esta premisa internacional ha influido en la configuración de los sistemas constitucionales contemporáneos, como el ecuatoriano, que incorpora mecanismos concretos de protección. En este marco, la Acción de Protección emerge como una de las garantías jurisdiccionales más relevantes para salvaguardar los derechos reconocidos en la Constitución del Ecuador.

La acción de protección, consagrada en el art. 88 de la Constitución del Ecuador, es una garantía jurisdiccional orientada a la defensa directa y eficaz de los derechos constitucionales frente a actos u omisiones de autoridades públicas o, en ciertos casos, de particulares.⁷⁴

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional complementa este mandato, estableciendo como requisitos fundamentales para su procedencia la existencia de una vulneración de derechos, la identificación del sujeto responsable y la inexistencia de otra vía judicial adecuada y eficaz. Estos elementos configuran el marco normativo que regula su aplicación y delimitan su alcance dentro del sistema de justicia constitucional ecuatoriano.⁷⁵

Procedencia en casos de vulneración al núcleo esencial del derecho

Para que la acción de protección sea procedente, debe verificarse la existencia de una vulneración a derechos constitucionales. En este sentido, la Corte Constitucional del Ecuador, mediante la sentencia 001-16-PJO-CC, ha establecido que corresponde a los jueces constitucionales realizar un análisis riguroso sobre la existencia real de dicha afectación, considerando los hechos concretos del caso.

⁷³ Jhonson Ochoa Cabrera y Marcelo Guerra coronel, “La acción de protección y la precarización laboral en los contratos de servicios ocasionales”, 593 *Digital Publisher CEIT*, 9 (2024): 418-9, doi.org/10.33386/593dp.2024.2.2331.

⁷⁴ Ecuador, *Constitución de 2008*, art. 88.

⁷⁵ Ecuador, *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*, art. 40.

Solo cuando el juez determine, de manera motivada y con base en criterios de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, que no se ha producido una vulneración de derechos constitucionales, podrá concluir que la vía judicial ordinaria resulta adecuada y eficaz para resolver el conflicto planteado. Esta interpretación refuerza el carácter garantista del sistema constitucional, al exigir que la subsidiariedad no opere como un filtro previo, sino como una evaluación posterior al análisis sustantivo del caso.⁷⁶

Esta sentencia ha representado un hito jurídico al establecer parámetros más precisos para la aplicación de la acción de protección. En la práctica, muchas de estas acciones eran rechazadas por los jueces bajo el argumento de que el caso debía resolverse por la vía ordinaria, esgrimiendo una interpretación limitada basada únicamente en la legalidad. Sin embargo, con este pronunciamiento, se clarifica que los jueces y juezas constitucionales tienen la obligación de realizar un análisis profundo y motivado sobre la existencia o no de una vulneración de derechos constitucionales en el caso concreto. Solo si, tras un examen exhaustivo de los hechos y con base en criterios de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, se determina que no existe tal vulneración, podrá concluirse de manera motivada que la justicia ordinaria constituye la vía idónea y eficaz para resolver la controversia.

En esta misma línea, la Corte Constitucional ha establecido que, en conflictos laborales con el Estado, los jueces constitucionales deben realizar un análisis exhaustivo para determinar si procede la Acción de Protección. En la Sentencia 556-20-EP/24,⁷⁷ se precisó que los jueces deben explicar por qué la vía contencioso-administrativa sería adecuada y eficaz, y si el caso involucra situaciones que comprometan gravemente la dignidad o autonomía del servidor público. Solo en tales circunstancias, la Acción de Protección sería procedente

En conclusión, la Acción de Protección no puede ser entendida únicamente como un recurso subsidiario frente a la vía ordinaria, sino como un mecanismo autónomo cuya procedencia depende de un análisis contextualizado de la afectación a derechos constitucionales. Este enfoque, alineado tanto con la jurisprudencia constitucional como con los estándares internacionales, reafirma la naturaleza garantista del sistema

⁷⁶ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, en *Juicio n.º: 001-16-PJO-CC*, 22 de marzo de 2016, 23-4.

⁷⁷ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia” en *Juicio n.º: 556-20-EP/24*, 13 de junio de 2024.

constitucional ecuatoriano, lo cual justifica su aplicación en escenarios de afectación directa y grave a derechos como el trabajo digno y la estabilidad laboral.

Límites derivados de la subsidiariedad e improcedencia

Por su parte, en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, el Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) establece disposiciones específicas que regulan la terminación de los nombramientos en el sector público, atendiendo al tipo de designación otorgada y a las condiciones particulares del caso. El art. 105 de dicho reglamento dispone que los nombramientos podrán concluir en cualquier momento, siempre que se haya cumplido con la finalidad para la cual fueron conferidos. No obstante, esta posibilidad se encuentra supeditada al tipo de nombramiento que ostente el servidor público, lo que implica un tratamiento diferenciado y normativamente estructurado para cada situación.

En este sentido, los arts. 17, lit b.2, y art. 18, literal c) del mismo cuerpo normativo distinguen dos modalidades de nombramiento: El primero hace referencia al nombramiento provisional otorgado para cubrir temporalmente la vacante generada por un servidor titular que se encuentre en goce de licencia sin remuneración, situación en la que el vínculo laboral se encuentra condicionado al retorno del titular. El segundo corresponde al nombramiento provisional conferido mientras se desarrolla el concurso de méritos y oposición para llenar el cargo de manera definitiva, de conformidad con los principios de carrera administrativa y mérito que rigen el servicio público.

Estas disposiciones reglamentarias establecen límites temporales y causales precisas para la terminación de los nombramientos, configurando así un marco normativo que busca equilibrar las necesidades de la administración pública con la protección de los derechos laborales de los servidores. La existencia de reglas claras en cuanto al tiempo de duración, condiciones de terminación y naturaleza del nombramiento otorgan seguridad jurídica a los trabajadores del sector público, al tiempo que impiden decisiones arbitrarias o discrecionales por parte de la administración. En consecuencia, este régimen normativo, en consonancia con los principios constitucionales de estabilidad laboral y legalidad, contribuye a garantizar una gestión pública eficiente, profesional y respetuosa de los derechos fundamentales de los servidores públicos.

Sin embargo, en el contexto ecuatoriano, diversos factores estructurales, como la inestabilidad política y la insuficiencia de recursos asignados a las instituciones públicas, han generado dilaciones prolongadas en la ejecución de concursos de méritos y oposición. Esta omisión sostenida en el tiempo ha impedido la aplicación efectiva del régimen de

carrera administrativa previsto en la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP), afectando directamente la garantía de estabilidad laboral de los servidores públicos. La ausencia de estos procesos de selección impide la consolidación de vínculos laborales definitivos basados en el mérito y la idoneidad, perpetuando situaciones de provisionalidad que vulneran los principios de legalidad, igualdad de oportunidades y seguridad jurídica en el ámbito del empleo público.

La seguridad jurídica en el empleo público se ha visto comprometida por el uso reiterado y desvirtuado de los contratos ocasionales, los cuales fueron concebidos originalmente como una herramienta para atender necesidades urgentes, específicas y temporales dentro de las instituciones del Estado. Estos contratos, por su naturaleza, no están diseñados para ofrecer estabilidad laboral, sino para responder a situaciones excepcionales que requieren una solución inmediata. Sin embargo, en la práctica, muchas entidades públicas han recurrido a la renovación sucesiva de estos contratos o a la contratación periódica de diferentes personas para realizar funciones que son claramente permanentes y esenciales para el funcionamiento institucional. Esta conducta ha sido objeto de análisis por parte de la Corte Constitucional, que en las sentencias n.º 048-17-SEP-CC y n.º 296-15-SEP-CC ha advertido que dicha práctica constituye una desnaturalización del contrato ocasional, ya que se utiliza para cubrir necesidades que no son transitorias, sino continuas y estructurales.

La reiteración de contratos ocasionales para tareas permanentes no solo contradice el espíritu de la normativa laboral vigente, sino que también genera una expectativa legítima de estabilidad en los trabajadores que, año tras año, desempeñan funciones esenciales sin que se les reconozca formalmente su vínculo laboral. Esta situación produce un estado de incertidumbre constante, afectando negativamente la calidad de vida de los servidores públicos, quienes no pueden acceder a beneficios laborales plenos ni planificar su futuro con seguridad. Además, esta precarización laboral tiene un impacto directo en el fortalecimiento institucional, ya que impide la consolidación de equipos técnicos estables y comprometidos, lo cual es fundamental para el desarrollo eficiente y eficaz de la administración pública moderna.

En este contexto, la Corte ha sido clara al señalar que cuando se evidencia que el trabajo realizado bajo contratos ocasionales responde a una necesidad estable y permanente, la institución pública tiene la obligación legal y ética de convocar a concursos de méritos y oposición. Este mecanismo garantiza la transparencia en la selección de personal, promueve la igualdad de oportunidades y permite que los cargos

sean ocupados por personas que han demostrado su idoneidad para el puesto. Ignorar esta obligación no solo perpetúa la precarización del empleo público, sino que también vulnera principios constitucionales como la seguridad jurídica, la igualdad ante la ley y el derecho al trabajo digno.

Análisis de sentencias relevantes

En los casos de desvinculación de servidores públicos, ya sea por terminación de nombramientos o contratos, el ordenamiento jurídico ecuatoriano contempla dos vías procesales para la tutela de sus derechos. La primera es la vía contencioso-administrativa, que tiene por objeto el control de legalidad de los actos administrativos emitidos por la administración pública, incluyendo las resoluciones de desvinculación. No obstante, este procedimiento suele caracterizarse por su prolongada duración, lo que puede limitar el acceso efectivo a una reparación oportuna.

La segunda alternativa es el ejercicio de la acción de protección, garantía jurisdiccional prevista en la Constitución, cuya finalidad no se limita a verificar la legalidad del acto de desvinculación, sino que permite al juez constitucional examinar si dicho acto ha implicado una vulneración de derechos constitucionales, atendiendo al contexto fáctico, las circunstancias particulares del caso y el principio de proporcionalidad. Esta vía, además de ser más ágil en términos procesales, ofrece una respuesta inmediata ante afectaciones graves a derechos fundamentales como la estabilidad laboral, el debido proceso o la igualdad.

Recordando, que la acción de protección constituye una garantía jurisdiccional diseñada para brindar una respuesta rápida y efectiva frente a la vulneración de derechos constitucionales. Su naturaleza ágil y expedita la convierte en un mecanismo especialmente adecuado para la tutela de derechos laborales, dada la urgencia que muchas veces implica su protección.⁷⁸

En virtud de lo expuesto, la acción de protección se constituye en el mecanismo más idóneo para que un servidor público pueda reclamar la tutela efectiva de sus derechos laborales de rango constitucional y obtener una reparación adecuada frente a posibles vulneraciones derivadas de actos arbitrarios o carentes de motivación suficiente por parte de la administración pública.

