



**REPÚBLICA DEL ECUADOR**  
**FUNCIÓN JUDICIAL**  
**www.funcionjudicial.gob.ec**

Juicio No: 18282202200967

Casillero Judicial No: 533

Casillero Judicial Electrónico No: 1803000668

javelasco1979@hotmail.com, jose.velasco@inclusion.gob.ec, maria.ponton@inclusion.gob.ec,  
patrocinio.judicial@inclusion.gob.ec

Fecha: viernes 28 de abril del 2023

A: LIC. PONTON MARIA JOSE ( COORDINADORA ZONAL 3 DEL ) MINISTERIO DE INCLUSION  
ECONOMICA Y SOCIAL

Dr/Ab.: VELASCO YACHIMBA JOSÉ JAVIER

**SALA ESPECIALIZADA DE LO CIVIL, MERCANTIL Y LABORAL DE LA CORTE  
PROVINCIAL DE JUSTICIA DE TUNGURAHUA**

En el Juicio Especial No. 18282202200967 , hay lo siguiente:

**VISTOS.-** El Segundo Tribunal de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil y Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, integrado por los jueces provinciales doctores Edwin Quinga Ramón (ponente), César Audberto Granizo Montalvo y Paúl Ocaña Soria, actuando como jueces constitucionales ordinarios, dentro de la acción de protección número 18282-2022-00967, propuesta por el señor OMAR ENRIQUE SALAZAR REVELO en contra del señor Ministro de Inclusión Económica y Social y de la señora Coordinadora Zonal 3 del Ministerio de Inclusión Económica y Social, avoca conocimiento de la causa y dicta la siguiente SENTENCIA:

**1.- ANTECEDENTES: 1.1.** De fojas 19 a 24 vuelta<sup>[1]</sup> consta la demanda de protección de derechos que ha propuesto el señor OMAR ENRIQUE SALAZAR REVELO en contra del Economista Esteban Remigio Bernal Bernal, Ministro de Inclusión Económica y Social, o quien hiciera sus veces, en la que también ha pedido que se cuente con la Licenciada María José Pontón, Coordinadora Zonal 3 del Ministerio de Inclusión Económica y Social. Sostiene que la parte demandada ha violado sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica, al debido proceso en las garantías de no ser privado del derecho a la defensa y recibir una resolución motivación motivada, al trabajo y a una vida digna.

**1.2.** Como “antecedentes fácticos” señala que ingresó a prestar sus servicios en la Dirección Distrital Ambato del MIES bajo contrato de servicios ocasionales (sic) desde el 01 de abril del 2016, según acción de personal 0000621 de 18 de marzo del 2016. Respecto a la forma en que se habría producido la vulneración acusada, manifiesta, en resumen, que mediante memorando MIES-CZ-3-DDA-2019-0612-M, de 15 de febrero del 2019, suscrito por el doctor Olguer Fabricio Velastegui Naranjo,

Director Distrital Ambato del Ministerio de Inclusión Económica y Social, solicita notificar la terminación de la relación laboral mantenida con la dependencia señalada, hasta el 28 de febrero del 2019, y al (sic) memorando MIES-CZ-3-2019-0546-M, de 19 de febrero del 2019, que a petición del Director Distrital de Ambato, se notifica con la terminación de su nombramiento provisional. Que a los memorándums mencionados no se adjuntó, ni tampoco notificó, informe técnico alguno en base del cual se tomó esta decisión, privándole del legítimo derecho a la defensa, sin permitirle, además, contar con el tiempo y con los medios apropiados para la estructuración de la misma (sic), ni haber participado en concurso alguno o haber ganador sobre el puesto que refiere el cese de sus funciones.

**1.3.** Dice que el derecho a la seguridad jurídica se habría violado en vista que no se aplicó el artículo 18, literal c), del *Reglamento* General de la Ley Orgánica del Servicio Público, que establece que es para ocupar un puesto cuya partida estuviere vacante hasta obtener el ganador del concurso de méritos y oposición, para cuya designación provisional será requisito básico contar con la convocatoria. Que en el caso existía la vacante; en virtud de ello se expidió el nombramiento provisional; pero que no hay constancia de que antes de conceder el nombramiento provisional, existiera la convocatoria a concurso.

**1.4.** Sobre el derecho al debido proceso, en las garantías de la defensa y motivación, señala que la terminación de su nombramiento provisional debió sustentarse en razones que expresamente establezcan la causa de su desvinculación, no siendo suficiente decir que solicita realizar la notificación de la terminación de la relación laboral. Que para cumplir con la motivación, la decisión debe tener las condiciones mínimas de ser razonable, lógica y comprensible.

**1.5.** Sobre el derecho al trabajo, que éste ha sido vulnerado con la terminación unilateral de su nombramiento provisional. Que el “legitimado activo”, por su vinculación laboral con la institución accionada, tenía una legítima pretensión de estabilidad; que esta aspiración legítima se creó cuando la Institución siguió contando con sus servicios, sin que se realizaran los concursos respectivos para en forma legal llenar, ya no un requerimiento o necesidad ocasional, sino un puesto permanente.

**1.6.** En cuanto al derecho a la vida digna, señala que la decisión del MIES violenta su “derecho al trabajo”, y que al dejarle sin su actividad laboral, que le sirve para su sustento diario, repercute directamente en la vida digna que desea tener y que se ha visto obstruida por esta decisión. Que la precarización laboral está prohibida.

