

Juicio No. 23303-2023-00450

JUEZ PONENTE: JIRON CORONEL MARCO VINICIO, JUEZ

AUTOR/A: JIRON CORONEL MARCO VINICIO

SALA MULTICOMPETENTE DE LA CORTE PROVINCIAL DE SANTO DOMINGO DE LOS TSACHILAS. Santo Domingo, martes 17 de junio del 2025, a las 16h06.

VISTOS: Por el sorteo de ley, correspondió conocer y resolver a este Tribunal que conforma la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas, por **recurso de apelación** deducido por la defensa técnica del legitimado pasivo; en contra de la sentencia, de fecha Santo Domingo, lunes 10 de julio de 2023, a las 16:49, emitida por la Dra. Dilma Lucia Naula Rodas, en calidad de Jueza de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón La Concordia, provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas [*en adelante juez a quo*]; dentro del presente proceso de **acción de protección**, signado con el N° **23303-2023-00450**, conforme lo faculta el artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional [*en adelante LOGJCC*]; por ser el estado de este proceso el de resolver, para hacerlo se considera:

PRIMERO: INDIVIDUALIZACIÓN DEL TRIBUNAL: El Tribunal de Alzada que conoce y resuelve la apelación se haya integrado por los siguientes Jueces Provinciales de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas: Dr. Marco Vinicio Jirón Coronel (ponente); Dr. Carlos Julio Balseca Ruiz; y, Dr. Juan Carlos Mariño Bustamante, por el sorteo de ley, realizado en fecha 27 de enero de 2025, a las 09:27 horas, según consta del cuaderno de este nivel.

SEGUNDO: IDENTIFICACIÓN DE LAS PARTES PROCESALES:

2.1. En calidad de legitimado activo: Karen Gabriela Verdesoto Cevallos [*en adelante demandante, accionante o legitimada activa*].

2.2. En calidad de legitimados pasivos:

a) Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón La Concordia, en la persona de Luis David Álava Alcívar, en calidad de alcalde; y, en la persona de Carlos Alfonso Zambrano, en calidad de procurador síndico.

b) Procuraduría General del Estado, en la persona de Dr. Juan Carlos Larrea Valencia, en calidad de procurador general [*en adelante demandados, legitimados pasivos o accionados*].

TERCERO: COMPETENCIA: Los infrascritos Jueces Provinciales constitucionales tenemos competencia para conocer y resolver la presente causa de conformidad con lo

previsto en los Arts.: 11.3, 88, 178.2, así como por el Art. 86.2, que dice: “[...] Será competente la jueza o juez del lugar en el que se origina el acto o la omisión o donde se producen sus efectos. Cuando en la misma circunscripción territorial hubiere varias juezas o jueces competentes, la demanda se sorteará entre ellos. Estas acciones serán sorteadas de modo adecuado, preferente e inmediato. En caso de que se presente la demanda oralmente, se realizará el sorteo sólo con la identificación personal. En las acciones de hábeas data y acceso a la información pública, se estará a lo dispuesto en esta ley. La jueza o juez que deba conocer las acciones previstas en este título no podrá inhibirse, sin perjuicio de la excusa a que hubiere lugar. La jueza o juez que sea incompetente en razón del territorio o los grados, inadmitirá la acción en su primera providencia. La jueza o juez de turno será competente cuando se presente una acción en días feriados o fuera del horario de atención de los otros juzgados. [...]”]; en concordancia con el Art. 86.3 inciso segundo, todos de la Constitución de la República; así como por el Art. 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional [en adelante **LOGJCC**]; de igual forma, por los Arts. 208.1, 159, 160.1 del Código Orgánico de la Función Judicial; finalmente por el sorteo electrónico de ley (fs. 2 del cuaderno de esta instancia).

CUARTO: VALIDEZ PROCESAL: Dentro de la tramitación de esta garantía constitucional se puede observar que se ha cumplido el proceso determinado en los Capítulos: I Normas comunes y Capítulo III Acción de Protección de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; por tanto, no existiendo omisiones de solemnidades sustanciales e inobservancia del trámite se declara el proceso válido.-

QUINTO: PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES: La Corte Constitucional, desarrolla el derecho a la seguridad jurídica bajo el siguiente enfoque que citamos: “[...]El artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador determina el derecho a la seguridad jurídica, mismo que tiene relación con el cumplimiento de los mandatos constitucionales, estableciéndose mediante aquel postulado una verdadera supremacía material del contenido de la Carta Fundamental del Estado Ecuatoriano. Para aquello y para tener certeza respecto a una aplicación normativa acorde con la Constitución se prevé que las normas que formen parte del ordenamiento jurídico se encuentren determinadas previamente; además, deben ser claras y públicas; solo de esta manera se logra conformar una certeza de que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que generan la confianza acerca del respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional. [...]” **[Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 018-11-SEP-CC, caso N° 0635-09-EP]** Ahora bien, en el marco de derechos tenemos el derecho a recurrir, en este sentido la Corte Constitucional de Colombia, afirma que: “[...]Tradicionalmente se ha aceptado que el recurso de apelación forma parte de la garantía universal de impugnación que se reconoce a quienes han intervenido o están legitimados para intervenir en la causa, con el fin de poder obtener la tutela de un interés jurídico propio, previo análisis del juez superior quien revisa y corrige los defectos, vicios o errores jurídicos del procedimiento o de la sentencia en que hubiere podido incurrir el a quo [...]”**[Universidad Católica Santiago de Guayaquil.**

<http://repositorio.ucsg.edu.ec/bitstream/3317/14507/1/T-UCSG-PRE-JUR-DER-501.pdf>], esta garantía está consagrada en nuestra Constitución ecuatoriana en el artículo 76.7.m, definida como un derecho de protección y particularmente del debido proceso: El derecho de las personas a "*Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos*". La Corte Constitucional del Ecuador, en sentencia N° 001-13-SEP-CC, caso N° 1647-11-EP respecto al debido proceso ha señalado que constituye el "*axioma madre*", el generador del cual se desprenden todos y cada uno de los principios y garantías que el Estado ecuatoriano se encuentra obligado a tutelar, los jueces como garantes del cumplimiento de la Constitución y del ordenamiento jurídico, deben ejercer todas las acciones necesarias para el cumplimiento y respeto de esta garantía.

SEXTO: DE LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN: El Art. 88 de la Constitución, establece que: "[...] *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 [...]*", de lo transcrito se establece el alcance de esta acción como garantía constitucional y para su procedencia se requiere: a) La existencia de vulneración de derechos constitucionales; b) Que sea por acto u omisión de autoridad pública no judicial. La Acción de Protección fundamentalmente constituye un derecho que se otorga a las personas para acceder a la autoridad designada y buscar la adopción de medidas conducentes a proteger los derechos fundamentales, constitucionalmente garantizados y consignados en la Constitución, por lo tanto es un derecho y una garantía que se efectivizan a través de este procedimiento que exige a toda autoridad o funcionario público el actuar dentro de los límites establecidos en la Constitución. c) La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional [LOGJCC], regula las garantías jurisdiccionales y entre ellas la acción de protección, estableciendo su objeto, los requisitos para su presentación y procedencia, así también ha determinado varias causales de improcedencia (Art. 42), siendo las más relevantes: a) Que no exista vulneración de derechos constitucionales; b) Que el acto administrativo que se demanda pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz; y, c) Que la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho. Estas causales son las que de modo más frecuente provocan la negativa de la acción de protección. **[Andrade Q. Karla, en Manual de Justicia Constitucional Ecuatoriana.- La acción de protección desde la jurisprudencia constitucional. Quito-2013, pp. 111-136]** d) La Corte Constitucional del Ecuador, respecto del objeto de la acción de protección, en diversas sentencias, ha determinado que la acción de protección se encuentra contenida en el artículo 88 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el artículo 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, cuyo objeto es el amparo directo y eficaz ante la vulneración de derechos constitucionales, por acción u omisión

de cualquier autoridad pública no judicial. En este contexto, esta Corte Constitucional por medio de su jurisprudencia se ha encargado de desarrollar el alcance, contenido, entre otros aspectos de la garantía jurisdiccional de acción de protección, así por ejemplo, se tiene la sentencia N° 001-10-JPO-CC emitida dentro del caso N° 0999-09-JP; sentencia N° 013-13-SEP-CC dictada en la causa N.° 0991-12-EP; sentencia N° 016-13-SEP-CC en el caso N° 1000-12-EP; sentencia N° 043-13-SEP-CC emitida en la causa N° 0053-11-EP; sentencia N° 102-13-SEP-CC en el caso N° 0380-10-EP; sentencia N° 006-16-SEP-CC emitida dentro del caso N° 1780-11 EP; y, sentencia N° 001-16-JPO-CC emitida dentro del caso N° 0530-10-JP; entre otras. En función de la referida jurisprudencia, se determina que la acción de protección como garantía jurisdiccional, es un mecanismo procesal judicial al alcance de todas las personas, reconocido por el constituyente para que en caso de que sus derechos hayan sido vulnerados por una autoridad pública no judicial o personas privadas, aquellas puedan obtener su restablecimiento y una posterior reparación por el daño causado. En este contexto, es importante señalar que la misma tiene una suerte de naturaleza reparatoria sea material o inmaterial; comportando por tal un proceso de conocimiento, tutelar, sencillo, célere, eficaz, con efectos reparatorios. En este sentido, mediante la sentencia la Corte Constitucional, señaló: “[...] *la acción de protección es la garantía idónea y eficaz que procede cuando el juez efectivamente verifica una real vulneración a derechos constitucionales, con lo cual, no existe otra vía para la tutela de esos derechos que no sean las garantías jurisdiccionales. No todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente tienen cabida para el debate en la esfera constitucional ya que para conflictos en materia de legalidad existen las vías idóneas y eficaces dentro de la jurisdicción ordinaria. El juez constitucional cuando de la sustanciación de garantía jurisdiccional establezca que no existe vulneración de derechos constitucionales, sino únicamente posibles controversias de índole infraconstitucional puede señalar la existencia de otras vías [...]*” **[Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 016-13-SEP-CC, caso N° 1000-12-EP, del 28 de mayo del 2013]**. El razonamiento que desarrolla la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que la acción de protección procede cuando no exista otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado. En este mismo sentido, respecto a la naturaleza de la acción de protección, en sentencia la Corte Constitucional sostuvo: “[...] *La acción de protección no constituye un mecanismo de superposición o reemplazo de las instancias judiciales ordinarias, pues ello ocasionaría el desconocimiento de la estructura jurisdiccional estatal establecida por la Constitución [...] no sustituye a todos los demás medios judiciales pues en dicho caso, la justicia constitucional pasaría a asumir potestades que no le corresponden, afectando la seguridad jurídica de los ciudadanos y desvirtuando la estructura jurisdiccional del Estado y desconociendo la garantía institucional que representa la Función Judicial [...]*” Por otro lado, en sentencia N° 102-13-SEP-CC, la Corte Constitucional efectuó la interpretación conforme y condicionada con efecto *erga omnes* de los artículos 40 y 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional **[Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 102-13-SEP-CC, caso N° 0380-10-EP]**. Finalmente, en la sentencia N° 001-16-JPO-CC, al Alta Corte Constitucional, dispuso: “[...] **SENTENCIA IV. JURISPRUDENCIA VINCULANTE 1. Las juezas y jueces constitucionales que conozcan de**

una acción de protección, deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. Las juezas o jueces constitucionales únicamente, cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales y lo señalen motivadamente en su sentencia, sobre la base de los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido. 2. La regla expedida en la presente sentencia deberá ser aplicada con efectos generales o erga omnes en casos similares o análogos[...]” **[Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°001-16-JPO-CC, caso N°0530-10-JP]**