La acción de protección se configura como una herramienta jurídica fundamental que, en contextos de vulneración de derechos, ha permitido a los servidores públicos

⁷⁸ *Ibíd.*, 86.

enfrentar decisiones arbitrarias del poder público y reivindicar su dignidad, así como su derecho constitucional al trabajo. Su uso ha sido esencial para contrarrestar prácticas que transgreden principios como la estabilidad laboral, el debido proceso y la igualdad. En este sentido, limitar el acceso a las garantías jurisdiccionales en un Estado constitucional de derechos y justicia no solo debilitaría los mecanismos de protección efectiva, sino que podría traducirse en una forma de vulneración institucionalizada de los derechos fundamentales, atentando contra los principios democráticos y el carácter garantista del orden constitucional ecuatoriano.

Es imprescindible considerar que, en los casos de terminación laboral de servidores públicos, se produce una afectación directa al derecho al trabajo, el cual, conforme al marco constitucional ecuatoriano, está intrínsecamente vinculado con otros derechos fundamentales como el derecho a una vida digna, al desarrollo económico y a la realización personal y social. La desvinculación laboral, cuando se produce al margen de los principios de legalidad, motivación y estabilidad, transgrede no solo normas jurídicas, sino también el principio de centralidad del ser humano en el Estado constitucional de derechos.

Desde una perspectiva crítica, la Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia n.º 037-16-SIN-CC, ofrece una definición clara sobre la precarización laboral, entendida como toda forma de trabajo que se desarrolla en condiciones contrarias a la Constitución o a la ley. Esta situación coloca al trabajador en una posición de vulnerabilidad, al reducir o eliminar las garantías mínimas que configuran el derecho al trabajo. Este concepto no solo refleja una realidad jurídica, sino también social, ya que la precarización se manifiesta en aspectos concretos como salarios inferiores al mínimo legal, ausencia de estabilidad, y falta de seguridad social y laboral. Estos elementos no solo afectan la calidad de vida del trabajador, sino que también comprometen su dignidad y el ejercicio pleno de sus derechos. Por tanto, abordar la precarización laboral desde una perspectiva constitucional implica reconocer que el trabajo digno no puede ser una aspiración abstracta, sino una obligación concreta del Estado y de la sociedad.⁷⁹

Por lo que, podemos deducir que la inestabilidad laboral es una forma de precarización laboral sosteniendo la tesis de que se está trasgrediendo derechos fundamentales y el derecho al trabajo, por lo que la acción de protección sería la vía idónea para proteger este derecho.

⁷⁹ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, en *Juicio n.º: 037-16-SIN-CC*, 15 de junio de 2016, 21.

A partir del análisis integral del marco jurídico ecuatoriano y la jurisprudencia constitucional, se evidencia que la acción de protección constituye una herramienta jurisdiccional clave para garantizar la tutela efectiva de los derechos constitucionales de los servidores públicos, especialmente ante actos administrativos que afectan su estabilidad laboral. En un contexto caracterizado por prácticas institucionales que prolongan indebidamente la provisionalidad en el empleo público ya sea mediante la omisión de concursos de méritos y oposición o la terminación arbitraria de nombramientos, esta garantía adquiere especial relevancia como mecanismo de protección inmediata y eficaz, en contraposición a la vía contencioso-administrativa, que suele presentar demoras que comprometen el acceso a la justicia oportuna.

Asimismo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en particular a través de la sentencia 001-16-PJO-CC, ha consolidado criterios fundamentales para la interpretación y aplicación de esta garantía, estableciendo que los jueces constitucionales tienen el deber de realizar un examen profundo y motivado sobre la posible vulneración de derechos en cada caso concreto. Esta doctrina no solo fortalece el principio de centralidad del ser humano en el Estado constitucional de derechos y justicia, sino que también previene la desnaturalización del recurso por decisiones formalistas o carentes de razonabilidad.

Por otra parte, el análisis de la normativa contenida en la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) y su reglamento evidencia que, si bien existen disposiciones que regulan los tipos de nombramiento y sus causales de terminación, su aplicación en la práctica se ha visto desvirtuada por la falta de implementación efectiva de concursos de méritos, lo que ha generado una precarización estructural del empleo público. Esto configura un incumplimiento a los principios de mérito, legalidad, igualdad de oportunidades y estabilidad, pilares fundamentales del régimen de carrera administrativa.

En este contexto, limitar el acceso a garantías como la acción de protección supondría una regresión en la protección de derechos fundamentales, contrariando el mandato constitucional de progresividad y el principio pro persona. Por tanto, el reconocimiento y fortalecimiento de esta herramienta jurídica resulta imprescindible para la defensa de los derechos laborales de los servidores públicos, así como para la consolidación de un modelo de administración pública sustentado en la legalidad, la justicia y la dignidad humana.

4. Estabilidad laboral en el servicio público: categorías, garantías y protección reforzada

La estabilidad en el empleo constituye uno de los pilares del derecho laboral, particularmente en el régimen de servidores públicos, donde el vínculo con la administración no solo tiene una dimensión contractual, sino también institucional. Sin embargo, esta estabilidad no opera de forma uniforme para todos los servidores públicos, por lo que resulta imprescindible distinguir entre los distintos tipos de relación laboral previstos por el ordenamiento ecuatoriano.

En el marco de la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) y su Reglamento General, los servidores públicos pueden clasificarse en tres categorías principales: servidores de carrera con nombramiento definitivo, servidores con nombramiento provisional, y servidores con contrato ocasional. Cada uno de estos regímenes implica distintos niveles de estabilidad y, en consecuencia, diferentes grados de protección frente a decisiones de terminación de la relación laboral.

Servidores de carrera con nombramiento definitivo

Los servidores que acceden a un cargo público mediante concurso de méritos y oposición adquieren el derecho a un nombramiento definitivo. Este grupo goza de estabilidad absoluta, lo que significa que únicamente pueden ser desvinculados por causas expresamente establecidas en la ley, mediante un debido proceso administrativo, y garantizando el derecho a la defensa. La estabilidad en este caso está plenamente consolidada y puede considerarse un derecho adquirido, por lo que su afectación puede ser objeto de acción de protección, especialmente si se demuestra vulneración a derechos como el debido proceso, igualdad o dignidad humana.

Servidores con nombramiento provisional

En el contexto del servicio público, existen situaciones en las que ciertos funcionarios ocupan cargos de manera temporal mientras se lleva a cabo un proceso formal de selección por méritos y oposición. Aunque estas personas no han consolidado un derecho definitivo sobre el cargo, su permanencia genera una expectativa legítima que merece protección, como lo ha reconocido la Corte Constitucional en diversas sentencias. Un ejemplo claro es la sentencia n.º 3-19-JP/20 y acumuladas, en la que se establece que las servidoras públicas embarazadas, incluso sin nombramiento definitivo, gozan de una estabilidad laboral reforzada. Esta protección implica que no pueden ser desvinculadas sin una causa legal debidamente justificada y aprobada por la autoridad competente. Este

criterio refleja un avance importante en la defensa de los derechos laborales, ya que reconoce que la estabilidad no depende únicamente de la formalidad del nombramiento, sino también de la necesidad de proteger situaciones vulnerables, como el embarazo, frente a decisiones arbitrarias de la administración.

Esto implica que, incluso en situaciones de provisionalidad, existen ciertos límites constitucionales a la desvinculación, especialmente cuando confluyen condiciones de vulnerabilidad o protección especial, como el embarazo. En estos casos, la acción de protección puede proceder si se acredita la vulneración del principio de no regresividad, el derecho a la igualdad o la prohibición de discriminación.

Servidores con contrato ocasional

Los servidores con contrato ocasional son contratados por tiempo determinado, bajo condiciones específicas previstas por la ley. En este régimen no existe estabilidad laboral, puesto que la finalización del contrato se produce por el simple vencimiento del plazo o por las causas estipuladas en el mismo. Sin embargo, esto no exime al empleador público de observar los principios de no discriminación, dignidad y respeto a los derechos fundamentales.

La Corte Constitucional ha señalado en diversos fallos que, aunque el contrato ocasional no otorga derecho a la permanencia, su terminación debe seguir criterios objetivos y no puede ser utilizada como mecanismo de represalia, castigo o discriminación. En consecuencia, si la terminación de un contrato ocasional se produce en un contexto que evidencia violaciones de derechos constitucionales, la acción de protección podría proceder.

Estas distinciones no son meramente formales, sino que tienen un impacto directo en el acceso a la justicia constitucional. La Corte ha sostenido que la acción de protección no sustituye a las vías ordinarias, pero también ha enfatizado que cuando estas no son eficaces o idóneas, la acción constitucional debe operar como mecanismo de tutela inmediata.

El problema surge cuando el principio de subsidiariedad es aplicado de forma rígida, impidiendo el acceso a la justicia incluso en contextos donde se evidencia vulneración de derechos fundamentales. En ese sentido, una interpretación estricta del tipo de nombramiento o contrato como criterio excluyente para la acción de protección puede invisibilizar afectaciones reales, especialmente cuando están en juego condiciones de vulnerabilidad estructural, como el género, la salud o la situación económica del servidor público.

A modo de ejemplo, la estabilidad reforzada de las mujeres embarazadas con nombramiento provisional, reconocida en la sentencia 3-19-JP/20, evidencia cómo el contenido material de los derechos debe prevalecer sobre la categoría formal del vínculo laboral. La Corte Constitucional, en este fallo, adopta una lectura progresiva del derecho a la estabilidad laboral, articulado con la protección a la maternidad, lo que refuerza el carácter garantista del modelo constitucional ecuatoriano.

Capítulo tercero

Análisis de la sentencia n.º 2006-18-EP/24 en relación con el derecho a la estabilidad laboral

1. Argumentos centrales de la sentencia n.º 2006-18-EP/24

Una mujer de nombre Adriana Peñafiel Borja, con fecha 8 de mayo del 2018 interpone una acción de protección contra el Instituto de Economía Popular y Solidaria, impugnando la acción de personal que finalizó su nombramiento provisional.

Partes involucradas y pretensiones

La Unidad de Trabajo con sede en la parroquia Iñaquito negó la acción de protección, por lo que la accionante interpone una apelación que recayó en la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha misma que negó la apelación y ratificó la sentencia de primera instancia.