**1.7.** Luego de señalar los “elementos probatorios” que solicita se practiquen, como pretensiones ha deducido las siguientes:

Que se declare que con los actos de las autoridades de la Coordinación Zonal 3 del MIES, se vulneraron sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica, al debido proceso en las garantías (sic) de la motivación, al trabajo y a la vida digna, por lo que ha solicitado como medida de reparación integral, dejar sin efecto los Memorandos MIES-CZ-3-DDA-2019-0612-M de 15 de febrero de 2019, suscrito por el doctor Olguer Fabricio Velastegui Naranjo, en calidad de DIRECTOR DISTRITAL AMBATO MIES, y el MEMORANDO MIES-CZ-3-2019-0546-M, del 19 de febrero del 2019, suscrito por el Mgs. Francisco Germán Escobar Montenegro, COORDINADOR ZONAL 3 del MIES; que en consecuencia, como reparación integral material e inmaterial, se disponga su reintegro inmediato a su puesto de trabajo; el pago de las

remuneraciones correspondientes al tiempo que dejó de percibir las por concepto de esta violación; los aportes a la Seguridad Social, con los correspondientes beneficios de Ley del trabajador; la garantía de que el hecho no se vuelva a repetir, es decir, en el supuesto de que el MIES decida finalizar su nombramiento provisional, lo haga de manera motivada, respetando los parámetros del nombramiento provisional que le vinculaba como servidor público, sus causas y efectos legales. Que también se ordene el pago de costas judiciales, en los (sic) que se incluirán los honorarios de su abogado defensor. Que se envíe copia de la sentencia a la Corte Constitucional y que se disponga a la Coordinación Zonal 3 del MIES que se le reconozcan (sic) el pago de todos los gastos de servicios que han implicado la vulneración de sus derechos, tales como costas y los honorarios de su defensa técnica, tomando en cuenta el estado de desempleo en el que se encuentra en la actualidad. Finalmente, como medida de satisfacción ha solicitado que se ordene a la Coordinación Zonal 3 del MIES que emita disculpas públicas por sus derechos vulnerados, a través de la página web de la Institución, redes sociales y en un diario de mayor circulación a nivel local.

**1.8.** Por el sorteo de la foja 25, la demanda ha correspondido conocer al señor Juez de la Unidad Judicial Penal de Ambato, doctor Geovanny Borja Martínez, encargado del despacho del doctor Carlos Fabián Altamirano Dávila. En el auto de calificación de las fojas 27 y vuelta, se ha admitido a trámite la demanda, se ha convocado a audiencia oral, pública y contradictoria; se ha dispuesto la notificación al *“legitimado pasivo”*; que se cuente con la Procuraduría General del Estado y que se presenten los elementos probatorios. En la foja 36 consta el impreso de la notificación a la Licenciada María José Pontón, Coordinadora Zonal 3 del Ministerio de Inclusión Económica y Social; en la foja 38, el de la notificación al doctor Alex Rodrigo Uribe Eivar, Delegado de la Procuraduría General del Estado de Chimborazo; y en la foja 39, el impreso de la notificación al Economista Esteban Remigio Bernal, representante del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES).

**1.9.** De las fojas 90 a 97 constan el acta y la grabación de audio de la audiencia respectiva, en la cual, luego de la exposición del demandante de la garantía, como argumentos de defensa, el Abogado José Javier Velasco Yachimba, a nombre de la Licenciada María José Pontón Mancero, Coordinadora Zonal 3 del MIES, en resumen, ha manifestado lo siguiente:

Que el accionante ha mencionado como supuestamente violados los derechos al trabajo, a la seguridad jurídica y a una vida digna. Los derechos mencionados en ningún momento han sido vulnerados por el MIES; nos encontramos frente a un estricto control de legalidad; se está pidiendo que se declare nulos actos administrativos, los que tienen su propio procedimiento para poder ser resueltos; cita los artículos 88, 173, 226, 228 y 229 de la Constitución. La misma Constitución le otorga al Ministerio de Trabajo para que emita las respectivas normas y reglamentos a fin de regular el ingreso, ascenso, promoción, inclusive la cesación en funciones de quienes se encuentran bajo la LOSEP. Que el *“legitimado activo”* indica que se le entregó un memorándum, que es un acto administrativo; dice que no ha existido derecho a la defensa e incluso hace alusión a lo que manifiesta el artículo 105 del Reglamento de la LOSEP, es decir, no estamos frente a un procedimiento de una sanción. La cesación no se debió a un proceso sancionatorio, se debió a una facultad, a una potestad que la misma Constitución y la LOSEP le otorga al MIES

para que pueda cesar. Que no ha habido una violación al debido proceso porque no nos encontramos frente a un proceso sancionador, nos encontramos en un proceso de cesación de funciones, que es un proceso completamente diferente. Que nos encontramos ante un acto de control de legalidad; estamos hablando de normas infra constitucionales y no de una violación de derechos constitucionales. En ninguna parte de la normativa, de la ley, de los reglamentos e inclusive de la misma Constitución indica que para cesar en funciones a un funcionario público, que se encuentre bajo libre nombramiento y remoción, sea necesario o indispensable que se extienda o se realice a través de una resolución administrativa. Se cumplieron los requisitos validez del acto administrativo del artículo 99 del Código Orgánico Administrativo en el memorando MIES- CZ-3-DDA-2019-00546-M, que es por el que se le cesa en funciones. El otro memorando que hace alusión la defensa técnica del “legitimado activo” también es un acto administrativo, investido de todas las facultades que le da la normativa; se ha cumplido con los requisitos que determina el COA para que un acto administrativo sea completamente legal. Que el artículo 5 de la LOSEP habla de los requisitos para el ingreso al servicio público, se requiere, literal h), haber sido declarado triunfador en el concurso de méritos y oposición. El “legitimado activo” habla sobre un derecho a la estabilidad; el accionante entró a laborar, de acuerdo a los certificados presentados por el accionante mismo, el uno de noviembre de 2012 hasta el 30 de noviembre de 2013, bajo contrato de servicios ocasionales. Posterior, a partir del 1 de abril de 2016 al 28 de febrero de 2019, reingresó a laborar ya bajo nombramiento provisional. Todo acto que nace de la aplicación de la LOSEP, tiene su propia vía adecuada y eficaz, que es la vía contencioso - administrativa. El artículo 81 habla de la carrera del servicio público y estabilidad de las y los servidores públicos, es decir, para adquirir el derecho de la estabilidad, debe ser declarado ganador bajo un concurso de méritos y oposición, pasa el período de prueba y con eso se le extiende el nombramiento definitivo. Una persona con nombramiento provisional no goza de estabilidad. No quiero referirme a que existe tiempo para poder solicitar una tutela de derechos constitucionales, me refiero al artículo 6 de la LOGJyCC, la norma habla de la inmediatez, han transcurrido tres años para determinar que ha habido una supuesta violación de derechos; ¿tal vez será porque ya precluyó el plazo para poder iniciar las acciones en el contencioso administrativo? En la segunda intervención ha mencionado que se está solicitando la declaratoria de un derecho del actor, por lo que pide el rechazo de la demanda por incumplimiento del artículo 40, en relación con el artículo 42, numerales 1, 3, 4 y 5 de la LOGJyCC. Que se considere como prueba la documentación ingresada. Hace saber que se eliminó la partida que en su momento ocupaba el actor.