SÉPTIMO: ANTECEDENTES:

7.1. DEL ACTO VULNERATORIO DE DERECHOS QUE MANIFIESTA LA LEGITIMADA ACTIVA: “[...] *El memorando N°GADMCLC.TH/1.0/0192-2023, de fecha 1 de marzo de 2023, suscrito por el Ing. Gonzalo Jara, en calidad de director de talento humano, con el asunto de notificación de remoción de nombramiento provisional. Además, la acción de personal N°042-2023-GADMCLC del 1 de marzo de 2023, suscrito por el alcalde de La Concordia, y el director de talento humano, con asunto de remoción [...]*”

7.1.1 DE LOS HECHOS QUE MANIFIESTA LA ACCIONANTE EN SU DEMANDA: manifestó, en lo principal: “[...] *Indica que ingresó a trabajar para el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón La Concordia bajo la modalidad de nombramiento provisional, desde junio de 2019. Con fecha 17 de mayo de 2022, mediante acción de personal N°099-2022-GADMCLC, suscrito por el director de talento humano y el alcalde de la concordia, en la cual se establece nuevamente el nombramiento provisional. Señala que sorpresivamente, sin realizarse el concurso de méritos y oposición para el cargo que venía ocupando, con Memorando N°GADMCLC.TH/1.0/0192-2023, de fecha 1 de marzo de 2023, fue notificado con la remoción por cesación de nombramiento provisional. Menciona que no fue notificado con la acción de personal N°042-2023-GADMCLC del 1 de marzo de 2023, suscrito por el alcalde de La Concordia, y el director de talento humano, con el asunto remoción, razón por la cual no consta su firma, y agrega que se le entregó una copia simple luego de su salida. Como antecedentes refiere que trabajó en la institución demandada, desempeñando el cargo de asistente de avalúos y catastro 2, bajo nombramiento provisional, acorde a la acción de personal N°008-2019-GADMCLC, del 11 de junio de 2019. Manifiesta que también desempeñó el cargo de secretaría particular de alcaldía, según la acción de personal N°031-2021-GADMCLC, del 31 de marzo de 2021, con asunto de nombramiento, en el puesto de secretaría particular de alcaldía. Finalmente, a través de acción de personal N°099-2022-GADMCLC, del 17 de mayo de 2022, desempeñó el cargo de jefa de servicios generales. Menciona que, de manera inesperada y sin motivación alguna, a pesar de los antecedentes indicados, permitió que la autoridad administrativa, mediante Memorando N°GADMCLC.TH/1.0/0192-2023, de fecha 1 de marzo de 2023, concluya con el nombramiento provisional que le había sido otorgado por sus méritos en la institución. La acción de personal N°099-2022-GADMCLC, del 17 de mayo de 2022 se fundamenta el*

nombramiento provisional otorgado de acuerdo al artículo 18 letra c de la LOSEP, mismo que indica: ocupar un puesto cuya partida estuviere vacante hasta obtener el ganador del concurso de méritos y oposición. Alega que el supuesto fáctico de ese motivo no fue verificado. Una vez quedado vacante la partida, de acuerdo al acto vulneratorio de derechos, se presume que la partida quedó vacante, ya que existe la presunción que se realizó el concurso de méritos y oposición, y que la partida fue otorgada a otra persona, dejando a un lado toda la trayectoria y experiencia que tenía. En síntesis, este acto violatorio de derechos, con el cual se dio por terminado su nombramiento provisional, no tiene motivación ni justificación [...]”

7.1.2. DERECHOS QUE INVOCA VULNERADOS: **La accionante manifiesta en su demanda la vulneración de los siguientes derechos:** “[...] *Derecho a la igualdad y no discriminación [...]* Cita la normativa constitucional y doctrina referente al principio de igualdad y no discriminación. Conforme lo establece el artículo 18 de la LOSEP letra c, en donde se considera que los nombramientos provisionales en el caso de ocupar un puesto cuya partida estuviere vacante hasta la obtención del concurso de méritos y oposición, únicamente pueden terminar con dicho concurso, por el cumplimiento de la condición de temporalidad, es decir, hasta la obtención del ganador del concurso de méritos y oposición. Al incumplirse con esta condición de temporalidad, la medida carece de racionalidad formal, siendo una medida discriminatoria que afecta conexamente al derecho al trabajo. Indica que existían otras opciones mejores que la cesación de su nombramiento provisional, además que, el motivo del cese de sus funciones fue por otorgarle el cargo a otra persona de confianza de las autoridades, el único motivo para removerla del cargo. Añade que cumplía con los requisitos académicos y experiencia. La decisión adoptada discrimina por la falta de nexo personales con las autoridades. El acto transgrede este derecho constitucional, de manera conexa a los derechos laborales [...] Seguridad jurídica [...] Indica que guarda relación con el principio de legalidad, pues tiene como objetivo el cumplir con las normas y los derechos de las partes en los procesos administrativos y judiciales. Señala que ante el acto discriminatorio señalado con anterioridad se contraponen a los artículos 76.1,82 y 226 de la CRE. Además, refiere que la institución demandada no aplica la sentencia vinculante emitida por la Corte Constitucional N°3-19-Jp y acumulados [...] Derecho al trabajo [...] Señala la afectación al núcleo esencial del derecho. Menciona que la autoridad determinó requisitos, perfiles y especialidad de manera adecuada, a tal punto que cumplió con todos los requerimientos y ejerció sus funciones con capacidad y responsabilidad, durante sus años de servicio, motivo por el cual estuvo durante un largo periodo. Reitera que se vulneraron sus derechos al no convocar al concurso de méritos y oposición, y desvincularlo de la institución en la que se encontraba laborando [...]”

7.1.3. PRETENSIONES DE LA PARTE ACCIONANTE: Conforme consta en el libelo de demanda, el demandante manifestó, en lo principal: “[...] *De acuerdo con lo que establece el artículo 39 de la LOGJCC, solicito el amparo directo y eficaz de los derechos constitucionales que se han violentado por el acto impugnado en esta demanda, dejando sin*

efecto, por ser nulos, los actos administrativos constantes en el Memorando N°GADMCLC.TH/1.0/0192-2023, de fecha 1 de marzo de 2023, suscrito por el Ing. Gonzalo Jara – Director de Talento Humano, dirigido para la accionante, con el asunto de remoción por la cesación de Nombramiento Provisional; y la Acción de personal N°042-2023-GADMCLC de 1 de marzo de 2023, suscrito por el Alcalde del GADM del Cantón La Concordia, Sr. Luis David Alava Alcívar, y el Director de Talento Humano, Ing. Gonzalo Jara Álvarez con el asunto de remoción. De conformidad con lo que establece los artículos 6 y 17.4 de la LOGJCC, se declarará la violación de los derechos constitucionales aquí argumentado, y usted ordenará las siguientes medidas de reparación integral de acuerdo con el artículo 18 de la LOGJCC: Restitución del derecho mediante la restitución en el cargo que ocupaba en la institución accionada en las mismas condiciones en las que desempeñaba sus funciones; Garantía de no repetición por parte de las autoridades demandadas; y, Reparación económica respecto de los dineros no devengados (sueldos y beneficios sociales), costas procesales y honorarios de abogados [...]"

7.2. AUDIENCIA PÚBLICA:

7.2.1. EN LA AUDIENCIA LA ACCIONANTE A TRAVÉS DE SU DEFENSA TÉCNICA, SEGÚN CONSTA EN SENTENCIA DE PRIMER NIVEL, INDICÓ EN LO PRINCIPAL: En su exposición el abogado Stalin Naranjo, defensa técnica de la parte actora, sostuvo, en lo principal "[...] Empieza haciendo referencia al Memorando N°GADMCLC.TH/1.0/0192/2023 y la Acción de Personal N°042-2023-GADMCLC, a través de los cuales se violentaron los derechos de la servidora. Refiere que, como antecedentes la accionante a prestado servicio en diversos cargos mediante nombramientos provisionales. Asistente de avalúos y catastros (Acción de Personal N°008-2019-GADMCLC, 11 de junio de 2019). Secretaria particular de alcaldía (Acción de Personal N°0032-2021-GADMCLC, 31 de marzo de 2021). Jefa de Servicios Generales (Acción de Personal N°099-2022-GADMCLC, 17 de marzo de 2022). En cuanto a la actuación arbitraria de la entidad accionada, menciona que, sin la realización del concurso de méritos y oposición al cargo que venía desempeñando, mediante el Memorando antes señalado, fue notificada con la disolución y cesación del nombramiento provisional, en donde se indica que no se ha convocado al concurso de méritos y oposición por el siguiente argumento. La razón del acto, así como la acción de personal 024-2023 omiten hacer mención de que se otorgó el nombramiento provisional por el cual ella venía ocupando el cargo. Únicamente se señala que el nombramiento provisional fue otorgado de acuerdo al artículo 18 letra c del Reglamento a la LOSEP, que permite que un puesto provisional permanezca ocupado hasta que se convoque y se designe un ganador de un concurso de méritos y oposición. Sin embargo, indica que este supuesto no se ha realizado, es decir, no se ha convocado al concurso de méritos y oposición, tampoco se comunicó a la accionante que se haya realizado algún concurso, por lo que, según la defensa, la medida carece de sustento legal. Refiere que se ha vulnerado el derecho a la igualdad y no discriminación, consagrado en el artículo 11.2 de la CRE, al no haber convocado un concurso de méritos, se le negó a la demandante la misma oportunidad que a otros, a quienes,