Adriana Peñafiel presenta una Acción Extraordinaria de Protección y es admitida con fecha 3 de abril de 2019. La accionante argumentó que se vulneraron sus derechos a la igualdad, a la salud, al trabajo, a la protección especial como mujer embarazada, a la tutela judicial efectiva y al debido proceso. Como medidas de reparación solicito que se deje sin efecto la sentencia impugnada, la acción de personal que dio por finalizada su relación laboral, disculpas públicas por parte del Instituto de Economía Popular y Solidaria (IEPS) y el pago de las remuneraciones dejadas de percibir por el tiempo que se encuentra fuera de la Institución. La accionante argumenta que pese haber notificado su estado de embarazo que tenía 6 meses de gestación, el IEPS notificó su terminación laboral.

En cuanto, a los planteamientos de los problemas jurídicos realizados por la Corte Constitucional se verifica lo siguiente: la Corte Constitucional se planteó si la acción de protección era o no procedente, en el contexto de lo expresado por la accionante al haber sentido que se vulneró su derecho a la salud, trabajo, igualdad y protección como mujer embarazada, más sin embargo, concluye que no le corresponde realizar un examen de mérito en la acción extraordinaria de protección, ya que esta procede de manera excepcional y oficiosa, sin reexaminar cuestiones resueltas en el juicio de origen.

La Corte analiza el caso en relación con una posible vulneración de la garantía de motivación, en el marco del principio *iura novit curia*, y formula el siguiente problema jurídico: ¿se vulneró el derecho al debido proceso, específicamente la garantía de motivación, al no haberse analizado el argumento principal de la acción de protección presentado por la accionante, relacionado con la protección laboral reforzada de las mujeres embarazadas?

Para abordar el problema jurídico, se recurre a la sentencia 1158-17-EP/21, en la cual se establece que existe falta de motivación cuando el órgano jurisdiccional no responde al argumento principal de las partes, generando una incongruencia procesal. En el caso analizado, el tribunal de apelación desestimó la acción de protección al considerar que la terminación del nombramiento provisional obedecía a la conclusión de un concurso de méritos y oposición, por lo que la controversia debía resolverse en la jurisdicción contencioso-administrativa.

No obstante, la Corte Constitucional identificó una omisión relevante: el tribunal no se pronunció sobre la presunta vulneración del derecho a la protección laboral reforzada por embarazo, lo cual requería un análisis diferenciado y exhaustivo, dada la especial condición de vulnerabilidad de la accionante. Esta omisión constituyó una falta de motivación por incongruencia.

Ante esta situación, la Corte evaluó la posibilidad de realizar un examen de mérito, figura excepcional dentro de la acción extraordinaria de protección. Aunque esta acción tiene como finalidad principal verificar si una decisión judicial ha vulnerado derechos constitucionales (arts. 94 y 437 de la Constitución), en casos excepcionales se permite revisar el fondo de la sentencia impugnada. Este tipo de revisión ha sido conceptualizado jurisprudencialmente como “examen de mérito”, y no constituye la regla general.

La Corte ha definido criterios específicos para su procedencia, como se establece en las sentencias 176-14-EP/19 y 2137-21-EP/21. Estos son: (i) existencia de una vulneración de derechos fundamentales por parte de la autoridad judicial; (ii) indicios de afectación no reparada o desnaturalización de garantías jurisdiccionales; (iii) que el caso no haya sido previamente revisado; y (iv) que cumpla al menos uno de los criterios de gravedad, novedad, relevancia nacional o inobservancia de precedentes.

En el caso de Adriana Peñafiel, la Corte concluyó que se cumplían todos estos requisitos: se vulneró el debido proceso por falta de motivación; no se abordó el argumento central sobre la protección laboral reforzada; el caso no había sido revisado previamente; y se trataba de un asunto novedoso, al involucrar la desvinculación de una

servidora pública embarazada con nombramiento provisional en el marco de un concurso de méritos.

Desde una perspectiva crítica, el examen de mérito constituye una herramienta valiosa para corregir decisiones judiciales que han ignorado derechos constitucionales.

En suma, el examen de mérito es un recurso extraordinario dentro del sistema de justicia constitucional, cuya aplicación exige rigor argumentativo, criterios objetivos y un enfoque garantista que priorice la defensa efectiva de los derechos humanos, sin comprometer la función institucional de la Corte Constitucional.

Cronología de los hechos relevantes

En cuanto a los antecedentes fácticos que sustentan su reclamo, la accionante relató que inició funciones como secretaria con nombramiento provisional en la Dirección de Planificación del IEPS el 1 de junio de 2015. Posteriormente, fue notificada el 14 de diciembre de 2017 sobre la terminación de su nombramiento con vigencia al 31 de diciembre del mismo año. Sin embargo, un día después de dicha notificación, el 15 de diciembre de 2017, comunicó formalmente al director general de la institución su estado de embarazo, lo cual motivó que se le requiriera la presentación de un certificado médico oficial. Cumplido ese requisito, la institución dejó sin efecto el acto que había dispuesto su desvinculación. No obstante, el 27 de abril de 2018, la nueva autoridad del IEPS le notificó nuevamente la terminación de su nombramiento, con vigencia al 30 de abril de 2018.

Desde el punto de vista jurídico, la accionante argumentó que dicho acto administrativo fue contrario a los principios de igualdad, no discriminación y protección especial a las mujeres embarazadas, en tanto su desvinculación tuvo lugar mientras se encontraba en estado de gestación. Recalcó que la legislación nacional, así como diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, prohíben expresamente el despido de mujeres embarazadas, en virtud de su situación de especial vulnerabilidad. Asimismo, sostuvo que, al cesar su vínculo laboral, se le privó del acceso a la seguridad social, lo cual comprometió su derecho a la salud, debido a la imposibilidad de acceder a servicios médicos por falta de ingresos económicos.

Por su parte, el IEPS, en su escrito de contestación a la acción constitucional, argumentó que la terminación del nombramiento provisional de la accionante se realizó dentro del marco normativo vigente y por razones objetivas derivadas de un proceso de institucionalización de los cargos públicos. En efecto, indicó que, en cumplimiento de la resolución ministerial MDTVSP-2015-0099, el IEPS convocó en febrero de 2018 a un

concurso de méritos y oposición para proveer de manera definitiva las partidas vacantes, entre ellas la que ocupaba la accionante. Este concurso concluyó con la declaratoria de ganadores el 28 de marzo de 2018.

La entidad también expuso que, frente a la situación de dos servidoras embarazadas cuyos cargos estaban comprendidos en el concurso, se solicitó una directriz al Ministerio de Trabajo, el cual determinó que los nombramientos provisionales se extinguen una vez que se designa al ganador del concurso correspondiente, conforme al literal c) del artículo 18 del Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP). En cumplimiento de ese pronunciamiento, el 27 de abril de 2018, el IEPS notificó la finalización del nombramiento provisional de la accionante.

Como fundamento de derecho, el IEPS sostuvo que el acto impugnado goza de presunción de legitimidad y ejecutoriedad según el artículo 68 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Argumentó además que la vía constitucional no es procedente para impugnar actos administrativos, conforme al principio de seguridad jurídica y lo dispuesto en el artículo 173 de la Constitución, por cuanto dichas controversias deben ser conocidas por la jurisdicción contencioso-administrativa. Finalmente, la entidad enfatizó el carácter temporal de los nombramientos provisionales y señaló que la acción intentada pretendía una declaración de derechos de naturaleza legal, lo cual excede el ámbito de competencia de la justicia constitucional y sería un trámite de mera legalidad.

La Corte determina que los problemas jurídicos nacen de las alegaciones de los hechos ocurridos en la que se exponen las presuntas vulneraciones de derechos fundamentales, si estas alegaciones no son claras o insuficientes es deber los jueces examinar los hechos y las narraciones para así determinar las posibles vulneraciones a los derechos.

Sobre la base de lo expuesto, la Corte formula el problema jurídico de fondo en los siguientes términos: ¿la decisión de dar por terminado el nombramiento provisional de la accionante vulneró la protección laboral reforzada, considerando que al momento de su desvinculación se encontraba embarazada? Para resolver este problema, la Corte examina la petición presentada por el IEPS, entidad que solicitó se niegue la acción de protección, argumentando que el caso debía ser conocido por el Tribunal Contencioso Electoral.

Respecto a esta solicitud la Corte se pronuncia en los casos que la acción de protección no procede los cuales son: conforme con el criterio establecido en la sentencia

001-16-PJO-CC, recordó que es deber de las juezas y jueces constitucionales verificar, en primer lugar, si existieron afectaciones a derechos constitucionales, y únicamente en caso de no advertirse tales vulneraciones, determinar si existe una vía judicial alternativa adecuada y eficaz para resolver la controversia.

No obstante, la Corte ha reconocido excepciones a esta obligación cuando la acción de protección resulta manifiestamente improcedente. Tales excepciones incluyen casos que, por su naturaleza, deben ser resueltos exclusivamente por la justicia ordinaria, como: (i) el cobro de cheques; (ii) la extinción de obligaciones contractuales; y (iii) la impugnación de vistos buenos laborales cuando no se alegan violaciones a derechos fundamentales como la no discriminación, la prohibición de la esclavitud o del trabajo forzado.

Adicionalmente, se han establecido otros supuestos de improcedencia en la jurisprudencia constitucional, tales como: (i) cuando los accionantes acudieron primero a la jurisdicción ordinaria y posteriormente presentaron una acción de protección sobre los mismos hechos y pretensiones (sentencia 2901-19-EP/23); (ii) cuando, por la naturaleza de la pretensión, es evidente que existe una vía ordinaria idónea y eficaz, como en los casos de prescripción adquisitiva de dominio; y (iii) cuando se pretende, por ejemplo, anular un acta de defunción derivada de una sentencia de muerte presunta, impugnar infracciones de tránsito por citación defectuosa, ordenar medidas cautelares administrativas en materia de propiedad intelectual, o declarar derechos laborales provenientes de contratos colectivos.

Es en este punto donde la sentencia introduce una nueva excepcionalidad, derivada del presente caso. En ella se establece que los conflictos laborales entre el Estado y sus servidores públicos —como la terminación de contratos de servicios ocasionales, la finalización de nombramientos provisionales, la homologación salarial, la supresión de partidas, las liquidaciones, entre otros— deberán ser conocidos, por regla general, por la jurisdicción contencioso-administrativa. Esta determinación busca garantizar un trato igualitario entre los servidores públicos y los trabajadores sujetos al Código de Trabajo o a la Ley Orgánica de Empresas Públicas.