**1.10.** Luego de la segunda intervención del accionante y de la parte demandada, y de la última intervención del demandante, el señor juez constitucional de primera instancia ha hecho conocer su decisión de declarar improcedente la acción de protección, decisión de la que ha interpuesto recurso de apelación, en forma verbal, el demandante de la protección, constando la sentencia por escrito a fojas 101 a 107, y por la concesión del recurso, según auto de la foja 108, se han enviado los autos a segundo nivel, habiendo por el sorteo de la foja uno de segunda instancia correspondido conocer la causa a este Tribunal, por lo que para resolver el recurso de apelación se hacen las consideraciones subsiguientes.

**2.- COMPETENCIA DEL TRIBUNAL Y VALIDEZ PROCESAL: 2.1.** El artículo 76.3 de la Constitución de la República dice que “...*Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente...*” En la especie, se verifica que el Tribunal es competente para conocer y resolver el recurso de apelación deducido por el demandante de la protección<sup>[2]</sup>, según el artículo 208.1 del Código Orgánico de la Función Judicial y los artículos 86.3 (segundo inciso) de la Constitución de la República y 4.8, 8.8, 24 y 168.1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJyCC).

**2.2.** Así también, se han observado las garantías básicas del debido proceso previstas en el artículo 76 de la Constitución de la República y a las que se refiere el artículo 4.1 de la LOGJyCC, en armonía con el principio de formalidad condicionada previsto en el artículo 4.7 de la misma Ley; y se ha dado a la causa el trámite establecido en el tercer ordinal del artículo 86 de la Constitución de la República y en los artículos 8, 13 y 14 de la LOGJyCC, sin que se haya generado ningún tipo de indefensión o de nulidad insanable, por lo que el proceso es válido.

**3.- LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN: CONCEPTO: 3.1.** Según el artículo 88 de la Constitución de la República, “*la acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación*”. Por su parte, el artículo 39 de la LOGJyCC dice que “*la acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos,..*”; y el artículo 40 *Ibídem* dice que “*La acción de protección se podrá presentar cuando concurren los siguientes requisitos: // 1. Violación de un derecho constitucional; 2. Acción u omisión de autoridad pública o de un particular de conformidad con el artículo siguiente; y, // 3. Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado*”. El artículo 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dice que “*toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención,..*” La Corte Constitucional, refiriéndose al artículo 88 de la Constitución, ha dicho que “*La disposición constitucional antes señalada, establece como punto medular para la procedencia de la acción de protección, la vulneración por acción u omisión de derechos constitucionalmente consagrados, por consiguiente, la garantía jurisdiccional tiene lugar siempre y cuando los jueces luego de un estudio profundo de razonabilidad del caso en concreto, evidencien la vulneración a derechos constitucionales en el mismo*” (Sentencia 175-16-SEP-CC; caso 1507-12-EP; Quito, 01 de junio de 2016; Suplemento del Registro Oficial 865 de 19 de octubre del 2016).

**3.2.** En síntesis, con base a las normas y criterio de la Corte Constitucional citados en el anterior apartado, podemos decir que la acción de protección es una garantía constitucional, de naturaleza jurisdiccional, que procede frente a la vulneración de

derechos constitucionales (o fundamentales, como dice la Convención) proveniente de autoridad pública no judicial o de un particular, ya sea por actos (no se refiere sólo a “actos administrativos”), ya sea por omisiones, en pos de proteger esos derechos de manera eficaz e inmediata y disponer la reparación integral de los daños causados, de haberse establecido la vulneración. Habiendo el demandante de la protección acusado la vulneración de derechos constitucionales, esa es materia constitucional, pues la vía para establecer si se ha producido o no tal vulneración, con los calificativos de “adecuada y eficaz”, es la acción de protección; otra cosa será determinar su procedencia o no, sin que, además, sea menester, para acudir a esta garantía constitucional, previamente agotar las vías administrativas o legales ordinarias, pues la acción de protección no es residual, según también lo ha hecho notar la Corte Constitucional: “...es criterio de esta Corte, que el legislador, al emitir el texto del artículo 40 numeral 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” (Sentencia 001-16-PJO-CC del 22 de marzo del 2016, caso 0530-10-JP). Corresponde, por tanto, determinar si ha existido vulneración de los derechos constitucionales del demandante de la garantía, a los que se alude en la demanda.