si pusieron en el cargo sin que exista el concurso, por lo tanto, la medida es discriminatoria y carece de racionalidad, principalmente el derecho al trabajo y a una vida digna. Señala la vulneración a la seguridad jurídica, del cual se indica que, la autoridad administrativa, tanto el alcalde como el director de talento humano no han cumplido con las normas y procedimientos establecidos en el Reglamento de la LOSEP, artículo 18 letra c, así también el artículo 82 de la CRE, pues cesaron de funciones al accionante quien tenía nombramiento provisional. Recalca lo dicho en la sentencia 3-19-JP, donde dice que estos nombramientos no se tratan de partidas vacantes, y estos terminan cuando se haya llamado a concurso de méritos y oposición y se designe un ganador. A esto agrega que, la Corte de Santo Domingo de los Tsáchilas, estableció que no es procedente terminar un nombramiento provisional sin la existencia de un concurso de méritos y oposición. En cuanto a la vulneración al derecho al trabajo, los derechos de los servidores públicos son irrenunciables, y la desvinculación abrupta ha dejado a Karen sin ingresos, afectando su derecho al trabajo, el cual no fue garantizado. Añade que, a su defendida, previo al nombramiento provisional, se determinó que cumplía con los requisitos, perfiles, especialidad, y que era idónea para el cargo, sin embargo, fue desvinculada de la noche a la mañana, sin la respectiva convocatoria al concurso de méritos y oposición. Por lo dicho, reitera las pretensiones planteadas en su demanda [...]"

7.2.2. LA PARTE ACCIONADA, la doctora Paulina Mogrovejo en representación del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón La Concordia, entidad accionada, manifestó en lo principal: “[...] Solicita se recepte el testimonio de la directora de talento humano quien explicará el proceso de vinculación y desvinculación de la parte accionante. Para fijar los puntos de debate señala que no se ha clarificado cuál es el acto administrativo que, supuestamente, vulneró al GAD Municipal de La Concordia. Según el numeral 4.2 de la demanda, se señala que el acto cuestionado es el Memorando GADMCLC.TH/1.0/0192/2023, de 1 de marzo de 2023, pero el debate se centra en el nombramiento provisional correspondiente al cargo de Jefa de Servicios Generales, que ella ocupó desde el 17 de mayo de 2022 hasta el 3 de marzo de 2023. Destaca que, al haber presentado previamente renuncias al cargo de secretaria particular de alcaldía y al de jefa de servicios generales, no procede alegar antigüedad ni atribuirle una posición de discriminación en el presente caso. En lo referente al derecho a la motivación, pues la accionante ha manifestado que dicha decisión es arbitraria ya que no ha existido el respectivo concurso de méritos y oposición, para el cargo de Jefa de Servicios Generales, señala lo establecido en la sentencia N°1158 de la Corte Constitucional, que indica, la garantía de la motivación tanto para el campo judicial y para el campo administrativo, tiene que ser suficiente, es decir, que se cumplió con el debido proceso, y se ha garantizado el derecho a la defensa, del cual en el presente caso sería la jurisdicción contencioso administrativa. Menciona que el Memorando N°GADMCLC.TH/1.0/0192/2023, del 1 de marzo de 2023, expone a detalle la base legal - incluyendo referencias a normas constitucionales y al Art. 18, literal c) del Reglamento a la LOSEP- que fundamenta la remoción de su nombramiento provisional de jefa de servicios generales, por lo tanto, señala la existencia de una motivación suficiente, puesta en

conocimiento de manera oportuna al accionante, decisión debidamente motivada y no arbitraria. El 10 de septiembre de 2021, se publica la planificación proyectada para los concursos de méritos y oposición, con inicio previsto el 8 de agosto de 2022, el cual fue declarado desierto, toda vez que, desde el 08 de agosto del año 2022 hasta el 3 de marzo del año 2023, en el caso de al accionante, este nombramiento no tenía ninguna vigencia, ni se sustentada en ninguna norma jurídica. Señala que la obligación de la entidad demandada, notificar la terminación del nombramiento provisional y luego convocar al concurso de mérito y oposición, y luego nombrar a otra persona con nombramiento provisional. Señala que el GAD de La Concordia se encuentra en fase de reestructuración desde el 2018, y se han realizado dos consultorías que se concretaron en un manual de clasificación de puestos. Refiere que existen sentencias constitucionales presentadas en contra de la entidad legitimada pasiva donde le ordena al Municipio de la Concordia, que no se puede realizar ninguna acción de personal mientras no exista un manual de clasificación de puestos que cumpla con los estándares nacionales. Así también como la medida cautelar interpuesta, donde de igual manera se concede la medida cautelar indicando que no se puede extender nuevas acciones de personal mientras no se presente el manual de clasificación de puestos. En suma, la ausencia de este manual, tampoco la convocatoria a concursos de méritos y oposición, ni la emisión de nuevos nombramientos pueden proceder, lo que legitima la finalización del nombramiento provisional en cuestión. Refiere que, se encuentran en un proceso de reestructuración y los impedimentos que tiene la entidad para concretar el concurso de méritos y oposición. Por esta razón, la resolución N°GADMCLC-RA-SOH-2023-014, emitida por la alcaldesa del cantón La Concordia, ratifica que, en el marco del proceso de reestructuración, se han tomado medidas correctivas para subsanar errores anteriores y continuar el proceso de reestructuración, en el plazo de tres meses antes de terminar el 2023. Recalca que el ingreso al servicio público debe ser mediante concurso de méritos y oposición, el GAD municipal ha terminado un nombramiento que, siendo de menos de un año, no contaba con el respaldo de ninguna convocatoria a concurso de méritos y oposición. Con respecto a la vulneración al derecho a la motivación, señala que fue puesta en conocimiento del mismo, enmarcada que tienen los GAD de auto regularse y subsanar de oficio todos los errores. En cuanto a la vulneración del derecho a la igualdad, por asignar el cargo a otra persona en lugar de a la accionante, no se ha indicado quién ocuparía el puesto. Respecto a lo indicado por la Corte Constitucional para comprobar un acto discriminatorio se deben verificar tres elementos. La comparabilidad el cargo de Jefe de Servicios Generales está desocupado, y no se ha demostrado un trato diferenciado por factores como edad, salud, identidad o personalidad de la legitimada activa, motivo por el que este derecho no ha sido vulnerado. Respecto al derecho al trabajo, lo realizado por la institución demandada ha sido en apego a la normativa legal, en el caso de los nombramientos provisionales, y en apego al artículo 229 de la CRE. Que, durante su relación laboral no se ha violentado el derecho al trabajo en ninguna dimensión, a pesar de que renunció en dos ocasiones, se ha corroborado el por qué de dejar sin efecto el nombramiento. Con relación a la seguridad jurídica, ante la suscripción del nombramiento provisional no se puede alegar desconocimiento de la norma que lo regula, en este caso, lo que establece el artículo 18 de letra c del Reglamento a la

LOSEP, P, y que desconocía que su nombramiento desde agosto del año 2022 hasta el 3 de marzo del año 2023, no estaba sustentado en ninguna convocatoria a concurso de méritos y oposición. Al no cumplirse con los requisitos del artículo 40 y 42 de la LOGJCC, solicita que se deseche la demanda de acción de protección al no encontrar vulneración de derechos constitucionales [...]”

7.2.3. TESTIMONIO SOLICITADO POR LA PARTE ACCIONADA, LA ING. PATRICIA MOROCHO -Directora de Talento Humano del GAD La Concordia, manifestó en lo principal: “[...] Comenta que ha venido laborando en la institución por trece años, en los cuales desempeñó varias funciones dentro de talento humano. Acerca de la vinculación y desvinculación de la accionante, indica que fue incorporada como asistente de avalúos y catastros, cuya partida se encontraba vacante debido a que la titular del puesto había sido ascendida. Se le emitió el respectivo nombramiento provisional, luego de lo cual paso a ocupar el puesto de secretaria particular de la alcaldía y se le emitió esa acción de personal con fundamento en el artículo 18 letra c del Reglamento de la LOSEP, luego, se le notificó con la terminación. Refiere que, al momento de la remoción de la compañera, la planificación del concurso se encontraba vencida, la planificación venció en agosto del año 2022, y la compañera salió en marzo del año 2023. Constató la etapa del concurso, el cual debía cerrarse de forma adecuada y, en ausencia de una convocatoria vigente, había que declarar desierto el concurso, lo que conllevó a la terminación del nombramiento provisional. En cuanto a la situación jurídica de la accionante recalca que, se acuerdo a lo que establece la norma, una vez que se vence la planificación y no se realizó la convocatoria los nombramientos pierden vigencia. Hasta marzo de 2023 no existía concurso de méritos y oposición, la última que se hizo feneció en agosto del año 2022, eso es lo que consta en la plataforma de socio empleo. El procedimiento una vez declarado desierto se debe replanificar el concurso en un plazo de 15 días. Para ello, es indispensable contar con un manual de puestos aprobado, así como cumplir otros requisitos normativos que permitan volver a subir la planificación a la plataforma y, posteriormente, emitir un nuevo nombramiento provisional. Indica que actualmente están en un proceso de reestructuración, desde el año 2018, pero no se ha logrado completar la implementación, cuenta con escasos recursos, para ser una institución más eficiente de acuerdo a sus capacidades. Que, en el marco de este proceso, se está realizando un análisis de la carga laboral para definir la situación del puesto, una vez finalizado, se volverá a planificar el concurso y, de ser el caso, se emitirá un nuevo nombramiento provisional. Expone que mantener un cargo con nombramiento provisional que no tenga un nombramiento provisional legalmente expedido se supone que no se puede realizar pagos en ese puesto, ya que el puesto de servicios generales era un puesto que había perdido su vigencia y de igual manera el nombramiento, porque se está pagos en base a un contrato caducado. Entre las re preguntas. En el contra examen se ha puntualizado que que el cargo de Jefe de Servicios Generales, efectivamente ocupado por la señora Karen Gabriela Verdesoto Cevallos, contaba con partida presupuestaria. Finalmente, la testigo indicó que la declaración de concurso desierto se realizó el 25 de mayo [...]