No obstante, la Corte Constitucional establece una distinción importante al señalar que la vía contencioso-administrativa constituye la regla general para la resolución de conflictos laborales de servidores públicos. Sin embargo, se exceptúan aquellos casos en los que se encuentren comprometidos derechos fundamentales como la dignidad o la autonomía del servidor, por ejemplo, en situaciones de discriminación. En estos casos,

corresponde a los jueces verificar la existencia de dicha afectación, sin trasladar esta carga probatoria a los accionantes.

En el presente caso al reconocer la Constitución a las mujeres embarazadas como grupo de atención prioritario,⁸⁰ la acción de protección era procedente por su situación de vulnerabilidad y derecho al trabajo y estabilidad laboral.⁸¹

En el caso de las mujeres embarazadas, en período de maternidad o lactancia, el derecho al trabajo se configura como un vehículo esencial para garantizar el ejercicio de otros derechos conexos, entre ellos el acceso a una remuneración justa, el goce de licencias por maternidad y lactancia, y la existencia de condiciones adecuadas para la recuperación postparto y el cuidado del recién nacido. Asimismo, se asegura el acceso a la seguridad social, a la salud integral de la madre y del hijo o hija, y a la protección especial de niños y niñas en sus primeros meses de vida. En este marco, el principio de protección laboral reforzada tiene como finalidad garantizar que estos derechos se ejerzan de forma efectiva y sin discriminación, reconociendo la situación de especial vulnerabilidad en la que se encuentran estas trabajadoras.

En la sentencia 3-19-JP/20 sin tratar un caso específico de este tema la Corte efectuó pronunciamientos de carácter general respecto a la protección de los derechos de las mujeres embarazadas, en periodo de maternidad y lactancia, dentro del ámbito del empleo público. Entre sus consideraciones, la Corte estableció que los nombramientos provisionales deben ser renovados al menos hasta la conclusión del periodo de lactancia, lo cual implica que las servidoras públicas en estas condiciones deben ser contempladas expresamente en los procesos de planificación del talento humano de las instituciones estatales, a fin de garantizar una protección efectiva de sus derechos laborales y reproductivos.⁸²

La sentencia citada *ut supra* guarda estrecha relación con la decisión adoptada por la Corte Constitucional en la sentencia n.º 309-16-SEP-CC, en la cual se analizó el caso de una mujer embarazada a quien no se le renovó su contrato de servicios ocasionales. En dicho fallo, la Corte sostuvo que las mujeres embarazadas, en el contexto laboral, se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad que exige un trato diferenciado, conforme al principio de igualdad material consagrado en la Constitución. En virtud de

⁸⁰ Ecuador, *Constitución de 2008*, art. 35.

⁸¹ *Ibíd.*, art. 332.

⁸² Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, en *Juicio n.º: 3-19-JP/20*, 5 de agosto de 2020.

ello, el ordenamiento jurídico impone una protección laboral reforzada que garantice el ejercicio efectivo de sus derechos, tanto en el sector público como en el privado. La no renovación del contrato bajo argumentos meramente administrativos o normativos constituye, en estos casos, una forma de discriminación que vulnera el derecho a la igualdad.

No obstante, la Corte precisó que este enfoque no implica desconocer el principio constitucional de mérito y oposición, previsto en el artículo 228, sino que exige una ponderación adecuada entre dicho principio y la obligación de erradicar la discriminación y proteger de manera especial la maternidad. En consecuencia, se enfatiza la necesidad de armonizar los fines de eficacia administrativa con el mandato constitucional de garantizar los derechos laborales y sociales en contextos de protección reforzada.⁸³

De lo anterior se desprende que, según el criterio de la Corte Constitucional, coexisten dos finalidades constitucionalmente legítimas: por un lado, la necesidad de garantizar un servicio público eficaz, sustentado en el principio de mérito y oposición; y, por otro, la protección reforzada de los derechos laborales de las mujeres embarazadas. La Corte establece que, si bien debe prevalecer la garantía de los derechos laborales de este grupo en situación de vulnerabilidad, ello no implica desconocer que la eficiencia en la administración pública depende del ingreso de personal debidamente calificado mediante procesos transparentes y competitivos.

Como conclusión al primer problema jurídico, la Corte Constitucional establece que la desvinculación de mujeres embarazadas que mantienen contratos de servicios ocasionales o nombramientos provisionales resulta contraria al orden constitucional, en tanto vulnera la protección laboral reforzada que ampara a este grupo en situación de especial protección. Por lo tanto, dichas formas contractuales no pueden ser utilizadas como justificación para cesar sus funciones durante el embarazo o el periodo de lactancia.

Como segundo problema jurídico la Corte plantea: ¿Cuál es la forma de reparación que corresponde adoptar en el presente caso? La Corte resolvió que, por haber terminado el tiempo de lactancia, se ordenó el pago de las remuneraciones dejadas de percibir, disculpas públicas por parte IEPS, y que se efectuó la publicación de la sentencia por parte del Consejo de la Judicatura, Procuraduría General del Estado y Ministerio de trabajo. En su voto concurrente, la jueza Alejandra Cárdenas formula dos observaciones puntuales. En primer lugar, señala que la Corte Constitucional centró su análisis

⁸³ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, en *Juicio n.º*: 309-16-SEP-CC, 21 de septiembre de 2016.

exclusivamente en el conflicto laboral relacionado con el embarazo, sin abordar de manera integral los derechos de las mujeres en las etapas de parto, posparto y lactancia. Es decir, critica que el pronunciamiento no haya considerado el contexto global de derechos que protegen a las mujeres durante todo el proceso de maternidad, limitando así la amplitud del análisis constitucional requerido.

En segundo lugar, la jueza Cárdenas expresa su desacuerdo con la amplitud con la que la sentencia formula una nueva excepción al uso de la acción de protección en materia laboral, específicamente en casos que involucren a servidoras y servidores públicos. Señala que, si bien la Corte analiza el argumento del IEPS sobre la competencia exclusiva de la jurisdicción contencioso-administrativa para revisar actos administrativos, la sentencia termina estableciendo una excepción general para acudir a la acción de protección en determinados conflictos laborales administrativos —como la terminación de contratos ocasionales, nombramientos provisionales, homologación salarial o supresión de partidas— siempre que exista una afectación grave a derechos fundamentales, como la dignidad o la autonomía, por ejemplo en casos de discriminación.

Para la jueza, esta excepción resulta innecesaria dentro del caso concreto —relativo a una funcionaria embarazada con nombramiento provisional—, especialmente considerando que la Corte ya había determinado en la sentencia No. 3-19-JP/20 que, en situaciones de embarazo, parto, posparto y lactancia, la vía idónea para reclamar vulneraciones de derechos es la acción de protección. En este sentido, Cárdenas advierte que ampliar el alcance de la excepción en este caso corre el riesgo de generar inseguridad jurídica.

Asimismo, expresa su desacuerdo con la referencia que hace la sentencia al precedente establecido en la sentencia n.º 2901-19-EP/23, donde se introdujo una excepción al estándar de motivación en garantías jurisdiccionales cuando previamente se ha activado la vía ordinaria. La jueza insiste en que la acción de protección no debe ser considerada como un mecanismo residual subordinado a los procesos ordinarios, ya que esto desnaturaliza su carácter como garantía constitucional autónoma. En palabras de la propia jueza: “subsumir la acción de protección al proceso ordinario [...] causa una ordinarización de la justicia constitucional”.⁸⁴ Por ello, manifiesta su desacuerdo con el establecimiento de esta excepción en el análisis realizado por la mayoría en la presente sentencia.

⁸⁴ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, en *Juicio n.º: 2901-19-EP/23*, 27 de septiembre de 2023.

En su voto salvado, el juez Herrería sostiene que los nombramientos provisionales no otorgan estabilidad en el cargo, ya que, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP), estos tienen un carácter temporal y excepcional, limitado hasta que se convoque y resuelva el correspondiente concurso de méritos y oposición. Desde esta perspectiva, considera que la Corte, al exigir la permanencia de una funcionaria embarazada en un cargo provisional más allá del plazo legal, estaría imponiendo una carga desproporcionada sobre la administración pública y desnaturalizando la finalidad de este tipo de designaciones.

La jueza Carmen Corral en su voto salvado reitera su postura previamente expresada en la sentencia n.º 3-19-JP/20,⁸⁵ en la que sostiene que, si bien reconoce que la accionante pertenece a un grupo de atención prioritaria y, por tanto, merece protección jurídica, considera que la vía procesal adecuada para canalizar este tipo de reclamos no es la acción de protección. A su juicio, el mecanismo idóneo se encuentra dentro del ámbito del derecho laboral ordinario, particularmente a través de la figura del despido ineficaz, contemplada en la legislación vigente al momento de los hechos, y que habría permitido garantizar una protección efectiva a los derechos de la servidora pública.

Asimismo, la jueza Corral expresa su desacuerdo con la decisión mayoritaria de la Corte en cuanto a establecer compensaciones económicas derivadas del derecho al cuidado, señalando que tales reconocimientos deben estar regulados expresamente por la normativa legal vigente, y no pueden ser determinados de manera directa por el órgano jurisdiccional constitucional, en respeto al principio de legalidad y a las competencias normativas del legislador.

Como conclusión, los argumentos centrales de la Corte fueron: el primero se relaciona con el análisis de la procedencia de la acción extraordinaria de protección, considerando que el tribunal de apelación omitió pronunciarse sobre un aspecto sustancial del caso: la alegada vulneración del derecho a la protección laboral reforzada por embarazo. Dicha omisión constituye una violación a la garantía del debido proceso, en su dimensión de motivación, pues el órgano jurisdiccional no abordó el argumento principal de la accionante. En virtud del principio *iura novit curia*, la Corte estableció que los jueces tienen el deber de examinar los hechos y argumentos cuando de ellos se desprenda una posible afectación de derechos fundamentales, incluso si no se encuentran formulados de manera técnica.

⁸⁵ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, en *Juicio n.º: 3-19-JP/20*, 5 de agosto de 2020.

Como consecuencia de esta omisión, la Corte decidió realizar un examen de mérito, figura excepcional dentro del marco de la acción extraordinaria de protección, que permite a la Corte revisar el fondo de la sentencia impugnada cuando se cumplen ciertos requisitos jurisprudenciales. En este caso, la Corte verificó que: (i) existió una vulneración de derechos constitucionales; (ii) los hechos del caso no fueron debidamente analizados por los jueces de instancia; (iii) el caso no había sido seleccionado previamente para revisión; y (iv) presentaba una novedad jurídica relevante: la terminación de un nombramiento provisional de una mujer embarazada en el contexto de un concurso de méritos y oposición.