**4. EL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA: 4.1.** Sobre este derecho, el artículo 82 de la Constitución de la República establece que “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. La Corte Constitucional, sobre el tema, ha dicho lo siguiente: <<...el derecho constitucional a la seguridad jurídica garantiza la previsibilidad del derecho, en tanto permite que las personas conozcan cual será la normativa que se aplicará a un determinado caso concreto. La Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia N.º 029-15-SEP-CC precisó: // Por lo tanto, este derecho garantiza certeza en la aplicación normativa, ya que asegura la sujeción a un marco jurídico determinado, que tome como fundamento principal las disposiciones contenidas en la Constitución de la República. // La certeza normativa con la que se tiene que contar en un sistema jurídico le otorga de previsibilidad, que en definitiva permitirá a las personas acatar las disposiciones con mayor convicción. Asimismo, las autoridades públicas deben aplicar aquellas normas con la finalidad de que no se transgreda este derecho que es de suma importancia, puesto que de la certeza del ordenamiento jurídico se desprende el efectivo acatamiento de su contenido, esto quiere decir que las autoridades que están compelidas a garantizar la aplicación de la norma no pueden dejar de aplicarla.>> (Sentencia 240-18-SEP-CC, en la que, a su vez, cita la sentencia 029-15-SEP-CC, caso 656-13-EP). Conforme a la demanda, el derecho a la seguridad jurídica del demandante se habría vulnerado, en resumen, porque para “la procedencia” de los nombramientos provisionales deben cumplirse dos requisitos: a) Que se encuentre vacante el puesto; y, b) Que exista la correspondiente convocatoria a concurso. Que en el caso existió la vacante y por eso se expidió el nombramiento provisional, “pero en cuanto a la segunda exigencia o requisito, no hay constancia alguna de que antes de conceder el nombramiento provisional existiera la convocatoria a concurso”.

**4.2.** Según lo señalado en el apartado precedente, se vulnera *derecho constitucional* a la seguridad jurídica, si la situación jurídica de una persona se modifica por medio de *procedimientos* no establecidos o sin cumplir los previamente regulados. Sin embargo, y esto es de suma importancia para el caso, la inobservancia de una norma infra constitucional, ya ley, ya reglamento, ya resolución administrativa, no necesariamente abre la vía constitucional bajo el argumento de vulneración de la seguridad jurídica, sino *únicamente* cuando esa inobservancia trae como consecuencia la afectación de derechos de rango constitucional, pues aquella –la seguridad jurídica– es un derecho constitucional transversal que irradia a todo el ordenamiento jurídico, lo que significa que por sí sola no puede ser objeto de discernimiento, si es que no se señala cuál es el derecho fundamental vulnerado. En este sentido, la Corte Constitucional, en la sentencia 2137-21-EP/21, señaló que *“...la sola inobservancia del ordenamiento jurídico por parte de los juzgadores no es un asunto que le compete examinar a través de una acción extraordinaria de protección, pues la aplicación o interpretación de normas infraconstitucionales es una labor reservada a los jueces de instancia. Es por ello que para que se produzca una vulneración al derecho a la seguridad jurídica es necesario que la inobservancia de la norma infra-constitucional **tenga como resultado la afectación de preceptos constitucionales**, de tal manera que la inaplicación de una norma se torne en constitucionalmente relevante”* (Párrafo 61). Si bien esto se ha dicho a propósito de una acción extraordinaria de protección, es válido también para una acción ordinaria de protección, que igual es garantía jurisdiccional contra vulneración de derechos constitucionales, pero cuando ésta provenga de autoridad pública no judicial o de particulares. En el caso, el demandante de la garantía acusa que se ha vulnerado su derecho a la seguridad jurídica en vista que, en la terminación de su relación laboral, *“no se aplicó el Art. 18, literal c) del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público”*, con base al cual sostiene la necesidad de los dos requisitos mencionados al final del apartado precedente. Este literal manifiesta que *“Se podrá expedir nombramiento provisional en los siguientes casos: (...) c.- Para ocupar un puesto cuya partida estuviere vacante hasta obtener el ganador del concurso de méritos y oposición, para cuya designación provisional será requisito básico contar con la convocatoria. Este nombramiento provisional se podrá otorgar a favor de una servidora, un servidor o una persona que no sea servidor siempre que cumpla con los requisitos establecidos para el puesto;...”* Claramente el accionante pretende que, a través de esta acción de protección, se determine el alcance de una norma reglamentaria y esa no es la finalidad de esta garantía jurisdiccional. De aceptarse esta tesis, todo incumplimiento o vulneración de normas, incluso infra constitucionales, tendría cabida a través de una acción de protección, pero esta procede únicamente frente a la vulneración de derechos constitucionales proveniente de autoridad pública no judicial o de un particular, ya sea por actos, ya sea por *omisiones*. El accionante, al argumentar sobre la vulneración de este derecho, no menciona qué derecho constitucional (fuera de la seguridad jurídica) se habría vulnerado como consecuencia de la falta de aplicación del literal c) del artículo 18 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, como para que tenga cabida un tratamiento en la esfera constitucional, pues, insistimos, la inobservancia de una norma infra constitucional, como generadora, a su vez, de vulneración del derecho a la seguridad jurídica, sólo abre la vía constitucional cuando trae como

consecuencia la afectación de derechos de rango constitucional. Es claro, por ejemplo, que la terminación de un contrato de servicios ocasionales o de un nombramiento provisional de una mujer embarazada o de una persona con discapacidad, a la postre afecta el derecho *constitucional* al trabajo y a la estabilidad reforzada de la que gozan estas personas, mas en la especie no hay ese enlace que convierta a la vulneración de normas infra constitucionales, en un asunto que deba dilucidarse en la vía de una acción constitucional de protección, por lo que en el caso no se establece que haya habido vulneración del derecho a la seguridad jurídica del accionante.