7.2.4. LA PARTE ACCIONADA, esto es, la abogada Milton Cornejo en representación de la PROCURADORÍA GENERAL DEL ESTADO manifestó en lo principal: “[...] Entre las pretensiones es que se restituya al cargo que ostentaba en las mismas condiciones que desempeñaba sus funciones. Sin embargo, al disponerse esto en sentencia se volvería inejecutable. Debido a que se ha manifestado por la institución que se encuentran en un proceso de reestructuración, lo que implica que el puesto que ocupaba la accionante también está sujeto a este proceso. Por otro lado, se debe considerar lo establecido en el artículo 18 del Reglamento a la LOSEP, el cual indica en su artículo 18 que para contar con un nombramiento provisional es necesario que exista la convocatoria a concurso de méritos y oposición. No obstante, a la fecha no existe ni convocatoria ni planificación a concurso de méritos y oposición. En el caso que sea aceptada la demanda esta se volvería inejecutable. Acerca de la permanencia de la partida de la partida existiendo la convocatoria al concurso de mérito y oposición, es básicamente hacia la partida no hacia la persona, lo que se mantiene es la partida no la persona, porque los nombramientos provisionales no generan estabilidad laboral. El artículo 83 de la LOSEP, letra h, excluye a los nombramientos provisionales de la carrera pública, y según el Artículo 85 de la LOSEP, lo que se mantiene es la partida presupuestaria, y no la persona que la ocupa. Acerca de la vulneración a la seguridad jurídica, ante la supuesta inobservancia del artículo 18, letra c) del Reglamento a la LOSEP. Sin embargo, al analizar el conflicto, podría tratarse de una aparente antinomia jurídica, ya que el Art. 85 de la LOSEP permite la terminación de los nombramientos provisionales, tal como lo establece el Art. 83, literal h). Aplicando la jerarquía normativa, resulta claro que la ley (en este caso, el Art. 85 de la LOSEP) prevalece sobre el reglamento. Reitera que estos nombramientos provisionales pueden ser terminados por la autoridad nominadora sin que medie ninguna circunstancia alguna para poderlo hacer, por lo cual, no existe vulneración a la seguridad jurídica, al aplicar el artículo 85 de la LOSEP, en concordancia con el artículo 83 literal h) de la LOSEP. La Corte Constitucional en la sentencia N°1249-12-EP-20, el cual señala que la falta de aplicación de una norma infra-constitucional no constituye bajo ninguna circunstancia vulneración al derecho a la seguridad jurídica, para que se configure tal vulneración, se debe dar una cadena de circunstancias que lleve a afectar un derecho consagrado constitucionalmente o en tratados internacionales, circunstancias no demostradas. Respecto al derecho a la igualdad, determina tres elementos que deben ser analizados, esto es la comparabilidad, el trato diferenciado y la verificación de resultados, en este caso no existe vulneración al derecho a la igualdad. En lo referente al derecho al trabajo señala que, de acuerdo a la Corte, este derecho no es total, sino parcial, por lo tanto, al haberse terminado un nombramiento provisional conforme lo determina la ley no existe vulneración del derecho al trabajo. Por lo tanto, solicita se rechace la acción de protección, al encontrarse inmersa en las causales de improcedencia [...]”

7.2.5. En RÉPLICA, la defensa técnica de la accionante, manifestó en lo principal: “[...] Refiere que el derecho al trabajo es irrenunciable e intangible, será nula toda estipulación en contrario, y un acto administrativo no puede desmejorar los derechos de un ciudadano y no puede decirse que el nombramiento provisional esta caducado, porque conforme el

Reglamento a la LOSEP, la accionante hasta que no exista ganador del concurso de méritos y oposición debe seguir ejerciendo el cargo. A su vez, en caso de duda del alcance de las disposiciones legales, contractuales o reglamentarias en materia laboral, estas se aplicarán en el sentido más favorable del trabajador, conocido como in dubio pro operario. La directora de talento humano señala que el concurso fue declarado desierto y hay que ver si fue notificada. Señala que existe una vulneración en la motivación de los actos administrativos, ya que aquellos que consideramos que violan derechos fundamentales no han sido debidamente motivados [...]

7.2.6. En RÉPLICA, la representante del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón La Concordia, entidad accionada, manifestó en lo principal: “[...] *Señala que no existía concurso de méritos y oposición al momento del cese de funciones, por esta razón, no se podía mantener a una servidora pública con nombramiento provisional. La accionante señala que la sacaron, sin embargo, ella mismo presentó la renuncia, no tiene derecho adquirido por el tiempo transcurrido. Además, reitera que el acto administrativo fue debidamente motivado; fue notificado a la interesada el 1 de marzo de 2023, garantizándole el derecho a la defensa para conocer las razones de su remoción [...]*”

7.3. SENTENCIA DE PRIMER NIVEL: Con fecha La Concordia, lunes 10 de julio de 2023 a las 16h49, la Jueza de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón La Concordia, provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas; dentro del presente proceso de **Acción de Protección**, signado con el número 23303-2023-00450, dictó sentencia en los siguientes términos: “[...] *Por todo lo expuesto, considerando que: “El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución”. (Art. 11.9 CR), al haberse determinado que en el presente caso existe vulneración de derechos constitucionales, esta juzgadora de la Unidad Multicompetente con sede en el cantón La Concordia, en funciones de jueza constitucional, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, resuelve: Aceptar la acción de protección propuesta por la Ing. Karen Gabriela Verdesoto Cevallos, y se dispone: a.) Dejar sin ningún efecto jurídico el Memorándum No. GADMCLC.TH/1.0/0192-2023, de fecha 1 de marzo de 2023, firmado por el Ing. Gonzalo Jara Director de Talento Humano del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón La Concordia; y, la acción de personal Nro. 042-2023-GADMCLC; documentos por medio de los cuales se ha dado por terminado el nombramiento provisional de la actora. b.) Que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón La Concordia, en cinco días reintegre a la Ing. Karen Gabriela Verdesoto Cevallos al cargo de Jefa de Servicios Generales de la Dirección Administrativa del GAD Municipal del Cantón La Concordia, con el mismo sueldo y más beneficios de Ley que gozaba antes de la terminación de su nombramiento provisional; hasta que la nueva administración del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón La Concordia convoque el respectivo concurso de méritos y oposición, y se obtenga un ganador, a través del cual, la accionante tendrán la oportunidad de participar. c.) Como medida de reparación y*

satisfacción de los derechos vulnerados, la entidad demandada publicará el contenido de esta Sentencia en su portal web, por el tiempo de tres meses. d.) Como reparación material se ordena el pago de los valores por concepto de sueldo y más beneficios de Ley que ha dejado de percibir la accionante la Karen Gabriela Verdesoto Cevallos desde su separación hasta el momento en que se ejecutorie la presente Sentencia. e.) Como medida de satisfacción, se prohíbe realizar cualquier distinción a la servidora que menoscabe sus derechos y estabilidad emocional por el hecho de haber acudido a la justicia a reclamar por sus derechos vulnerados. f.) La entidad accionada deberá informar a la suscrita juzgadora sobre el reintegro de la Ing. Karen Gabriela Verdesoto Cevallos a su lugar y puesto de trabajo. g.) No se dispone el pago de costas procesales entre estos los honorarios del abogado patrocinador de la actora, por cuanto no se ha probado temeridad y mala fe al litigar de ninguna parte procesal; presupuestos que para su procedencia exige el Art. 284 del COGEP, Ley supletoria. En lo demás, notifíquese al Delegado de la Defensoría del Pueblo de esta provincia para que dé seguimiento al cumplimiento de lo ordenado en este fallo. Ejecutoriada esta Sentencia, por intermedio de Secretaría, se dé cumplimiento a lo previsto en el Art. 86.5 de la Constitución de la República y Art. 25.1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. - Por cuanto la parte accionada ha interpuesto el recurso de apelación en contra de la sentencia emitida de manera oral en la correspondiente audiencia, al tenor de lo dispuesto en el Art 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se concede el recurso de apelación para que sea conocido por una de las salas de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas previo el respectivo sorteo de Ley. Por Secretaría se eleven los autos.- La Dra. Paulina Mogrovejo, legitime su intervención conforme se ordenó en audiencia.- Intervenga en la presente causa el Abg. Maximo Delgado Farias, en calidad de Secretario de este despacho [...]"

7.4. RECURSOS DE APELACIÓN INTERPUESTO: Por haberse interpuesto de manera oral por la parte accionada, el respectivo Recurso de Apelación; con fundamento en lo establecido en el Art. 76.7 literal m de la CRE, en concordancia con el Art. 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se concede el RECURSO DE APELACIÓN ante la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo.