El segundo argumento central se refiere a la protección laboral reforzada de las mujeres embarazadas, reconocida constitucionalmente y en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos. La Corte recordó que las mujeres embarazadas forman parte de un grupo de atención prioritaria y, por tanto, deben recibir un tratamiento jurídico diferenciado que garantice el ejercicio efectivo de sus derechos laborales, sociales y reproductivos. En esta línea, se reafirmó que la terminación de la relación laboral, incluso en nombramientos provisionales, durante el embarazo o el periodo de lactancia, constituye una medida contraria al orden constitucional por vulnerar los principios de igualdad y no discriminación, así como el derecho al trabajo en condiciones dignas.

En su análisis, la Corte reconoció la tensión existente entre dos principios constitucionalmente legítimos: la protección de los derechos laborales de las mujeres embarazadas y el principio de mérito y oposición para el ingreso al servicio público. Sin embargo, determinó que, en contextos de especial vulnerabilidad, como el embarazo, la protección reforzada debe prevalecer, sin que ello implique anular el principio de meritocracia, sino más bien exigir una ponderación adecuada que armonice ambos valores.

Un tercer argumento clave abordado por la Corte fue el relativo a la procedencia de la acción de protección en contextos laborales públicos. Aunque la regla general establece que estos casos deben ser conocidos por la jurisdicción contencioso-administrativa, se señaló una excepción en casos de afectación grave a derechos fundamentales, como la dignidad o la prohibición de discriminación. En este sentido, se concluyó que la acción de protección era procedente, en tanto la accionante se encontraba en una situación de vulnerabilidad por su estado de embarazo y la desvinculación laboral

afectó el ejercicio de múltiples derechos interdependientes, como la salud, la seguridad social y el cuidado del recién nacido.

El cuarto argumento de la Corte se centró en la forma de reparación integral. Considerando que ya había concluido el periodo de lactancia, se optó por ordenar medidas de reparación simbólicas y materiales, como el pago de las remuneraciones dejadas de percibir, disculpas públicas por parte del IEPS y la publicación de la sentencia por parte de varias instituciones estatales, con el fin de restituir parcialmente el derecho vulnerado y generar un impacto institucional para prevenir futuras violaciones.

Finalmente, la sentencia incorpora también votos salvados y concurrentes que enriquecen el debate jurídico. La jueza Alejandra Cárdenas, en su voto concurrente, cuestionó que la Corte no haya ampliado su análisis a otras etapas del proceso de maternidad (como el parto y la lactancia), y expresó reservas sobre la amplitud con la que se estableció la excepción a la regla general de improcedencia de la acción de protección en casos laborales públicos. Por su parte, el juez Enrique Herrería, en su voto salvado, sostuvo que los nombramientos provisionales, por su naturaleza temporal, no otorgan estabilidad laboral, y que exigir su renovación en contextos de embarazo puede constituir una carga excesiva para la administración pública. La jueza Carmen Corral también salvó su voto, al considerar que la vía adecuada para resolver el conflicto era el derecho laboral ordinario mediante el mecanismo del “despido ineficaz”, y no la acción de protección. Este razonamiento podría estar respaldado por el argumento de la jueza Daniela Salazar en su voto concurrente en la sentencia 2126-19-EP⁸⁶, ya que la misma jueza admite que la sentencia 2006-18-EP/24 ha sido malinterpretada por los jueces e instituciones del estado y advierte que de ningún modo ellos querían limitar el acceso de los servidores públicos a la acción de protección. Además, la jueza establece que no es un precedente en estricto sentido, respecto de todos los conflictos laborales entre servidores públicos y el Estado.

2. Problema jurídico central

El análisis del principio de subsidiariedad en el marco del caso Adriana Peñafiel Borja vs. Instituto de Economía Popular y Solidaria (IEPS) evidencia las tensiones entre el carácter garantista de la acción de protección y el uso restrictivo que, en ocasiones,

⁸⁶ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, en *Juicio n.º: 2126-19-EP*, 25 de abril de 2024.

adoptan los jueces al interpretar su procedencia. Este principio, que en teoría busca que las instancias superiores del poder público intervengan solo cuando las inferiores no puedan proteger derechos adecuadamente, ha sido frecuentemente malentendido como una barrera de acceso a la justicia constitucional, en lugar de una vía para fortalecerla.

En el caso analizado, el tribunal de apelación negó la acción de protección con base en un criterio formalista de subsidiariedad, al sostener que la terminación del nombramiento provisional debía ventilarse en la jurisdicción contencioso-administrativa, sin realizar un análisis profundo sobre la posible afectación a derechos fundamentales, especialmente el de protección laboral reforzada por embarazo. Esto refleja una concepción vertical y restrictiva de la subsidiariedad, que condiciona el acceso a las garantías constitucionales a la inexistencia absoluta de otras vías judiciales, desnaturalizando su sentido en un Estado constitucional de derechos y justicia como el ecuatoriano.

La Corte Constitucional, al admitir y resolver la acción extraordinaria de protección, corrigió esta visión reduccionista y reafirmó un enfoque material y garantista del principio de subsidiariedad. En particular, sostuvo que la acción de protección no puede ser subordinada automáticamente a otras vías legales cuando se alega la vulneración de derechos fundamentales, y que los jueces están obligados a analizar el fondo del reclamo antes de desestimar la acción por considerarla improcedente. Este criterio fue reiterado con claridad en la sentencia n.º 001-16-PJO-CC, que establece que solo cuando no se advierta afectación a derechos constitucionales podrá determinarse la existencia de una vía alternativa adecuada y eficaz.

Derechos invocados por la parte accionante

En la sentencia relativa al caso Peñafiel, la Corte observó que el tribunal de apelación omitió pronunciarse sobre el núcleo del reclamo, relacionado con la protección especial de las mujeres embarazadas en el ámbito laboral, lo cual representó una vulneración al derecho al debido proceso en su garantía de motivación, derivando en una falta de congruencia que justifica la revisión constitucional. Así, la Corte aplicó un examen de mérito excepcional, al verificar que los hechos revelaban una posible violación no tutelada en instancias anteriores, cumpliéndose además con los demás criterios jurisprudenciales para habilitar esta revisión sustantiva.

Cabe destacar que la Corte, al resolver el fondo del caso, no solo reconoció la vulneración al derecho de la accionante, sino que también estableció un precedente importante en materia de procedencia de la acción de protección en conflictos laborales

administrativos cuando está comprometida la protección de derechos fundamentales. Con ello, reafirmó que la subsidiariedad no debe ser leída como una regla de exclusión automática, sino como una herramienta de contención del poder estatal, que prioriza la defensa inmediata y efectiva de los derechos fundamentales cuando otras vías no brindan protección real oportuna.

Además, el pronunciamiento de la jueza Alejandra Cárdenas, en su voto concurrente, advierte los peligros de usar el principio de subsidiariedad para “ordinarizar” la justicia constitucional, desnaturalizando el papel de la acción de protección como garantía autónoma, directa y eficaz. Este criterio refuerza la idea de que la acción de protección no es supletoria, sino que debe operar en paralelo cuando se alega violación de derechos constitucionales, especialmente en contextos de vulnerabilidad como el de mujeres embarazadas.

En conclusión, el caso Adriana Peñafiel Borja se convierte en un ejemplo paradigmático de cómo una lectura formalista del principio de subsidiariedad puede conducir a la denegación de justicia, y de cómo la Corte Constitucional rectifica este enfoque al adoptar una interpretación garantista, alineada con el artículo 88 de la Constitución, el principio pro homine y la tutela judicial efectiva. Este precedente contribuye a consolidar una visión de la subsidiariedad no como obstáculo, sino como instrumento para reforzar el acceso a la justicia constitucional y proteger a los grupos en situación de especial vulnerabilidad.

3. Argumentación de la corte constitucional

La Corte Constitucional, en esta sentencia, argumenta que el conflicto se enmarca dentro del derecho administrativo y no implica, en principio, una violación de derechos constitucionales. Bajo esta premisa, se concluye que la acción de protección es improcedente porque el ordenamiento jurídico ya contempla una vía idónea (la contencioso-administrativa) para impugnar actos de desvinculación. Sin embargo, esta postura presenta debilidades importantes:

- Primero, se asume que la existencia de una vía legal automáticamente implica su idoneidad, lo cual no siempre es cierto. La Corte omite analizar si dicha vía cumple con estándares de eficacia real, celeridad y capacidad de reparación integral, especialmente en contextos laborales donde el daño por pérdida del empleo puede tener efectos inmediatos e irreversibles.

- Segundo, el análisis de subsidiariedad se realiza de forma formalista, sin evaluar si la afectación va más allá de una simple discusión de legalidad administrativa. Esto es problemático, ya que la acción de protección no está diseñada únicamente para revisar legalidades, sino para reparar violaciones sustantivas de derechos fundamentales como la dignidad, la igualdad o el debido proceso.
- Tercero, la Corte no distingue entre los distintos tipos de servidores públicos (de carrera, provisionales u ocasionales), ni reconoce los matices propios de casos donde pueda haber estabilidad reforzada (como en casos de embarazo, enfermedad catastrófica o discapacidad).

Para comprender adecuadamente los fundamentos que orientan la toma de decisiones de la Corte Constitucional, es necesario diferenciar entre los conceptos de *obiter dicta* y *ratio decidendi*. El *obiter dicta* hace referencia a consideraciones accesorias o complementarias de la sentencia, que, si bien pueden tener un valor persuasivo, no resultan determinantes en la resolución del caso. En contraste, la *ratio decidendi* constituye el núcleo argumentativo esencial, el fundamento jurídico sin el cual no podría sostenerse la decisión final del tribunal; en otras palabras, es el elemento sine qua non de la sentencia. En el caso analizado en la sentencia n.º 2006-18-EP/24, la Corte Constitucional identificó como problema jurídico central el siguiente: ¿la terminación del nombramiento provisional de la accionante vulneró la protección laboral reforzada derivada de su estado de embarazo al momento de la desvinculación? De esta manera, la controversia se centraba en la estabilidad laboral reforzada vinculada a la condición de embarazo de la trabajadora.

No obstante, la Corte incorporó en su argumentación una excepción relativa a los conflictos laborales entre el Estado y sus servidores públicos, señalando que cuando se impugnan actos administrativos como la terminación de contratos ocasionales, finalización de nombramientos provisionales, homologaciones salariales, supresión de partidas o liquidaciones, el conocimiento del caso corresponde, por regla general, a la jurisdicción contencioso-administrativa.