## **5.- EL DERECHO AL DEBIDO PROCESO, EN LAS GARANTÍAS DEL DERECHO A LA DEFENSA Y LA MOTIVACIÓN: 5.1.**

Respecto a la motivación de las resoluciones, como garantía del debido proceso, el literal l) del numeral 7) del artículo 76 de la Constitución de la República establece que *“Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados”*. Sobre la razón de ser de la motivación, la Corte Constitucional, en la sentencia 2137-21-EP /21 del 29 de septiembre de 2021, dijo lo siguiente: **“80. Así, la CRE establece el deber de las distintas autoridades públicas de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones (finalidad ad intra o endoprocesal), a fin de que las partes de un proceso administrativo o judicial puedan ejercer adecuadamente su derecho a la defensa** y que, de ser el caso, puedan impugnar los aspectos con los que se encuentran inconformes con la decisión, pronunciamiento respuesta. De igual manera, como lo ha reconocido esta Corte, la ciudadanía en general también es destinataria de la motivación, por cuanto esta garantía permite que los órganos del Estado se legitimen a través del control democrático a sus decisiones (finalidad ad extra o extraprocesal)”. Ha dicho también que *“El objeto substancial de la motivación de las sentencias es determinar las razones por las cuales se acepta o niega las pretensiones de las partes procesales a efectos de garantizar a los justiciables una sentencia o resolución que no sea producto de la arbitrariedad sino que contenga parámetros razonables, producto de la interpretación racional del ordenamiento jurídico-constitucional. Conforme a esta lógica, los jueces y tribunales tienen la obligación de interpretar y aplicar las normas del ordenamiento jurídico en apego a los preceptos y principios constitucionales para así dotar de contenido al derecho constitucionalmente declarado evitando correlativamente su restricción o menoscabo”* (Sentencia 164-15-SEP-CC, segundo suplemento del R.O. 559, del 5-VIII-2015). La misma Corte, posteriormente, manifestó que *“28... ‘[l]a garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales’. 29. Si una motivación, a pesar de ser suficiente, es incorrecta, la garantía de la motivación no se vulnera...”*; que *“57...una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa”*; y que **“59. La Corte también ha descrito la estructura mínima de una argumentación añadiendo un tercer elemento a los dos indicados en la cita reciente: ‘[los actos jurisdiccionales deben:] i) enunciar en la sentencia las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron [los juzgadores]; ii) enunciar los hechos del caso;**



y, iii) explicar la pertinencia de la aplicación de las normas a los antecedentes de hecho” (Sentencia 1158-17-EP/21 del 20 de octubre de 2021, en la que se aleja del test de motivación, caso No. 1158-17-EP). Corresponde, en consecuencia, verificar si las acusaciones constantes en la demanda se refieren al incumplimiento de esa estructura mínimamente completa que debe contener una resolución, con fundamentos fácticos y jurídicos y la explicación de la pertinencia de la aplicación de las normas a los antecedentes de hecho, de modo tal que conociendo esos fundamentos, se los pueda impugnar, aclarando, además, que si bien los actos impugnados son anteriores a la sentencia 1158-17-EP/21, la necesidad de una estructura mínima ya fluía, desde antes, del contenido del literal l) del numeral 7) del artículo 76 de la Constitución.

**5.2.** Según la demanda, la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía consistente en recibir una resolución debidamente motivada se habría producido en perjuicio del accionante, dado que la terminación de su nombramiento provisional debió sustentarse en razones *“que expresamente se establezca la causa de (su) desvinculación, no siendo suficiente decir ‘solicito se sirva realizar la notificación de terminación de la relación laboral del Servidor Salazar Revelo Omar Enrique Servidor Público 1 (facilitador), a Nombramiento Provisional,...*” No está en discusión que el demandante estaba vinculado laboralmente con el MIES a través de un nombramiento provisional, pues la parte demandada no ha contradicho esta afirmación, y se ratifica con la copia de la acción de personal de la foja 5. Sobre la forma en la que se ha dado por terminado este nombramiento, tenemos, en primer lugar, en la foja 10, la copia del memorando MIES-CZ-3-DDA-2019-0612-M de quince de febrero del 2019, remitido por el doctor Olguer Fabricio Velasteguí Naranjo, Director Distrital Ambato, al Magíster Francisco Germán Escobar Montenegro, Coordinador Zonal 3, en cuyo texto consta que, en efecto, se solicita realizar *“...la notificación de terminación de relación laboral del Servidor Salazar Revelo Omar Enrique – Servidor Público 1 (Facilitador) a Nombramiento Provisional, el mismo que laborará hasta el 28 de febrero del 2019. // Adjunto Informe Técnico y documentos habilitantes respectivos”*. En segundo lugar, en las fojas 11 y 12 consta la copia del Memorando MIES-CZ-3-2019-0546-M, del diecinueve de febrero del 2019, denominado *“notificación de terminación de nombramiento provisional”*, dirigido al señor Omar Enrique Salazar Revelo (ahora accionante), remitido por el Magíster Francisco Germán Escobar Montenegro, Coordinador Zonal 3, cuyo contenido se resume en lo siguiente: En el primer párrafo se cita el literal e) del artículo 47 de la Ley Orgánica de Servicio Público, que hace referencia a los casos de cesación definitiva y dice que *“Por remoción, tratándose de los servidores de libre nombramiento y remoción, de período fijo, en caso de cesación del nombramiento provisional y por falta de requisitos o trámite adecuado para ocupar el puesto. La remoción no constituye sanción”*. En el segundo párrafo se alude al Acuerdo Ministerial 020 del dos de abril del 2018, artículo 7, literal e), primer párrafo, que visto el contexto, no se entiende muy bien la razón de su cita. En el tercer párrafo se dice que *“con este antecedente, cúpleme comunicarle que su nombramiento provisional se da por terminado el 28 – 02 – 2019”*. Luego se alude a la entrega – recepción de los bienes, expedientes y archivos que estuvieron a su cargo, a la liquidación de haberes y a que el Ministerio agradece los servicios prestados. Si, como señalamos, la garantía de la motivación significa que en la resolución debe haber una estructura