OCTAVO: CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL EN CUANTO A LA RELACIÓN DE LOS HECHOS PROBADOS, RELEVANTES PARA LA RESOLUCIÓN Y MOTIVACIÓN O RATIO DECIDENDI:

8.1. Según la jurisprudencia desarrollada a través de nuestra Corte Constitucional, máximo organismo de justicia constitucional en el Ecuador, ha señalado que la acción de protección procede cuando se verifique una real vulneración de derechos constitucionales, con lo cual, le corresponde al juez verificar y argumentar si existe o no una vulneración de un derecho constitucional; este análisis se realiza bajo un análisis de los hechos y las pretensiones del legitimado activo para de esta forma poder dilucidar si se trata de un caso de justicia constitucional o si por el contrario, por su naturaleza infra constitucional su conocimiento le

corresponde a la justicia ordinaria (Corte Constitucional, Sentencia No. 016-13-SEP-CC del 16 de mayo del 2013, caso No. 1000-12-EP). Según nuestro ordenamiento jurídico, la parte actora tiene la obligación de acudir a esta garantía constitucional únicamente cuando considera que se ha vulnerado un derecho reconocido constitucionalmente, pero es deber de los jueces determinar de forma argumentada si la solicitud a este derecho es susceptible de acción de protección; siendo un deber del juzgador controlar el uso de la acción de protección, a fin de distinguir la materia controversial;

8.2. PRETENSIONES DE LA ACCIONANTE: “[...] *De acuerdo con lo que establece el artículo 39 de la LOGJCC, solicito el amparo directo y eficaz de los derechos constitucionales que se han violentado por el acto impugnado en esta demanda, dejando sin efecto, por ser nulos, los actos administrativos constantes en el Memorando N°GADMCLC.TH/1.0/0192-2023, de fecha 1 de marzo de 2023, suscrito por el Ing. Gonzalo Jara – Director de Talento Humano, dirigido para la accionante, con l asunto de remoción por la cesación de Nombramiento Provisional; y la Acción de personal N°042-2023-GADMCLC de 1 de marzo de 2023, suscrito por el Alcalde del GADM del Cantón La Concordia, Sr. Luis David Alava Alcívar, y el Director de Talento Humano, Ing. Gonzalo Jara Álvarez con el asunto de remoción. De conformidad con lo que establece los artículo 6 y 17.4 de la LOGJCC, se declarará la violación de los derechos constitucionales aquí argumentado, y usted ordenará las siguientes medidas de reparación integral de acuerdo con el artículo 18 de la LOGJCC: Restitución del derecho mediante la restitución en el cargo que ocupaba en la institución accionada en las mismas condiciones en las que desempeñaba sus funciones; Garantía de no repetición por parte de las autoridades demandadas; y, Reparación económica respecto de los dineros no devengados (sueldos y beneficios sociales), costas procesales y honorarios de abogados [...]*”

8.3. PROBLEMA JURÍDICO: **Sobre la base del *petitum* deducido por la demandante en su escrito inicial, así como lo acotado en audiencia de primer nivel.** En este sentido, el Tribunal, pasa analizar y a resolver el siguiente **PROBLEMA JURÍDICO:** *¿El memorando N°GADMCLC.TH/1.0/0192/2023, suscrito por el director de talento humano, y la acción de personal N°042-2023-GADMCLC, suscrita por el alcalde del cantón y el mismo el director de talento humano, ambos de fecha 1 de marzo de 2023, actos mediante los cuales se termina la relación laboral con la accionante, vulnera los derechos constitucionales a la igualdad y no discriminación, derecho al trabajo; y, seguridad jurídica?*

8.4. En este sentido, el Tribunal, pasa analizar si en efecto existe o no vulneración del mismo; teniendo como base la **carga de la prueba** en garantía jurisdiccionales;

8.5. Al respecto, la Corte Constitucional, dentro de la Sentencia N° 160-18-SEP-CC, caso N° 1416-10-EP, de fecha Quito, D.M., 02 de mayo de 2018, ha manifestado: “[...] *En función de lo resuelto por el juez, respecto a la carga de la prueba en la garantía jurisdiccional de acción de protección, este Organismo considera pertinente examinar el contenido de la norma consagrada en el artículo 86 numeral 3 de la Constitución que establece: Art. 86.- Las*

garantías jurisdiccionales se registrarán, en general, por las siguientes disposiciones: “(...) 3. Presentada la acción, la jueza o juez convocará inmediatamente a una audiencia pública, y en cualquier momento del proceso podrá ordenar la práctica de pruebas y designar comisiones para recabarlas. Se presumirán ciertos los fundamentos alegados por la persona accionante cuando la entidad pública requerida no demuestre lo contrario o no suministre información. La jueza o juez resolverá la causa mediante sentencia, y en caso de constatarse la vulneración de derechos, deberá declararla, ordenar la reparación integral, material e inmaterial [...]” [Énfasis añadido]. En armonía con la citada norma constitucional, el artículo 10 numeral 8 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, al referirse al contenido de la demanda de garantías jurisdiccionales, determina que se deberá adjuntarse a la misma: “[...] Los elementos probatorios que demuestren la existencia de un acto u omisión que tenga como resultado la violación de derechos constitucionales, excepto los casos en los que, de conformidad con la Constitución y esta ley, se invierte la carga de la prueba [...]” Mientras que la norma establecida en el artículo 16 de la referida Ley, prevé que: “La persona accionante deberá demostrar los hechos que alega en la demanda o en la audiencia, excepto en los casos en que se invierte la carga de la prueba [...] Se presumirán ciertos los hechos de la demanda cuando la entidad pública accionada no demuestre lo contrario o no suministre la información solicitada, siempre que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria. En los casos en que la persona accionada sea un particular, se presumirán ciertos los hechos cuando se trate de discriminación o violaciones a los derechos del ambiente o de la naturaleza [...]”;

8.6. Del análisis de la normativa constitucional y legal que precede, se desprende que las mismas se refieren a la carga de la prueba (*onus probando incumbit actori*) y a los casos en que se invierte la misma. Al respecto, es importante determinar en qué consiste cada una de ellas. Al respecto, la **carga de la prueba** siendo la regla general, crea en la parte accionante la responsabilidad de acreditar los hechos que alega, esto es, sobre la vulneración de derechos constitucionales, ya sea con la presentación de la demanda o en la audiencia pública oral, lo cual, le permitirá al juzgador decidir sobre el caso. En aquel sentido, esta Corte comparte el criterio mantenido por la Corte Constitucional de Colombia, respecto de que la carga de la prueba “[...] es una herramienta procesal que permite a las partes aportar los elementos de prueba para acreditar los hechos que alega el demandante o las excepciones propuestas por el demandando [...]” (Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-733/13). En función de aquello, en principio quien está obligado a justificar los hechos dentro de una acción de protección, es la o el accionante o legitimado activo, en tanto, es quien reclama de la justicia constitucional, la tutela y protección de un derecho constitucional que, a su criterio, considera vulnerado por un acto no judicial emitido por una autoridad pública o privada. De ahí, que quien pretende la protección de un derecho constitucional debe demostrar la veracidad de los hechos en que sustenta su pretensión, a fin que el juez tenga la certeza y convicción que se ha vulnerado aquel derecho. Por su parte, la inversión de la carga de la prueba, constituye una excepción a la regla general que precede, y ocurre así por ejemplo en los casos de presunciones legales (*iuris tantum*), en tanto, recae sobre la parte accionada o legitimados

pasivos la obligación de probar sus alegaciones “[...] *cuando no demuestre lo contrario o no suministre información [...]*”. En todo caso, el juez en uso de su rol garantista y proactivo que le confiere la Constitución, la ley de la materia y la jurisprudencia de esta Corte, debe ejercer las facultades que le permitan constatar la veracidad de los hechos puestos en su conocimiento, de manera que no sólo está facultado para pedir informes a los accionados, sino que está obligado a solicitar pruebas cuando persisten las dudas respecto del caso sub examine, a fin que pueda emitir una decisión en derecho. En aquel sentido, dentro de la garantía jurisdiccional de acción de protección, la carga de la prueba se invierte en los casos previstos en la ley; así, cuando se presuman ciertos los fundamentos alegados por la persona accionante, a consecuencia que la entidad pública requerida, no haya demostrado lo contrario o no haya suministrado información requerida o en los casos en que la persona accionada sea un particular, se presumirán ciertos los hechos cuando se trate de discriminación. En este contexto, en la sentencia N° 299-15-SEP-CC, dictada dentro del caso N° 0302-13-EP, esta Corte precisó: “[...] *Cabe aclarar que la presunción de certeza de hechos demandados en procesos de garantías jurisdiccionales constantes en la antedicha norma del artículo 16 de la Ley de la materia, es de naturaleza iuris tantum, es decir, admite prueba en contrario y puede ser desvirtuada. Cuando se invierte la carga probatoria en contra del demandado no significa que exista certeza absoluta de vulneración de derechos constitucionales o una presunción de derecho que impida ejercer a la parte demandada su derecho a la defensa [...]*”

8.7. En la especie, este Tribunal, realizará un análisis en conjunto, ordenado y, lógico sobre la base de los derechos presuntamente vulnerados, a saber: derecho a la igualdad y no discriminación (Art. 11, 66.4 CRE), derecho a la seguridad jurídica (Art. 82 CRE), derecho al trabajo (Art. 33, 326 CRE), y derecho a la motivación (Art. 76.7 letra l, -alegado en la audiencia de primer nivel-).

8.8. SOBRE EL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN (ART. 11.2 Y 66.4 CRE), TENEMOS QUE:

8.8.1. La legitimada activa respecto a este derecho, señala en su libelo de demanda, en la parte pertinente lo siguiente: “[...] *Cita la normativa constitucional y doctrina referente al principio de igualdad y no discriminación. Conforme lo establece el artículo 18 de la LOSEP letra c, en donde se considera que los nombramientos provisionales en el caso de ocupar un puesto cuya partida estuviere vacante hasta la obtención del concurso de méritos y oposición, únicamente pueden terminar con dicho concurso, por el cumplimiento de la condición de temporalidad, es decir, hasta la obtención del ganador del concurso de méritos y oposición. Al incumplirse con esta condición de temporalidad, la medida carece de racionalidad formal, siendo una medida discriminatoria que afecta conexamente al derecho al trabajo. Indica que existían otras opciones mejores que la cesación de su nombramiento provisional, además que, el motivo del cese de sus funciones fue por otorgarle el cargo a otra persona de confianza de las autoridades, el único motivo para removerla del cargo. Añade que cumplía con los requisitos académicos y experiencia. La decisión adoptada discrimina por la falta de nexo personales con las autoridades. El acto transgrede este derecho constitucional, de manera*

conexa a los derechos laborales [...]”; en cuanto que en la audiencia de primer nivel agregó que: “[...] Refiere que se ha vulnerado el derecho a la igualdad y no discriminación, consagrado en el artículo 11.2 de la CRE, al no haber convocado un concurso de méritos, se le negó a la demandante la misma oportunidad que a otros, a quienes, si pusieron en el cargo sin que exista el concurso, por lo tanto, la medida es discriminatoria y carece de racionalidad, principalmente el derecho al trabajo y a una vida digna [...]”