Surge aquí la interrogante crítica: ¿estas consideraciones, que en esencia configuran *obiter dicta*, contribuyen a la resolución del problema jurídico central sobre la estabilidad laboral reforzada? Al introducir estas acotaciones, la Corte desplaza el eje del debate hacia la delimitación de competencias jurisdiccionales, lo que genera dudas

sobre si realmente aportan a la *ratio decidendi* necesaria para resolver el conflicto concreto de la accionante y más bien parece enfocarse en delimitar el acceso a la acción de protección en vez de desarrollar los derechos de las mujeres embarazadas y su estabilidad laboral reforzada.

En esta misma línea, es necesario considerar que, conforme lo dispone el artículo 2, numeral 3, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la jurisprudencia o precedentes de la Corte Constitucional debe orientarse hacia un desarrollo progresivo de los derechos. No obstante, en la sentencia n.º 2006-18-EP/24 se advierte una posible tensión con este mandato, en tanto se condiciona la procedencia de la acción de protección a la afectación de la dignidad humana. Tal exigencia no se encuentra prevista en el artículo 88 de la Constitución, que establece de manera expresa “una vulneración de derechos constitucionales por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial”, sin imponer criterios adicionales. De esta manera, la introducción de requisitos no contemplados por el constituyente podría implicar una restricción indebida al ejercicio de la acción de protección, generando un escenario de regresión en materia de garantías constitucionales. Ello pone en cuestión la coherencia de la sentencia con el principio de progresividad y no regresividad de los derechos, que constituye un eje rector del Estado constitucional de derechos y justicia.

Impacto de la sentencia en el derecho a la debida diligencia del juez

Uno de los principales problemas derivados de esta sentencia es que, en la práctica, ha servido como base para rechazar numerosas acciones de protección sin un análisis de fondo sobre si realmente hubo o no una vulneración de derechos constitucionales.

Esto implica un retroceso frente a la línea jurisprudencial garantista desarrollada en decisiones anteriores, como las sentencias n.º 001-16-PJO-CC y n.º 283-14-EP/19, donde la Corte estableció que el análisis de subsidiariedad debe realizarse después de examinar si efectivamente se vulneraron derechos constitucionales.

En términos prácticos, la sentencia 2006-18-EP/24 ha reducido el margen de protección de los servidores públicos, quienes ven limitada su posibilidad de acudir a la justicia constitucional incluso en casos donde la desvinculación se haya dado con evidentes vicios de motivación, discriminación o represalia. Esta situación resulta especialmente preocupante para trabajadores con nombramientos provisionales o contratos ocasionales, cuya vulnerabilidad institucional es mayor.

En este contexto, cabe preguntarse si el criterio jurisprudencial adoptado cumple con el mandato del artículo 11 de la Constitución, que impone a todos los órganos del Estado la obligación de garantizar y promover el ejercicio efectivo de los derechos, y del artículo 75, que consagra el derecho a la tutela judicial efectiva.

¿Restricción legítima o desnaturalización de la acción de protección?

Si bien es legítimo que la Corte busque evitar la instrumentalización de la acción de protección como una vía paralela o alternativa a procesos ordinarios, esto no puede hacerse a costa de debilitar el acceso a mecanismos efectivos de protección, especialmente cuando los derechos vulnerados son de carácter fundamental. La Corte ha reiterado en otros fallos que los jueces deben aplicar una interpretación garantista, bajo el principio pro homine, y que la subsidiariedad no puede convertirse en una barrera de acceso, sino en un filtro que opera solo cuando existen otras vías efectivas. La sentencia 016-13-SEP-CC, por ejemplo, establece que la acción de protección es procedente cuando existe una violación de derechos constitucionales, aun si el acto es de naturaleza administrativa.

Al aplicar de forma restrictiva y rígida el principio de subsidiariedad, la sentencia n.º 2006-18-EP/24 podría ser interpretada como una desnaturalización del rol de la acción de protección. En lugar de operar como una garantía excepcional pero accesible para reparar vulneraciones graves e irreparables, esta queda subordinada al criterio formal de la existencia de otra vía judicial, sin evaluar su efectividad en el caso concreto.

Líneas jurisprudenciales precedentes ¿matización o contradicción?

Anterior a esta sentencia, la Corte Constitucional se ha referido a la estabilidad laboral reforzada de las mujeres embarazadas. Por ejemplo, en la sentencia n.º 3-19-JP/20 y acumuladas, se reconoce la procedencia de la acción de protección para servidoras embarazadas incluso con nombramiento provisional, contratos ocasionales y nombramientos de libre remoción. Asimismo, en la sentencia n.º 283-14-EP/19 se reitera que la jurisdicción contencioso-administrativa y la acción de protección no son excluyentes, sino complementarias, dependiendo de la naturaleza del derecho vulnerado.

Estas sentencias reflejan un intento de la Corte por reorientar su jurisprudencia hacia un enfoque más sustantivo, en el que el tipo de vínculo laboral o el área del derecho no sean elementos excluyentes, sino factores contextuales que deben ser ponderados junto con el contenido material del derecho afectado.

4. Consideraciones sobre el derecho a la estabilidad laboral

Es preciso señalar, como punto de partida, que los derechos de las personas servidoras públicas se rigen por los principios de progresividad e irrenunciabilidad. En consecuencia, cualquier medida que implique una restricción o reducción injustificada de estos derechos constituiría una transgresión al marco constitucional, en tanto vulnera el principio de no regresividad consagrado en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. La Constitución de la República, en su art. 229,⁸⁷ no solo garantiza estos derechos, sino que también establece que deben ser regulados aspectos esenciales como los incentivos, la estabilidad laboral, las promociones y los ascensos. En este contexto, la estabilidad en el empleo debe entenderse como un derecho social fundamental, de carácter irrenunciable, inherente a la naturaleza del vínculo jurídico que une al servidor público con la administración estatal.

Si bien todos los derechos fundamentales están interrelacionados, sin que su protección dependa estrictamente de la generación a la que pertenezcan, en el caso ecuatoriano este criterio no se aplica de forma estricta desde la promulgación de la Constitución de 2008. En este marco constitucional, el derecho al trabajo de los servidores públicos incorpora principios estructurales propios del régimen general de los derechos laborales, entre los que destaca el principio de irrenunciabilidad. Este principio implica que los derechos laborales reconocidos a favor de los servidores públicos en tanto derechos adquiridos no pueden ser objeto de renuncia, aún con el consentimiento del titular. Asimismo, el ejercicio de estos derechos debe observar una evolución constante hacia condiciones más favorables, en virtud de los principios de progresividad y de interpretación pro persona, que exigen al intérprete aplicar siempre la norma o criterio que más beneficie al trabajador.⁸⁸

El principio de progresividad en materia de derechos sociales, está directamente relacionado con el derecho al buen vivir que implica una visión profunda y transformadora del bienestar humano, y se fundamenta en el goce efectivo de los derechos independientemente de los recursos económicos disponibles para el estado.⁸⁹ Si bien es cierto que la disponibilidad y gestión de los recursos económicos puede incidir en la estabilidad laboral y en la garantía de la no regresión de derechos, ello no significa que

⁸⁷ Ecuador, *Constitución de 2008*, art. 229.

⁸⁸ Jorge Benavides Ordóñez y Lorena Castellanos Peñafiel, *Derechos desfinanciados: El caso del beneficio por jubilación en la función ejecutiva* (Quito: IAEN, 2024), 55-60, file:///C:/Users/user/Downloads/Derechos-desfinanciados-el-caso-del-beneficio-por-jubilacio%CC%81n-en-la-Funcio%CC%81n-Ejecutiva-1.pdf.

⁸⁹ *Ibíd.*, 61.

tales derechos deban quedar supeditados a criterios meramente presupuestarios. La protección de los derechos laborales, especialmente en el ámbito del empleo público, no puede estar condicionada exclusivamente a consideraciones financieras, pues ello vulneraría principios constitucionales como la irrenunciabilidad, la progresividad y la primacía del ser humano sobre el capital.

Ahora bien, en la sentencia n.º 2006-18-EP/24 de la Corte Constitucional representa un punto de inflexión en la configuración de la acción de protección en el ámbito laboral del sector público, particularmente en relación con el principio de subsidiariedad. Si bien su objetivo declarado es delimitar el uso de esta garantía constitucional frente a actos administrativos en materia laboral, sus efectos prácticos podrían acarrear una serie de implicaciones problemáticas tanto para la tutela judicial efectiva como para la progresividad de los derechos laborales de los servidores públicos.

Valoración de pruebas y estándares aplicados

Uno de los principales riesgos que emerge de esta sentencia es la normalización de un enfoque de mera legalidad, ya presenté en los antecedentes del caso. En ellos, los jueces argumentaron que los hechos controvertidos debían ser analizados exclusivamente desde el ámbito del derecho administrativo ordinario, excluyendo de entrada toda valoración sobre una posible vulneración de derechos fundamentales. Esta lógica puramente formalista abre la puerta a que, en futuros casos, se rechacen acciones de protección bajo el argumento de que se trata simplemente de “temas laborales”, sin considerar si existe una afectación real a derechos constitucionales.

5. Decisión y efectos jurídicos

La Corte Constitucional ha delineado, en diversas sentencias —entre ellas, las n.º 1178-19-JP/21, 65-19-JP/21, 461-19-JP/23, 446-19-EP/24 y 1452-17-EP/24—, supuestos concretos de improcedencia de la acción de protección. En estos fallos se ha reconocido, además, la posibilidad de que existan otros casos de manifiesta improcedencia, identificándose, por ejemplo, las siguientes pretensiones: (i) anular un acta de defunción derivada de una sentencia ejecutoriada por muerte presunta; (ii) dejar sin efecto una infracción de tránsito con base en una supuesta falta de citación; (iii) ordenar medidas cautelares administrativas en procesos de propiedad intelectual; y (iv) declarar derechos laborales derivados de un contrato colectivo.

Sin embargo, en lo que respecta a los conflictos laborales, particularmente aquellos relacionados con nombramientos provisionales, la sentencia bajo análisis

introduce una delimitación excesivamente amplia e imprecisa, que podría conllevar al rechazo automático de acciones de protección, sin que se realice un análisis sustantivo sobre la posible vulneración de derechos constitucionales.

Otro punto de preocupación es el criterio ambiguo sobre la motivación judicial. La sentencia señala que cuando se trate de controversias por contratos o nombramientos provisionales no será necesario motivar el rechazo de la acción; sin embargo, en otra parte se establece que, si está comprometida la dignidad humana, el juez sí deberá motivar su decisión. Esta ambigüedad deja un margen excesivo a la discrecionalidad judicial, generando un escenario de inseguridad jurídica y de potencial afectación al debido proceso de los servidores públicos.