mínimamente completa, con fundamentos fácticos y jurídicos y la explicación de la pertinencia de la aplicación de las normas a los antecedentes de hecho, en el caso no hay ninguna mención a la fundamentación fáctica; hay la fundamentación jurídica, en cuanto cita el literal e) del artículo 47 de la LOSEP y, aunque fuera de contexto el literal e) del artículo 7 del Acuerdo Ministerial 020 del dos de abril del 2018, y no habiendo la fundamentación fáctica obviamente no hay la explicación de la pertinencia de la aplicación de las normas a los antecedentes de hecho; dicho de otra manera, con un acto como el descrito, el ahora accionante no podía saber las RAZONES o MOTIVOS por los cuales se dio por terminado su nombramiento provisional (aun cuando esa razón sea la sola voluntad de la autoridad, por hallarse prevista en la ley), de modo que, conociendo las razones, de ser el caso, las pueda impugnar, ya en la vía administrativa, ya en la vía contencioso administrativa, y *ejercer adecuadamente su derecho a la defensa*, en cualquiera de esas vías, con lo cual lo que sostiene la parte demandada, de que eso sólo es aplicable a procesos sancionadores, no es verdad, sino también a estos casos, entendida “defensa”, como la posibilidad de impugnar, de refutar este tipo de decisiones. De fojas 8 a 9 consta la copia del informe técnico 007-UATH-DDA-3-2019, en cual constarían las razones por las que era necesario dar por terminado el nombramiento provisional con el señor OMAR ENRIQUE SALAZAR REVELO y si bien en el memorando de fojas 11 a 12, con el que se comunica al actor que se da por terminado el nombramiento provisional, se indica que se adjunta este informe, el accionante afirma en su demanda que *“no se adjuntó ni tampoco notificó Informe Técnico alguno, en base al cual se tomó esta decisión, privándome del legítimo derecho a la defensa”*, sin que el Ministerio demandado haya demostrado lo contrario, a lo que estaba obligado, dado que el numeral 3 del artículo 86 de la Constitución de la República dice que *“se presumirán ciertos los fundamentos alegados por la persona accionante cuando la entidad pública requerida no demuestre lo contrario o no suministre información”*. Por tanto, se declara que en el caso el Ministerio de Inclusión Económica y Social ha vulnerado el derecho constitucional del accionante al debido proceso, en las garantías contenidas en los literales a) y l) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República.

**6.- EL DERECHO AL TRABAJO Y A UNA VIDA DIGNA: 6.1.** El artículo 33 de la Constitución de la República dice que *“El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado”*, y el artículo 325 dice que *“El Estado garantizará el derecho al trabajo...”* La Corte Constitucional, sobre este derecho, ha dicho lo siguiente: *“De igual forma, cabe indicar que dado el principio de interdependencia de los derechos, el derecho al trabajo está inexorablemente relacionado con la materialización de otros derechos constitucionales, como el derecho a la vida digna, vivienda o los derechos de libertad, entre otros; de manera que el ejercicio pleno del derecho al trabajo, irradia sus efectos respecto de otras actividades ajenas al trabajo como tal. En este contexto, el derecho al trabajo adquiere trascendental importancia, por cuanto permite un desarrollo integral del trabajador, tanto en una esfera particular como en una dimensión social. En consecuencia, hay que observar al trabajo como fuente de ingresos económicos y*

*como fuente de realización personal y profesional; el cual, a su vez, permite al trabajador, materializar su proyecto de vida y el de su familia. En consecuencia, son estos elementos fundamentales, los que hacen que el derecho al trabajo tenga una protección constitucional que deriva en la obligación del Estado de tutelarlos*” (sentencia N.º 241-16-SEP-CC, citada en la sentencia 004-18-SEP-CC, del 3 de enero de 2018, caso 0664-14-EP).

**6.2.** Tratándose de un nombramiento provisional, que es el que ostentaba el accionante, tenemos que conforme al artículo 47, literal e) de la LOSEP, *“La servidora o servidor público cesará definitivamente en sus funciones en los siguientes casos: (...) e) Por remoción, (...) en caso de cesación del nombramiento provisional...”*; según el 83, literal h), de la misma Ley, están excluidos del sistema de la carrera del servicio público, los servidores de nombramiento provisional; y según el literal b) del artículo 17 del Reglamento General a esta Ley, los nombramientos provisionales *“no generarán derecho de estabilidad a la o el servidor”*. Según las normas citadas, por tanto, quienes laboran con un nombramiento provisional, no gozan de estabilidad, por lo cual una terminación de este tipo de relaciones, EFECTUADA EN DEBIDA FORMA, no vulneraría el derecho constitucional al trabajo, por más que ese régimen se haya mantenido por varios años; sin embargo, como los derechos constitucionales son interdependientes, conforme lo que señala el numeral 6 del artículo 11 de la Constitución de la República y lo que ha dicho la Corte Constitucional en el caso citado en el apartado precedente, al haberse dado por terminada la relación laboral con el accionante, mediante una decisión carente de motivación, la que, por lo mismo, es nula, según el literal l) del numeral 7 del artículo 76 de la misma Carta Magna, en el caso concreto se ha terminado vulnerando también el derecho al trabajo y a la vida digna, y así se lo declara.