8.8.2. La Constitución del Ecuador, respecto de este derecho consagra: “[...] Art. 11.- Principios para el ejercicio de los derechos. - El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: [...] 2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación. El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.”; así también en su artículo 64 *ibidem* determina lo siguiente: “[...] Art. 66.- Derechos de libertad. - Se reconoce y garantizará a las personas: [...] 4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación [...]”
[Constitución de la Republica del Ecuador, 2008]

Respecto al derecho *in examine* nuestra Alta Corte Constitucional, señala entre sus sentencias emitidas los elementos para configurar el trato discriminatorio, en específico en su sentencia N° 18-21-CN/21 y acumulado, el mismo determina lo siguiente: “[...] Esta definición tiene tres elementos para configurar el trato discriminatorio. Primero, la comparabilidad: tiene que existir dos sujetos de derechos que están en igual o semejantes condiciones; segundo, la constatación de un trato diferenciado por una de las categorías enunciadas ejemplificativamente; tercero, la verificación del resultado por el trato diferenciado, y que puede ser una diferencia justificada o una diferencia que discrimina. La diferencia justificada se presenta cuando se promueve derechos, y la diferencia discriminatoria cuando tiene como resultado el menoscabo o la anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos [...]” **[Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 18-21-CN/21 y acumulados, párr. 24]**

8.8.3. En el presente caso de análisis, se puede constatar que el hoy demandante, tanto en su demanda como en la audiencia no ha realizado una narración clara y concreta que conlleva a fundamentar sus pretensiones, acerca de la vulneración del derecho *sub judice*. De acuerdo a lo manifestado, el hecho que fue desvinculada de la institución legitimada pasiva, inobservando el artículo 18, letra c de la LOSEP, que indica, el nombramiento provisiona se podrá expedir para ocupar un puesto o cuya partida estuviere vacante hasta obtener el ganador del concurso de méritos y oposición, al no observarse la temporalidad establecida en la norma,

considera esta una medida discriminatoria. Además, del hecho que existe otra persona de confianza de la autoridad ejerciendo esas funciones, es un acto discriminatorio. Agrega que, la decisión de cesar el nombramiento es discriminatoria, pues, se negó a la demandante la misma oportunidad que a otros, contraviniendo lo establecido en el artículo 11.2 de la Constitución de la República. Sin embargo, conforme a las pruebas aportadas no se constata la existencia de un trato desigual, o discriminación a la accionante. Asimismo, es necesario recordar que ningún derecho es absoluto, y en el caso del derecho a la igualdad, no todo trato diferenciado constituye una vulneración al mismo. No obstante, vale remarcar lo establecido por la Corte Constitucional, la misma que nos dice que para poder constatar un trato discriminatorio; es decir, si existe vulneración del derecho a la igualdad formal y material invocado por la accionante se debe que cumplir con tres elementos o componentes: Comparabilidad ; la constatación de un trato diferenciado; y, la verificación del resultado por el trato diferenciado, el mismo que puede ser una diferencia justificada o una diferencia que discrimina. Por un lado, la comparabilidad no ha sido corroborada, ya que el demandado ha justificado que el cargo no se encuentra siendo ocupado por otra persona, razón por la cual esta pretensión se desvanece. De la revisión pormenorizada de los recaudos procesales, se puede constatar, no existe prueba incorporada al proceso como para que este Tribunal proceda a verificar, analizar o constatar la discriminación alegada sobre la base de los componentes antes descritos. En consecuencia, no existe la vulneración que se pretende se declare, ergo, no existe, la violación al derecho constitucional a la igualdad y no discriminación.

8.9. SOBRE EL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA (ART. 82 CRE), (alegado su violación), este Tribunal considera:

8.9.1. La legitimada activa respecto a este derecho, señala en su libelo de demanda, en la parte pertinente lo siguiente: “[...] *Indica que guarda relación con el principio de legalidad, pues tiene como objetivo el cumplir con las normas y los derechos de las partes en los procesos administrativos y judiciales. Señala que ante el acto discriminatorio señalado con anterioridad se contrapone a los artículos 76.1,82 y 226 de la CRE. Además, refiere que la institución demandada no aplica la sentencia vinculante emitida por la Corte Constitucional N°3-19-Jp y acumulados [...]*”; en cuanto que en la audiencia de primer nivel agregó que: “[...] *Señala la vulneración a la seguridad jurídica, del cual se indica que, la autoridad administrativa, tanto el alcalde como el director de talento humano no han cumplido con las normas y procedimientos establecidos en el Reglamento de la LOSEP, artículo 18 letra c, así también el artículo 82 de la CRE, pues cesaron de funciones al accionante quien tenía nombramiento provisional. Recalca lo dicho en la sentencia 3-19-JP, donde dice que estos nombramientos no se tratan de partidas vacantes, y estos terminan cuando se haya llamado a concurso de méritos y oposición y se designe un ganador. A esto agrega que, la Corte de Santo Domingo de los Tsáchilas, estableció que no es procedente terminar un nombramiento provisional sin la existencia de un concurso de méritos y oposición [...]*”

8.9.2. En nuestra *Charta Magna*, ese derecho se encuentra consagrado en el art. 82, que reza: “[...] *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 [...]” Así también el artículo 76 número 3 indica: “[...] Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento [...]” **[Constitución de la República del Ecuador, Art. 82. 20 de octubre del 2008]**

De su parte, la Corte Constitucional, con respecto a este derecho ha emitido la siguiente jurisprudencia: “[...] *la aplicación de las normas vigentes que brindan predictibilidad al ordenamiento jurídico. La Corte ha establecido que las alegaciones acerca de la indebida aplicación de normas infra constitucionales, por sí solas, no configuran una transgresión al contenido constituciones derecho al de la seguridad jurídica, y que es necesario que las transgresiones normativas tengan una trascendencia constitucional consistente, sobre todo, en una afectación a uno o varios derechos constitucionales del accionante distintos a la seguridad jurídica [...] al resolver sobre vulneraciones a este derecho, no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infra constitucionales, sino verificar si en efecto existió una infracción a normas constitucionales, que implique que la judicatura haya fallado sin cumplir con su obligación del respeto a la Norma Suprema*” **[Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 166-16-EP-CC, caso N° 0248-11-EP, págs. 13-14]** En otras decisiones, la Corte, manifestó: “[...] *Estas pretensiones corresponden a un análisis de estricta legalidad que por sí solo no configura una transgresión al contenido constitucional de la seguridad jurídica*”. **[Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 1204-14-EP/19, caso N° 1204-14-EP/19, párr. 24]** “[...] *La Corte ha señalado que la seguridad jurídica permite a las personas contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le brinde una noción razonable de las reglas que le serán aplicadas. El ordenamiento jurídico debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada, sino por procedimientos regulares establecidos previamente por autoridad competente, para evitar la arbitrariedad [...]*” **[Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 474-17-EP/22, caso N° 474-17-EP, párr. 20]**

Así también, con respecto de la seguridad jurídica la Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia N° 067-13-SEP- CC, señaló: “[...] *Mediante un ejercicio de interpretación integral del texto constitucional, se determina que el derecho a la seguridad jurídica es el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana, en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos. En virtud de aquello , los actos emanados de dichas autoridades públicas deben contener una adecuada argumentación respecto al tema puesto en su conocimiento, debiendo además ser claros y precisos, sujetándose a las atribuciones que le competen a cada órgano [...]*” **[Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia N.º 067-13-SEP- CC]** Asimismo, dicho máximo tribunal constitucional, en en su sentencia N° 2137-21-EP/21 del 29 de septiembre de 2021, con respecto a este derecho ha emitido la siguiente jurisprudencia: “[...]”

Del texto constitucional se desprende que la Constitución garantiza a las personas el derecho a contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas de juego que le serán aplicadas. Así, este derecho debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad. [...]. **[Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 2137-21-EP/21, caso N.º 2137-21-EP/21, párr. 60]** En otra decisión la Corte Constitucional, en la sentencia N.º 992-11-EP/19, con respecto a la seguridad jurídica, argumentó: “[...] *Este derecho brinda certidumbre al marco normativo ciudadano, pues permite que las personas cuenten con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. [...]*” **[Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 992-11-EP/19, caso N.º 992-11-EP, párr. 19]** Para mayor ilustración nuestra Corte Constitucional en sentencia N.º 053-17-SEP-CC, en relación a la seguridad jurídica, señala que: “[...] *En relación con el alcance de este derecho constitucional, la Corte Constitucional reiteró desde temprana jurisprudencia, que es "la garantía dada al individuo, por el Estado, de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán violentados o que, si esto llegara a producirse, le serán asegurados por la sociedad, protección y reparación; en resumen, la seguridad jurídica es la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y conductos establecidos previamente [...]"* **[Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 053-17-EP-CC, caso N.º 0020-16-EP, pág. 15]**

La actual Corte Constitucional, también ha determinado que el derecho a “[...] *La seguridad jurídica está conformado por tres elementos: confiabilidad, certeza y no arbitrariedad. En ese sentido, la Corte ha señalado: La confiabilidad está garantizada con el proceso de generación de normas, es decir, la aplicación del principio de legalidad. En cuanto a la certeza, los particulares deben estar seguros de que las reglas de juego no sean alteradas, para lo que se debe contar con una legislación estable y coherente, así como un conjunto de normas que hagan valer sus derechos. Finalmente, debe evitarse una posible arbitrariedad por parte de los órganos administrativos y jurisdiccionales en la aplicación de preceptos legales [...]*” **[Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 1357-13-EP/20, caso N.º 1357-13-EP, párr. 52; Corte Constitucional del Ecuador, y, Sentencia 010-12-SIN-CC de 17 de abril de 2012]** ; es necesario resaltar que: “[...] *Los elementos de confiabilidad, certeza y no arbitrariedad que el derecho a la seguridad jurídica busca garantizar, no se limitan a la aplicación de normas jurídicas positivas; sino también a la convicción por parte de los particulares de que las autoridades competentes no podrán alejarse de los parámetros constitucionales y jurisprudenciales que se aplican a sus situaciones jurídicas concretas de forma injustificada o arbitraria [...]*” **[Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 109-11-IS/20, párr. 21 y, sentencia N.º 11-19-CP/19 de 4 de diciembre de 2019, párr. 19. En similar sentido: sentencia N.º 175- 18-SEP-CC, caso N.º 1160-15-EP, pág. 11.]** Así también, la Corte Constitucional ha indicado acerca de la seguridad jurídica que: “[...] *Además, el*

derecho a la seguridad jurídica comprende el deber de los administradores de justicia de aplicar, en lo sustantivo, las normas que se encontraban vigentes al momento de suscitarse el acto jurídico a ser analizado; y no la normativa vigente a la época de la reclamación [...]”
[Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°74-19-EP/24, caso N°74-19-EP, párr. 25]