Respecto de los derechos de las mujeres embarazadas, la Corte Constitucional, en la sentencia n.º 2006-18-EP/24, retoma el análisis sobre la protección de los derechos laborales de las mujeres embarazadas en el sector público, contextualizándolo dentro de un sistema patriarcal en el que persisten desigualdades estructurales. No obstante, este tratamiento puede considerarse innecesario desde una perspectiva jurídica, si se tiene en cuenta que el tema ya había sido abordado en profundidad en decisiones previas, como la sentencia n.º 3-19-JP/20. En esa sentencia, la Corte estableció criterios específicos para garantizar la estabilidad laboral de las mujeres en estado de gestación, licencia de maternidad o lactancia, incluso cuando se encuentren bajo nombramientos provisionales, disponiendo que estas situaciones deben ser tomadas en cuenta en los procesos de planificación de las unidades de talento humano.

Impacto inmediato en las partes

Resulta debatible la conveniencia de volver a tratar el tema sin un caso concreto que justifique una revisión adicional, sobre todo si se introduce, de forma paralela, una nueva categorización de causales de improcedencia de la acción de protección. En lugar de fortalecer esta garantía, el efecto práctico de la sentencia podría ser el de restringir aún más su alcance, al establecer criterios generales que dificultan el acceso a la justicia constitucional. Esto, a su vez, genera incertidumbre jurídica y debilita la protección efectiva de los derechos laborales de los servidores públicos, exponiéndolos a situaciones como despidos arbitrarios y aumentando la brecha entre grupos laborales con distinto nivel de garantías.

Además, al derivar la resolución de estos conflictos a la jurisdicción contencioso-administrativa, se ignora una realidad institucional evidente: esta vía es lenta y onerosa, con procesos que pueden extenderse por varios años. Si, al término de dicho proceso, un

juez decide que el asunto en realidad debió ventilarse por la vía constitucional por afectar la dignidad humana, ello implicaría no solo la pérdida de tiempo y recursos para el servidor público, sino una grave afectación a su derecho a una tutela judicial efectiva.

6. Críticas y valoración académica

En lo que respecta a la progresividad de los derechos laborales, resulta problemática la intención de igualar los derechos de los trabajadores del sector privado (regidos por el Código de Trabajo) con los del sector público (bajo el régimen de la LOSEP). Tal enfoque igualitarista ignora que esta equiparación no debería implicar una nivelación hacia abajo, sino una sumatoria de garantías, dado que los servidores públicos, como parte del aparato estatal, cumplen funciones esenciales para el interés general y merecen una protección diferenciada y reforzada.

Por último, la sentencia contradice el principio de simplicidad procesal que rige a las garantías constitucionales. Tradicionalmente, la acción de protección ha sido un mecanismo accesible, incluso para personas sin patrocinio legal. Sin embargo, con las nuevas exigencias interpretativas derivadas de esta sentencia, se genera una barrera técnica que obliga a los ciudadanos a recurrir a especialistas en derecho constitucional, restringiendo aún más el acceso a la justicia.

En consideración a lo desarrollado, puede plantearse la hipótesis de que la sentencia n.º 2006-18-EP/24 podría tener efectos limitantes sobre la garantía constitucional de acción de protección en el ámbito laboral del sector público. Si bien la intención de la Corte parece orientarse hacia una delimitación más clara de la subsidiariedad de esta acción, en la práctica su interpretación podría generar escenarios de incertidumbre jurídica, especialmente si se normaliza un enfoque centrado exclusivamente en la legalidad administrativa, sin un examen sustancial sobre la posible vulneración de derechos fundamentales.

De manera particular, resulta pertinente reflexionar sobre si el alcance de esta sentencia, al introducir criterios generales de improcedencia y al derivar estos conflictos exclusivamente a la vía contencioso-administrativa, podría llegar a afectar principios constitucionales como la progresividad, la irrenunciabilidad y la tutela judicial efectiva.

Desde esta perspectiva, se advierte que la sentencia, más que consolidar estándares de protección ya reconocidos —como aquellos referidos a los derechos laborales de mujeres embarazadas en sentencias anteriores—, parecería introducir restricciones que podrían dificultar el acceso a la justicia constitucional de los servidores

públicos. En todo caso, estos posibles efectos deberán ser observados con atención en la evolución jurisprudencial futura y en la práctica de los operadores de justicia.

7. Evidencia empírica y técnica

Para fortalecer el análisis jurídico-doctrinario de esta investigación, se incorpora evidencia empírica que permite contextualizar los efectos reales de la subsidiariedad en el acceso a la justicia laboral de los servidores públicos.

Precariedad laboral en Ecuador

Según el Índice de Precariedad Laboral (IPL) elaborado por investigadores de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, en 2022 el trabajo precario alcanzó el 70.1% de la población económicamente activa, mientras que el trabajo estable se redujo al 23.6%. Este índice considera variables como afiliación a la seguridad social, tipo de contrato, ingresos, y condiciones laborales. Las mujeres, personas indígenas y trabajadores con menor nivel educativo enfrentan mayores niveles de precariedad, lo que evidencia desigualdades estructurales persistentes en el mercado laboral.

Limitaciones en el uso de mecanismos alternativos

El informe de gestión del Ministerio de Trabajo (2021) reportó apenas 3,651 audiencias individuales de mediación laboral y 181 diálogos sociales, lo que refleja una baja utilización de mecanismos alternativos de resolución de conflictos. Además, solo se negociaron 10 contratos colectivos en todo el país, lo que evidencia una débil institucionalidad para la protección colectiva de derechos laborales.

Impacto de la sentencia 2006-18-EP/24

Diversos estudios jurídicos han señalado que la sentencia n.º 2006-18-EP/24 ha sido utilizada como base para rechazar acciones de protección en conflictos laborales, especialmente en casos de nombramientos provisionales y contratos ocasionales. Aunque la Corte Constitucional reconoce excepciones en contextos de vulnerabilidad, como el embarazo, en la práctica se ha observado una interpretación restrictiva del principio de subsidiariedad, lo que ha limitado el acceso a la justicia constitucional.

Este panorama empírico permite concluir que, si bien existen mecanismos legales para la protección de derechos laborales, su aplicación efectiva se ve obstaculizada por barreras estructurales, interpretaciones formalistas y una débil implementación institucional. En este contexto, la acción de protección debe ser fortalecida como garantía directa y eficaz, especialmente en escenarios de precarización laboral y vulnerabilidad institucional.

Conclusiones

El examen del principio de subsidiariedad en el contexto de la acción de protección ha permitido identificar que, aunque esta figura se incorpora en el ordenamiento jurídico ecuatoriano como un criterio para determinar la procedencia de las garantías jurisdiccionales, su aplicación no puede ni debe interpretarse de forma estrictamente formal o excluyente. Desde una perspectiva constitucional garantista, la subsidiariedad debe ser entendida como un filtro material orientado a asegurar que la acción de protección sea utilizada cuando no existan mecanismos ordinarios realmente adecuados y eficaces para tutelar los derechos vulnerados.

El análisis jurisprudencial evidencia que la Corte Constitucional ha construido una línea interpretativa sólida en este sentido. Sentencias como la: n.º 001-16-PJO-CC, n.º 016-13-SEP-CC, n.º 006-17-SEP-CC, entre otras, sostienen que corresponde al juez constitucional realizar un análisis profundo y sustantivo sobre la posible vulneración de derechos antes de declarar la improcedencia por la existencia de otra vía. En consecuencia, se reafirma que el juez debe motivar por qué no existe afectación constitucional, en lugar de exigir al accionante que demuestre la ineficacia de la vía ordinaria. Esto se conecta directamente con los principios de pro persona, tutela judicial efectiva y acceso a la justicia.

De esta forma, se concluye que la subsidiariedad no puede ser entendida como una condición previa o restrictiva que subordine la activación de la acción de protección al agotamiento de otras vías judiciales. Más bien, debe operar como un criterio de racionalización que garantice el uso oportuno y eficaz de esta garantía, sin desconocer su naturaleza directa y autónoma dentro del sistema constitucional ecuatoriano. En definitiva, lo que se busca no es limitar su acceso, sino asegurar que se utilice cuando los derechos fundamentales efectivamente se vean amenazados o vulnerados, y no existan mecanismos ordinarios que ofrezcan una respuesta real, pronta y efectiva.

El análisis de los fundamentos jurídicos de la sentencia n.º 2006-18-EP/24 permite advertir que, aunque esta decisión tiene como propósito declarado delimitar el uso de la acción de protección en el contexto de conflictos laborales del sector público, su redacción y formulación han generado interpretaciones dispares tanto en la práctica judicial como en la doctrina constitucional. En particular, la reiteración del principio de

subsidiariedad como regla general para canalizar estos conflictos hacia la jurisdicción contencioso-administrativa ha sido comprendida por algunos operadores jurídicos como una restricción automática del acceso a la justicia constitucional, sin atender adecuadamente a las condiciones excepcionales que pueden justificar la intervención directa del juez constitucional.

Si bien la sentencia reconoce que existen supuestos en los cuales procede la acción de protección —por ejemplo, cuando se comprometen de forma notoria la dignidad o la autonomía del servidor público, o cuando existan situaciones de discriminación o urgencia—, el riesgo de una interpretación rígida y formalista es latente. Esta preocupación se acentúa al considerar que la sentencia introduce referencias generales sobre improcedencias sin establecer un nexo directo con los hechos del caso concreto, lo que puede llevar a rechazos anticipados de acciones sin un análisis sustantivo de la posible vulneración de derechos.

En ese sentido, puede plantearse la hipótesis de que la sentencia n.º 2006-18-EP/24, lejos de consolidar una protección reforzada de los derechos laborales en el sector público, podría estar dando paso a una lectura restrictiva de la acción de protección, especialmente en casos relacionados con nombramientos provisionales. Esta tendencia podría comprometer principios fundamentales del constitucionalismo ecuatoriano, como la progresividad, la irrenunciabilidad y la tutela judicial efectiva.

Además, la derivación exclusiva de estos conflictos hacia la vía contencioso-administrativa ignora el carácter lento y complejo de esa jurisdicción, lo cual puede traducirse en una denegación de justicia efectiva. Finalmente, la sentencia parece tensionar el principio de simplicidad procesal al generar mayores exigencias técnicas y barreras de acceso, desnaturalizando el carácter ágil y directo que caracteriza a las garantías jurisdiccionales, especialmente la acción de protección.