**7.- REPARACIÓN INTEGRAL: 7.1.** El artículo 18 de la LOGJyCC dice que *“En caso de declararse la vulneración de derechos se ordenará la reparación integral por el daño material e inmaterial. La reparación integral procurará que la persona o personas titulares del derecho violado gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación. La reparación podrá incluir, entre otras formas, la restitución del derecho, la compensación económica o patrimonial, la rehabilitación, la satisfacción, las garantías de que el hecho no se repita, la obligación de remitir a la autoridad competente para investigar y sancionar, las medidas de reconocimiento, las disculpas públicas, la prestación de servicios públicos, la atención de salud”*. En el caso, queda establecido que el Ministerio de Inclusión Económica y Social, a través del Coordinador Zonal 3, Magíster Francisco Germán Escobar Montenegro, que es quien ha remitido el memorando MIES-CZ-3-2019-0546-M (cuya copia consta de fojas 11 a 12) ha vulnerado, en perjuicio del accionante, el derecho al debido proceso, en las garantías constantes en los literales a) y l) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución, es decir, a no ser privado del derecho a la defensa y a recibir una resolución motivada, y como consecuencia también, en el caso concreto, los derechos al trabajo y a una vida digna; por tanto, en aplicación del artículo 18 citado, corresponde determinar las correspondientes medidas de reparación integral.

**7.2.** Frente a una resolución carente de motivación, por ende, nula, la primera medida de reparación debiera ser disponer que se emita una debidamente motivada y ordenar, mientras tanto, el reintegro del accionante al puesto de trabajo, aunque

con la posibilidad de que se le vuelva a cesar, sólo que en debida forma. Sin embargo, si bien no se ha establecido un tiempo para proponer la acción de protección, tenemos que la terminación de la relación laboral se ha producido en febrero del 2019, mientras que la garantía se ha demandado en mayo del 2022, es decir, luego de más de tres años, y en este lapso de tiempo la partida presupuestaria que ocupaba el accionante, ha sido eliminada, según la certificación de la foja 54, con lo cual el reintegro al mismo puesto no es factible, a más que un reintegro, luego de todo el tiempo transcurrido, equivaldría reconocer un derecho a conservar el puesto, que no lo tienen las personas con nombramiento provisional. Partiendo de esta realidad, el Tribunal considera que esta sentencia, que reconoce la vulneración de derechos constitucionales del accionante, constituye, de por sí, una medida de reparación inmaterial. Dentro del mismo campo de la reparación inmaterial, el Ministerio de Inclusión Económica y Social deberá ofrecer disculpas al accionante, mediante la lectura y entrega de una carta en la que reconozca la vulneración del derecho al debido proceso, en las garantías de los literales a) y l) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República, y del derecho al trabajo y a una vida digna, con la presencia de la Defensoría del Pueblo, así como deberá publicar por el tiempo de dos meses esta sentencia en la página web institucional. Adicionalmente, considerando lo que dispone la parte final del literal l) del numeral 7 de la Constitución, el señor Ministro de Inclusión Económica y Social deberá disponer una exhaustiva investigación administrativa de la actuación del Magíster Francisco Germán Escobar Montenegro, para efectos de determinar responsabilidades y a fin de que a futuro no se repitan vulneraciones como las que se declara en esta sentencia.

**7.3.** La terminación de la relación laboral con el accionante, con base a una resolución nula por carente de motivación, da lugar también a una reparación económica. Sobre este tema, este mismo Tribunal, en la acción de protección 18202-2022-01006 propuesta en contra del Ministerio del Trabajo, respecto a la reparación económica, ante una situación similar, dijo lo siguiente:

*“...que a más que la partida presupuestaria del puesto que ocupaba ha sido suprimida, el nombramiento provisional que ostentaba no generaba estabilidad, por lo que ordenar el pago de remuneraciones del tiempo que la accionante ha dejado de trabajar para el Ministerio demandado, sería desproporcionado, considerando incluso el corto tiempo de la relación con ese nombramiento: 30 de agosto del 2017 al 28 de febrero del 2018. Sin embargo, dado que la terminación de la relación laboral ha devenido en arbitraria, con base a una resolución inmotivada y, por ende nula, **ha lugar a una reparación económica**, cuyo monto, a falta de norma expresa, **el Tribunal lo fija en tres remuneraciones mensuales** de las que ha estado percibiendo la Accionante, es decir, **tres mil seiscientos treinta y seis dólares** (\$1.212,00 x 3), considerando, por analogía, según lo que permite el artículo 18.7 de la Codificación del Código Civil vigente, el monto de la indemnización que establece el artículo 188 del Código del Trabajo para los casos de despido intempestivo, sin querer decir, de ningún modo, que la accionante estaba sujeta a este régimen legal, sino que se invoca el artículo, para tener un parámetro objetivo de cálculo. Este valor lo deberá pagar el Ministerio de Trabajo, sin perjuicio de ejercer la consiguiente repetición en contra los funcionarios responsables, de ser el caso, y sin necesidad de disponer que el valor sea determinado en la vía contencioso administrativa, pues es*

*cuestión de efectuar una simple multiplicación de la remuneración por tres, cumpliendo con ello el principio de celeridad -la Ley lo llama regla- previsto en el artículo 4.11.b) de la LOGJCC".* Entonces, respecto a la reparación económica, aplicando el criterio ya señalado, por el principio *stare decisis*, dado que la terminación de la relación laboral ha devenido en arbitraria, a falta de norma expresa, el Tribunal lo fija en tres remuneraciones mensuales de las que ha estado percibiendo el Accionante, es decir, en dos mil cuatrocientos cincuenta y un dólares de los Estados Unidos de América (\$817,00 x 3), considerando, por analogía, según lo que permite el artículo 18.7 de la Codificación del Código Civil vigente, el monto de la indemnización que establece el artículo 188 del Código del Trabajo para los casos de despido intempestivo, sin querer decir que el accionante estaba sujeta a este régimen legal, sino que se invoca el artículo, para tener un parámetro objetivo de cálculo. Este valor lo deberá pagar el Ministerio de Inclusión Económica y Social, sin perjuicio de ejercer la consiguiente repetición en contra los funcionarios responsables, de ser el caso. No se dispone que este valor sea determinado en la vía contencioso administrativa, pues es cuestión de efectuar una simple multiplicación de la remuneración por tres, aplicando el principio de celeridad previsto en el artículo 4.11.b) de la LOGJyCC, y tomando en cuenta, además, que la Corte Constitucional, por ejemplo, en la sentencia 108-14-EP/20, párrafo 110, considerando que es posible determinar objetivamente el monto de la reparación económica y aplicando los principios de simplificación, eficacia, celeridad y economía procesal, para evitar dilaciones innecesarias, fijó directamente el monto de la reparación económica, como lo hace este Tribunal.