8.9.3. En el caso in examine, como antecedentes tenemos que, la legitimada activa prestó sus servicios profesionales para el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón La Concordia -entidad accionada-, bajo la modalidad de nombramiento provisional, desde el 11 de junio de 2019 hasta el 1 de marzo de 2023. Inicialmente ocupó el puesto de asistente de avalúos y catastro, conforme acción de personal N°008-2019-GADMCLC. Luego, del 31 de marzo de 2021 al 16 de mayo de 2022, mediante acción de personal N°031-2021-GADMCLC, desempeñó el cargo de secretaria particular de alcaldía. Finalmente, el 17 de mayo de 2022, a través de acción de personal N°099-2022-GADMCLC desempeñó el cargo de jefa de servicios generales. Sin embargo, mediante Memorando N°GADMCLC.TH/1.0/0192-2023, y con la correspondiente acción de personal N°042-2023-GADMCLC, actos emitidos el 1 de marzo de 2023, se da a conocer la remoción por cesación del nombramiento provisional que mantenía la legitimada activa. Ahora bien, en lo referente a la parte accionada ha justificado que el punto del debate debería centrarse en el periodo del 17 de mayo de 2022 hasta el 3 de marzo de 2023 -último nombramiento provisional-, pues se comprueba la presentación de renunciaciones a los cargos anteriores que ejerció. La legitimada activa en lo principal ha manifestado que la inobservancia del artículo 18 letra c del Reglamento a la LOSEP, produjo que Karen Gabriela Verdesoto Cevallos sea desvinculada de la Institución demandada sin que se haya llamado al concurso de méritos y oposición, y de este exista un ganador. Ahora bien, del recaudo procesal se tiene, la demandante tenía nombramiento provisional, conforme lo establece el artículo 17 letra b 3, de la Ley Orgánica de Servicio Público, y el artículo 18 letra c del Reglamento General a la LOSEP, según la acción de personal N°099-2022-GADMCLC, de fecha 17 mayo de 2022. Razón por la cual, la legitimada activa sostiene que la única forma en que podía terminar dicho nombramiento provisional, era luego de agotar el respectivo concurso de méritos y oposición. Ahora bien, conforme lo establece el Reglamento General de la LOSEP: “[...] Art. 18. *Excepciones de nombramiento provisional. 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 En contraposición a lo manifestado, la institución accionada manifestó que, el Memorando y la acción de personal emitida expone la base legal para justificar su decisión, además, que el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón La Concordia se encuentra en un proceso de reestructuración desde 2018 y aún no cuenta con el manual de clasificación de puestos requerido por estándares nacionales, hechos que consideran legitiman su decisión de terminación del nombramiento provisional. [...]*”
[Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público, Art. 18] [énfasis añadido] Del

recaudo procesal, dicha culminación/fin/terminación de nombramiento provisional no se lo hizo en virtud de un concurso de méritos y oposición, en donde, además, tampoco se ha designado al ganador o ganadora. En consecuencia, según el artículo 17 de la Ley Orgánica de Servicio Público; existe norma jurídica previa, clara y pública, que determina 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**” (artículo 18 letra c) del Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público). Además, todo servidor público en el ejercicio de una función pública, con nombramiento provisional, debe tener la certeza de que existe una normativa previa de estabilidad temporal, y no están sujetos a la arbitrariedad de quienes deben garantizarlas. Ergo, se constata que la institución legitimada pasiva inobservó e irrespetó dicho marco normativo vigente; y, al alterar una situación jurídica consolidada, de forma arbitraria e injustificada, ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica de la accionante, en sus elementos de certeza y no arbitrariedad.

8.10. SOBRE EL DERECHO AL TRABAJO (Art. 33 CRE)

8.10.1. La legitimada activa respecto a este derecho señala en su libelo de demanda, en la parte pertinente lo siguiente: “[...] Señala la afectación al núcleo esencial del derecho. Menciona que la autoridad determinó requisitos, perfiles y especialidad de manera adecuada, a tal punto que cumplió con todos los requerimientos y ejerció sus funciones con capacidad y responsabilidad, durante sus años de servicio, motivo por el cual estuvo durante un largo periodo. Reitera que se vulneraron su derechos al no convocar al concurso de méritos y oposición, y desvincularlo de la institución en la que se encontraba laborando [...]”; en cuanto que en la audiencia de primer nivel agregó que: “[...] En cuanto a la vulneración al derecho al trabajo, los derechos de los servidores públicos son irrenunciables, y la desvinculación abrupta ha dejado a Karen sin ingresos, afectando su derecho al trabajo, el cual no fue garantizado. Añade que, a su defendida, previo al nombramiento provisional, se determinó que cumplía con los requisitos, perfiles, especialidad, y que era idónea para el cargo, sin embargo, fue desvinculada de la noche a la mañana, sin la respectiva convocatoria al concurso de méritos y oposición [...]”

8.10.2. El derecho constitucional al trabajo, se encuentra regulado en el artículo 33 de la Constitución de la República en el que se determina: “[...]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. [...]” Asimismo, el art. 229 ibidem dispone que: “[...] Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público. Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario,

estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores. Las obreras y obreros del sector público estarán sujetos al Código de Trabajo. La remuneración de las servidoras y servidores públicos será justa y equitativa, con relación a sus funciones, y valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia. [...]” en adición, el art. 325 ibidem, consagra: “[...]El Estado garantizará el derecho al trabajo. Se reconocen todas las modalidades de trabajo, en relación de dependencia o autónomas, con inclusión de labores de auto sustento y cuidado humano; y como actores sociales productivos, a todas las trabajadoras y trabajadores [...]”; En concordancia, lo relacionado a los principios del derecho al trabajo, el art. 326 numeral cuarto nos dice: “[...] A trabajo de igual valor corresponderá igual remuneración [...]” así también, el art. 333 señala: “[...] Se reconoce como labor productiva el trabajo no remunerado de autosustento y cuidado humano que se realiza en los hogares. El Estado promoverá un régimen laboral que funcione en armonía con las necesidades del cuidado humano, que facilite servicios, infraestructura y horarios de trabajo adecuados; de manera especial, proveerá servicios de cuidado infantil, de atención a las personas con discapacidad y otros necesarios para que las personas trabajadoras puedan desempeñar sus actividades laborales; e impulsará la corresponsabilidad y reciprocidad de hombres y mujeres en el trabajo doméstico y en las obligaciones familiares. La protección de la seguridad social se extenderá de manera progresiva a las personas que tengan a su cargo el trabajo familiar no remunerado en el hogar, conforme a las condiciones generales del sistema y la ley. [...]” **[Constitución de la República del Ecuador, artículo 33, 325, 326, 332]**

Por su parte la Corte Constitucional, en sentencia N° 241-16-SEP-CC, de fecha Quito, D. M., 03 de agosto de 2016, dentro del caso N° 1573-12-EP, respecto al derecho al trabajo, señaló que: “[...] 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.[...]” **[Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°241-16-SEP-CC, caso N° 1573-12-EP]**; por otra parte, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, lo establecido en el artículo 23 número 1, hace énfasis a lo siguiente: “[...]toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo [...]” **[Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 23, numero 1]**

Nuestra Alta Corte Constitucional, en sentencia N° 062-14-SEP-CC, de fecha Quito, D. M.,

09 de abril de 2014, dentro del caso N° 1616-11-EP, respecto al derecho al trabajo, señaló que: “[...] *El derecho al trabajo es de suma importancia, por cuanto garantiza el derecho de toda persona a trabajar bajo condiciones adecuadas, sobre las sólidas bases de la igualdad de condiciones, mediante la cual se permita el desarrollo de una vida digna. [...] En efecto, el derecho al trabajo, al ser un derecho social y económico, adquiere una categoría especial toda vez que tutela derechos de la parte considerada débil dentro de la relación laboral, quien al verse desprovista de los medios e instrumentos de producción puede ser objeto de vulneración de sus derechos [...]*” **[Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 062-14-SEP-CC, caso N°1616-11-EP]**

En cuanto a la normativa internacional, indica la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 23 numero 2: “[...] *Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual [...]*” **[Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948]**; por otra parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 7 establece que: “[...] *Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial: a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores: i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual [...]*” **[Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1976]**; Finalmente, el Protocolo Adicional A La Convención Americana Sobre Derechos Humanos En Materia De Derechos Económicos, Sociales Y Culturales "Protocolo De San Salvador", en su artículo 7 literal a nos refiere que: “[...] *Los Estados Partes en el presente Protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior, supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales, de manera particular: a. Una remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias y un salario equitativo e igual por trabajo igual, sin ninguna distinción [...]*” **[Protocolo Adicional A La Convención Americana Sobre Derechos Humanos En Materia De Derechos Económicos, Sociales Y Culturales, 1998]** [énfasis añadidos]

8.10.3. En la especie, este Tribunal al analizar las alegaciones realizadas por la parte accionante, razonando, amparados y, observando la jurisprudencia constitucional anteriormente citada, **concluye que:** la legitimada activa en lo principal ha manifestado que la inobservancia del artículo 18 letra c del Reglamento a la LOSEP, produjo que Karen Gabriela Verdesoto Cevallos sea desvinculada de la Institución demandada sin que se haya llamado al concurso de méritos y oposición, y del concurso exista un ganador. Ahora bien, conforme a lo analizado anteriormente en el derecho a la seguridad jurídica. La demandante tenía nombramiento provisional, otorgado al amparo del artículo 17 letra b 3, de la Ley Orgánica de Servicio Público, y el artículo 18 letra c del Reglamento General a la LOSEP, según la acción

de personal N°099-2022-GADMCLC, de fecha 17 mayo de 2022. No obstante, acorde al Memorando N°GADMCLC.TH/1.0/0192-2023, y la acción de personal N°042-2023-GADMCLC, actos emitidos el 1 de marzo de 2023, se dio por finalizado el nombramiento que mantenía. No obstante, se evidencia que no se llevó a cabo un concurso de méritos y oposición, en donde se haya designado al ganador o ganadora, procedimiento indispensable, tal y como lo establece expresamente el artículo 18 letra c) del Reglamento General a la LOSEP, para poder dar por terminado dichos nombramientos provisionales. Por lo tanto, dicho accionar del legitimado pasivo, ha limitado el desarrollo de una vida digna a la accionante, ya que no resulta legítimo limitar el derecho al trabajo, frente a vulneraciones constitucionales, tal como se ha analizado a través de la presente resolución. Así también, el derecho al trabajo, en su esfera constitucional, está compuesto de un conjunto de garantías mínimas que aseguren su satisfacción plena. Entre dichas garantías, está el régimen de estabilidad laboral, el cual a su vez se encuentra regulado por normativa constitucional, legal y jurisprudencial que permite garantizar su ejercicio **[Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 170-17-SEP-CC, caso N° 0273-14-EP, del 7 de junio del 2017]**