La evaluación de las implicaciones prácticas de la sentencia n.º 2006-18-EP/24 en relación con la garantía de la tutela judicial efectiva permite advertir que, si bien dicha sentencia no representa un cambio de línea jurisprudencial, su interpretación y aplicación por parte de algunos operadores jurídicos podría derivar en consecuencias restrictivas para el ejercicio de los derechos fundamentales por parte de los servidores públicos. El razonamiento de la Corte, al reforzar la idea de que los conflictos laborales deben resolverse, por regla general, en la jurisdicción contencioso-administrativa, puede ser leído de forma errónea o descontextualizada como una limitación de la acción de protección, debilitando así su función dentro del sistema de garantías constitucionales.

Uno de los principales desafíos identificados es la tendencia hacia un enfoque formalista centrado exclusivamente en la legalidad administrativa, sin atender al deber del juez constitucional de realizar un análisis sustantivo sobre la existencia de una posible vulneración de derechos fundamentales. Esta visión podría comprometer el derecho a la motivación, que exige a los jueces realizar un examen profundo antes de declarar la improcedencia de la acción de protección. En consecuencia, la falta de motivación o el uso automático de la subsidiariedad como barrera procesal podrían traducirse en denegaciones de justicia contrarias al principio de tutela judicial efectiva.

Asimismo, la derivación obligatoria a la vía contencioso-administrativa, en contextos donde los derechos fundamentales requieren protección urgente, resulta incompatible con el diseño constitucional de la acción de protección como un mecanismo directo, eficaz y oportuno. La duración prolongada de los procesos ordinarios, unida a la posibilidad de que al final de esos procesos se reconozca que existía una afectación constitucional desde el inicio, genera no solo una dilación injustificada sino también un daño irreparable para la persona afectada, especialmente en términos económicos, laborales y personales.

Finalmente, se advierte un riesgo adicional relacionado con el principio de simplicidad procesal. Al establecer criterios generales que requieren conocimientos técnicos más especializados en derecho constitucional, la sentencia podría contribuir a elevar las barreras de acceso a la acción de protección, desincentivando su uso o trasladando injustamente al accionante la carga de demostrar que no existen otras vías adecuadas. Esta situación contradice el principio pro persona y los estándares del debido proceso constitucional.

En suma, si bien la Corte mantuvo en abstracto la posibilidad de acudir a la acción de protección en casos de afectación grave a derechos fundamentales, su aplicación práctica debe ser cuidadosamente observada para evitar que la subsidiariedad se convierta en una herramienta de exclusión, en lugar de una garantía para el uso razonable y efectivo de los mecanismos constitucionales. La tutela judicial efectiva, como pilar del Estado constitucional de derechos y justicia, no puede depender de lecturas restrictivas, sino de interpretaciones garantistas que prioricen el acceso a la justicia y la reparación oportuna de las vulneraciones a derechos fundamentales.

Bibliografía

- Alarcón, Pablo. *La ordinarización de la acción de protección*. Quito: Corporación Editora Nacional, 2013.
- Benavides, Jorge y Lorena Castellanos. *Derechos desfinanciados: el caso de beneficio por jubilación en la Función Ejecutiva*. Quito: IAEN Universidad de Posgrado del Estado Dirección editorial, 2024. file:///C:/Users/user/Downloads/Derechos-desfinanciados-el-caso-del-beneficio-por-jubilacio%CC%81n-en-la-Funcio%CC%81n-Ejecutiva-1.pdf.
- CIDH. *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. 11 de febrero de 1978.
- Corte IDH. “Sentencia de 31 de agosto de 2017 (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas)”. *Caso Lagos del Campo vs Perú*. 31 de agosto de 2017. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_340_esp.pdf.
- Devis Echandia, Hernando. *Teoría general del Proceso*. Buenos Aires: Universidad Buenos Aires, 2004.
- Ecuador Consejo Nacional de Planificación. *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*. Quito: Consejo Nacional de Planificación, 2013.
- Ecuador Corte Constitucional del Ecuador. “Sentencia”. En *Juicio n.º: 001-16-PJO-CC*. 22 de marzo de 2016.
- . “Sentencia”. En *Juicio n.º: 283-14-EP/19*. 4 de diciembre de 2019.
- . “Sentencia”. En *Juicio n.º: 307-10-EP/19*. 9 de julio de 2019.
- . “Sentencia”. En *Juicio n.º: 184-14-SEP-CC*. 22 de octubre de 2014.
- . “Sentencia”. En *Juicio n.º: 556-20-EP/24*. 4 13 de junio de 2024.
- . “Sentencia”. En *Juicio n.º: 048-17-SEP-CC*. 22 de febrero de 2017.
- . “Sentencia”. En *Juicio n.º: 296-15-SEP-CC*. 9 de septiembre de 2015.
- . “Sentencia”. En *Juicio n.º: 037-16-SIN-CC*. 15 de junio de 2016.
- . “Sentencia”. En *Juicio n.º: 2137-21-EP/21*. 29 de septiembre de 2021.
- . “Sentencia”. En *Juicio n.º: 3-19-JP/20*. 5 de agosto de 2020.
- . “Sentencia”. En *Juicio n.º: 309-16-SEP-CC*. 21 de septiembre de 2016.
- . “Sentencia”. En *Juicio n.º: 2901-19-EP/23*. 27 de septiembre de 2023.
- . “Sentencia”. En *Juicio n.º: 2126-19-EP*. 25 de abril de 2024.
- . “Sentencia”. En *Juicio n.º: 102-13-SEP-CC*. 4 de diciembre de 2013.
- . “Sentencia”. En *Juicio n.º: 016-13-SEP-CC*. 16 de mayo de 2013.

- . “Sentencia”. En *Juicio n.º: 639-19-JP/20*. 21 de octubre de 2020
- . “Sentencia”. En *Juicio n.º: 179-13-EP/20*. 4 de marzo de 2020.
- . “Sentencia”. En *Juicio n.º: 006-17-SEP-CC*. 11 de enero de 2017.
- . “Sentencia”. En *Juicio n.º: 282-13-JP/19*. 4 de septiembre de 2019.
- Ecuador Defensoría del Pueblo. *El debido proceso en actos administrativos y normativos: 2012*. Quito: Defensoría del Pueblo, 2012.
- Ecuador. *Código de Trabajo*. Registro Oficial 167, 16 de diciembre de 2005.
- Ecuador. *Código Orgánico Administrativo*. Registro Oficial 31, 7 de julio de 2017.
- Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro oficial 449, 20 de octubre de 2008.
- Ecuador. *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*. Registro Oficial 52, 22 de octubre de 2019.
- Ecuador. *Tribunal Constitucional*. Registro Oficial 374, Suplemento, 9 de julio de 2004.
- Edoardo Frosini, Tommaso. “Subsidiariedad y Constitución”. *Revista de estudios políticos* (2002): 7-9.
- Fernández Madrid, Juan Carlos. *Derecho del trabajo, doctrinas esenciales*. Buenos Aires: La ley, 2010.
- García de Enterría, Eduardo, y Tomas Ramón Fernández. *Curso de derecho administrativo*. Navarra: Civitas, 2006.
- Grijalva, Agustín. *Las garantías de los derechos en el 2010*. Quito: Abya-yala, 2001.
- Ibarreche, Rafael Sastre. *El derecho al trabajo, ¿ un derecho en crisis permanente?* Mexico DF, 2003.
- López Hidalgo, Pablo Sebastián. *Del amparo a la acción de protección. ¿ Regulación o restricción de los derechos fundamentales?* Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2012.
- Martínez Molina, Dunia Carmita. “La acción de protección en el Ecuador efectividad y alcances”. Tesis doctoral, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2024. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/10459/1/TD227-DDE-Martinez-La%20accion.pdf>.
- Mogrovejo, Diego. *Los presupuestos de la acción extraordinaria de la acción de protección el control del rol del juez en el neoconstitucionalismo garantista*. Quito: Corporación Editora Nacional, 2014.

- Navas Alvear, Marco. *Justicia Constitucional, la legitimidad y ejercicio de las garantías. El caso de la acción de protección en el nuevo constitucionalismo ecuatoriano*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2012.
- Neves Mujica, Javier. “Libertad de trabajo, derecho al trabajo y derecho de estabilidad en el trabajo”. *Derecho & Sociedad*, n.º 17 (2001): 24-6. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/16787>.
- OIT Organización Internacional del Trabajo. *Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva*. 8 de junio de 1949.
- . *Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación)*. 4 de junio de 1958.
- . *Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del derecho de sindicación*. 17 de junio de 1948.
- . *Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo*. 2 de junio de 1982.
- ONU Asamblea General. *Declaración Universal de derechos Humanos*. 10 de diciembre de 1948.
- Paguay Duchi, Miguel Angel, y Martha Morales Navarrete. “La estabilidad laboral en el Ecuador” . *Revista Universidad y Sociedad* 15, n.º 2 (2023): 346-54. <http://scielo.sld.cu/pdf/rus/v15n2/2218-3620-rus-15-02-346.pdf>.
- Parra Cortes, Lina Victoria. *Constitucionalismo ecuatoriano y la teoría del contenido mínimo; el derecho al trabajo*. Quito: Corporación Editora Nacional, 2013.
- Porras Velasco, Ágelica. “La reforma antes de la reforma: La construcción del nuevo Código del Trabajo n.º 19”. *Revista de derecho* (2013): 23-4.
- Guerrero del Pozo, Francisco. *Las garantías jurisdiccionales constitucionales en el Ecuador*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2020.
- Pozo, Juan Francisco Guerrero del. *El agotamiento de recursos previo a la acción extraordinaria de protección: ¿Un presupuesto material o procesal ?* Quito: Corporación Editora Nacional, 2017.
- Rivera, Jairo. “El mercado laboral ecuatoriano y los efectos del COVID19: Percepciones desde los trabajadores”. *Paper Universitario*, (2023): 3-4.
- Roman, Ordoñez Javier. “El derecho al trabajo en el Ecuador: Del despido libre a un despido regulado”. *Revista Jurídica del Trabajo*, n.º 2 (2020): 8-9. <http://www.revistajuridicadeltrabajo.com/index.php/rjt/article/view/38/39>.
- Salazar Vargas, Carlos. “Definición de Política Pública”. *Dossier* (2012): 1-6.
- Storini, Claudia, y Marco Navas Alvear. *La acción de protección en Ecuador*. Quito: Corte Constitucional del Ecuador, 2013.

Tansini, Rubén. *Economía para no economistas*. Montevideo: Universidad de la República, 2003.

Velaña Bayas, Bryan. “La afectación del derecho al trabajo de los servidores públicos ocasionado por los contratos laborales en el Ecuador”. *Boletín coyuntura*, n.º 22 (2019): 21.