No ha lugar a otro tipo de reparaciones que se solicitan en la demanda, pues las que se detallan se consideran adecuadas para el caso.

**8.- DECISIÓN:** Con base a todo lo expuesto, **ADMINISTRANDO JUSTICIA CONSTITUCIONAL, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA,** el Tribunal resuelve lo siguiente:

**8.1.** Acepta parcialmente el recurso vertical de apelación deducido por el accionante, señor OMAR ENRIQUE SALAZAR REVELO y, por ende, revoca la sentencia proferida en primer nivel y acepta parcialmente la demanda de protección.

**8.2.** Declara que el Ministerio de Inclusión Económica y Social, a través de la Coordinación Zonal 3, ha vulnerado en perjuicio del accionante el derecho al debido proceso, en las garantías previstas en los literales a) y l) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República, y como consecuencia, los derechos al trabajo y a una vida digna;

**8.3.** Establece que esta sentencia, de por sí, constituye una medida de reparación inmaterial, en cuanto declara que hubo vulneración de derechos constitucionales en perjuicio del accionante;

**8.4.** Dispone que el Ministerio de Inclusión Económica y Social, a través del titular de la Coordinación Zonal 3, ofrezca disculpas al accionante, mediante la lectura y entrega de una carta en la que reconozca la vulneración del derecho al debido proceso, en las garantías de los literales a) y l) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República, y los derechos al trabajo y a una vida digna. Para el cumplimiento de esta medida, el Coordinador Zonal 3 del MIES deberá convocar al accionante en el término de veinte días luego de notificada esta sentencia,

señalando lugar, fecha y hora exactas, y efectuar la lectura y entrega de la carta de disculpas, en presencia, además, del Director Distrital de Ambato y de los responsables de talento humano zonal y distrital, o quienes hagan sus veces, y con la supervisión del Delegado de la Defensoría del Pueblo en Ambato, a quien el Coordinador Zonal 3 deberá convocarlo expresamente.

**8.5.** Dispone que el Ministerio de Inclusión Económica y Social publique por el tiempo de dos meses esta sentencia en la página web institucional;

**8.6.** Dispone como medida de no repetición, que dentro del término de quince días luego de notificada esta sentencia, el o la señora Ministra de Inclusión Económica y Social disponga una exhaustiva investigación administrativa de la actuación del Magíster Francisco Germán Escobar Montenegro, como Coordinador Zonal 3, para efectos de determinar responsabilidades y la sanción que corresponda, si fuere del caso;

**8.7.** Dispone que como reparación económica el Ministerio de Inclusión Económica y Social pague al accionante la cantidad de dos mil cuatrocientos cincuenta y un dólares de los Estados Unidos de América; y,

**8.8.** Hágase saber el contenido de esta sentencia a la Defensoría del Pueblo en Ambato, mediante atento oficio, para los efectos señalados en el numeral 8.4 de esta sentencia.

Dentro de tres días luego de ejecutoriada, el señor Secretario del Tribunal envíe copia de esta sentencia a la Corte Constitucional, en cumplimiento del quinto numeral del artículo 86 de la Constitución de la República y del primer numeral del artículo 25 de la LOGJyCC.

Notifíquese en legal forma, en los domicilios señalados por las partes, y una vez ejecutoriada la sentencia, devolverá el cuaderno de primera instancia a la Unidad Judicial de origen, con el ejecutorial respectivo, a la vez que archivará lo actuado en esta instancia.

1. <sup>^</sup> *Los folios que luego se citan, salvo otra indicación, corresponden al cuaderno de primera instancia.*
2. <sup>^</sup> *En acciones constitucionales se ha generalizado la denominación de “legitimado activo” para el demandante y de “legitimado pasivo” para el demandado, seguramente porque la primera se utiliza en el literal d) del artículo 86.2 de la Constitución de la República y luego ocurre lo mismo en varios artículos de la LOGJyCC, aquí ya respecto de ambas partes procesales. Sin embargo, desde la teoría general del proceso, aun cuando estemos frente a un proceso constitucional, no hay razón válida para cambiar la denominación a quien presenta la demanda, que así llama a la petición inicial el artículo 10 de la LOGJyCC, ni a aquella contra quien se la dirige. Si bien en este tipo de procesos la legitimación activa es amplia, según el artículo 86.1 de la Constitución, ello no puede conducir a confundir la legitimación, ya activa, ya pasiva, con la calidad de demandante o con la de demandado, pues la legitimación en la causa es una cualidad que debe estar presente, en el primero o en el segundo, “que consiste en que el actor debe ser la persona que pretende ser el titular del derecho sustancial discutido, y el demandado el llamado por la ley a contradecir u oponerse a la demanda” (Sala de lo Civil de la*

*Corte Suprema de Justicia, GJ serie XVII, # 1), con lo cual, sobre todo en el lado pasivo, bien podrían haber demandados que no sean, a la vez, legitimados, y sería un equívoco, por ejemplo, llamar "legitimado pasivo", como sinónimo de demandado, a quien carece de legitimación, por no ser el llamado por ley a contradecir u oponerse a la demanda.*

f).- GRANIZO MONTALVO CESAR AUBERTO, JUEZ; OCAÑA SORIA NILO PAÚL, JUEZ; QUINGA RAMÓN EDWIN GIOVANNI, JUEZ.

Lo que comunico a usted para los fines de ley.

RAMOS REAL MARCO GERMANICO  
SECRETARIO