8.10.4. Vale recalcar lo dicho por la Corte Constitucional, respecto a la tutela judicial efectiva, en sentencia N°3-19-JP/20: “[...] Si bien la acción de protección constituye la garantía más idónea para la protección de los derechos reconocidos en la Constitución, ésta no constituye un mecanismo de superposición o reemplazo de las instancias judiciales ordinarias, pues ello ocasionaría el desconocimiento de la estructura jurisdiccional establecida por la Constitución. En este sentido, la acción de protección no sustituye a todos los demás medios judiciales. Esta Corte ha señalado que las discusiones de índole estrictamente laboral, tales como el pago de remuneraciones adeudadas u otro tipo de haberes laborales, la verificación de las causales de procedencia de la destitución del cargo u otras alegaciones respecto a la terminación de la relación laboral y, en general, conflictos cuya pretensión sea el reconocimiento de haberes laborales, cuentan con una vía adecuada y eficaz ante la justicia laboral ordinaria. En consecuencia, la vía laboral ordinaria es la adecuada para la reparación de derechos laborales, por haber sido diseñada específicamente para salvaguardar los derechos del trabajador y equiparar su situación a la de su empleador [...]” A pesar de lo expuesto, en sus párrafos 178 y 179 señala que, “[...] 178. Los nombramientos provisionales son aquellos que se expiden para ocupar temporalmente un puesto determinado de un servidor o servidora i) suspendido en sus funciones o destituido, ii) en licencia sin remuneración, iii) en comisión de servicios sin remuneración o vacante, iv) quienes ocupen puestos dentro de la escala jerárquica superior; y v) de prueba. De igual manera se otorgará nombramiento provisional a quienes fueron ascendidos, mientras sean evaluados en un periodo máximo de 6 meses. El artículo 18 del Reglamento a la LOSEP señala que para este tipo de nombramientos tiene que existir la partida correspondiente y no se puede dar nombramientos provisionales a través de la celebración de contratos de servicios ocasionales. 179. Estos nombramientos, cuando se trata de partidas vacantes, terminan cuando se haya llamado a un concurso de méritos y oposición y se designe al ganador o ganadora [...]” **[Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°3-19-JP/20 y**

acumulados, caso N°3-19-JP y acumulados, párr. 200, del 5 de agosto del 2020]

8.10.5. Por lo tanto, la presente acción de protección no se trata de una discusión de índole estrictamente laboral, sino que ascendió a estadio constitucional. Al respecto, es necesario enfatizar que la acción de protección tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y, como tal, es una acción directa e independiente. Las juezas y jueces constitucionales no pueden suponer que la existencia de otros mecanismos judiciales constituye, por sí sola, una razón suficiente para negar la acción de protección. La Corte Constitucional ha señalado que las juezas y jueces constitucionales están en la obligación de verificar que efectivamente la vía judicial es la adecuada y eficaz para conseguir el fin que se persigue al impugnar un determinado acto administrativo, justamente por la diferencia en el objeto y alcance de la acción de protección con otras acciones; por lo tanto, en el presente caso se ha configurado la violación al derecho al trabajo. **[Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°1754-13-EP/19, caso N°1754-13-EP, párr. 31, de 19 de noviembre de 2019; y, Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°283-14-EP/19, caso N°283-14-EP, párr. 46, del 4 de diciembre del 2019]**

8.11. EN CUANTO AL DERECHO A LA MOTIVACIÓN (ART. 76.7.1), este juzgado pluripersonal constitucional encuentra y considera:

8.11.1. La legitimada activa respecto a este derecho no lo abordó en su demanda, sin embargo en audiencia de primer nivel, en la parte pertinente indicó lo siguiente: “[...] Señala que existe una vulneración en la motivación de los actos administrativos, ya que aquellos que consideramos que violan derechos fundamentales no han sido debidamente motivados [...]”

8.11.2. El Art. 76 de la Constitución de la República del Ecuador, en lo principal dispone: “[...] En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...] 1) 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 consideraran nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.” **[Constitución de la República del Ecuador, Art. 76. - Garantías Básicas del derecho al debido proceso, 20 de octubre del 2008]**

En relación a este derecho, nuestra Alta Corte Constitucional ha determinado que: “[...] la motivación correcta es un ideal inherente al Estado constitucional porque este persigue la realización de la justicia a través del Derecho; dicho ideal debe ser promovido como un pilar de la cultura jurídica por la sociedad en su conjunto. En ese sentido, el ordenamiento jurídico establece múltiples consecuencias para cuando una motivación es incorrecta conforme al Derecho –por ejemplo, en casos de errores en la interpretación y aplicación de normas

jurídicas– o conforme a los hechos –por ejemplo, en casos de errores en la valoración de la prueba–. En general, ese tipo de incorrecciones afectan la validez de las resoluciones de autoridad pública y deben ser corregidas (dejadas sin efecto) por los órganos competentes a través de los medios de impugnación disponibles. Por ejemplo, los recursos administrativos, la acción contencioso-administrativa, los recursos de apelación o casación, las garantías jurisdiccionales, etc. Es más, algunas de esas incorrecciones pueden traer consigo responsabilidades de orden civil, administrativo o penal para sus autores.” [Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 1158-17-EP/21, caso N° 1158-17-EP, párr. 23]

Así también la Corte IDH, en el Caso Amrhein y otros vs. Costa Rica en su sentencia de 25 de abril de 2018 ha señalado. – “[...]la motivación es la “exposición racional de las razones que llevan al juzgador a adoptar una decisión [...]” [Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 1158-17-EP/21, caso N° 1158-17-EP, párr. 23]

La Corte Constitucional en su sentencia N° 1158-17-EP/21 del 20 de octubre de 2021, con respecto a este derecho ha emitido la siguiente jurisprudencia: “[...] *Para examinar un cargo de vulneración de la garantía de la motivación, se debe atender al siguiente criterio rector, establecido por la jurisprudencia de esta Corte: una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa [...] la mencionada estructura mínimamente completa conlleva la obligación de: “i) enunciar en la sentencia las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron [los juzgadores] y ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho” [...] el criterio rector para examinar un cargo de vulneración de la garantía de motivación establece que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente. [...] El estándar de suficiencia es el grado de desarrollo argumentativo que razonablemente se debe exigir para dar por suficiente la fundamentación normativa o la fundamentación fáctica de una argumentación jurídica [...] La determinación del referido estándar va a depender del tipo de caso de que se trate. En palabras de la Corte IDH, la exigencia de motivación “dependerá de la naturaleza de los procesos y materias sobre las cuales se pronuncian” [...] el estándar de suficiencia tiene un margen razonable de variación: no se puede evaluar con el mismo nivel de rigurosidad, por ejemplo, las fundamentaciones normativa y fáctica de una sentencia penal que las de un acto de simple administración [...]” [Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 1158-17-EP/21, caso N° 1158-17-EP, párr. 23] [Énfasis añadidos]*

8.11.3. En la especie, este Tribunal al verificar las alegaciones realizadas por la parte accionante, razonando, amparados y, observando la jurisprudencia constitucional citada en el considerando 8.11.2; la demandante manifiesta que existe vulneración al derecho a la motivación con los actos administrativos con los cuales fue desvinculada del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón La Concordia. Primero, se analizará el Memorando N°GADMCLC.TH/1.0/0192-2023 emitido el 1 de marzo de 2023, suscrito por el Ing. Gonzalo Jara en calidad de director de talento humano de la entidad accionada, por medio del cual se

ha resuelto dar por terminado el nombramiento provisional de la accionante. En lo principal refiere que, “[...] *el nombramiento provisional no genera estabilidad, por lo que se encuentra excluido de aquellos considerados servidores de carrera, dentro de éstos el nombramiento provisional otorgado a favor de Verdesoto Cevallos Karen Gabriela, conforme lo determina el literal h) del Art. 83 de la Ley Orgánica de Servicio Público. Art. 18.-letar l c) Excepciones de nombramiento provisional del Reglamento General a la LOSEP-Se podrá expedir nombramiento provisional en los siguientes casos: indica: “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.”* Acatando la disposición emitida mediante Memorando No. GADMCLC.AL.LDAA/1.0/0225-202, de 01 de marzo de 2023, la Dirección de Talento Humano del GADMCLC, procede a dar por finalizado el nombramiento provisional a la JEFA DE SERVICIOS GENERALES, de la Dirección Administrativa del GADMCLC, mismo que no genera derecho a estabilidad, otorgado a Verdesoto Cevallos Karen Gabriela [...]” De lo que se puede comprobar la existencia de una falta de motivación, al omitir pronunciarse e sobre el origen de los nombramientos provisionales de la accionante que tiene como base el artículo 18, letra c del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP). Es decir, el acto administrativo *in comento*, al omitir el origen del nombramiento provisional, se tornan en incoherentes e incongruentes entre las premisas fácticas (causas), las disposiciones aplicadas al caso concreto (normas) y, la conclusión y decisión final de la terminación del nombramiento provisional; de igual manera la Acción de Personal N°DP-042-2023- GADMCLC, por medio de la cual se ha materializado la terminación del referido nombramiento provisiona, se encuentra inmotivada. Estos actos que se emitieron **sin que previamente se haya llamado a un concurso de méritos y oposición y se haya designado al ganador o ganadora, presupuestos necesarios o sine qua non, para dar por terminado este tipo de nombramiento provisional**, tal y como lo establece el Reglamento a la LOSEP y, que ha sido reconocido por la Corte Constitucional.

8.11.4. Por lo expuesto, al no guardar una debida relación entre los antecedentes de hecho extraídos de la acción de personal que se fundamentó en el memorando expuesto, y las normas jurídicas aplicadas al caso concreto, conlleva a que no se explique la pertinencia de la aplicación de las normas a los antecedentes de hecho, al no constar motivadamente la aplicación del artículo 18 letra c del Reglamento a la LOSEP. De lo que se establece con claridad meridiana y de manera irrefragable que la autoridad administrativa legitimada pasiva no cumplió con lo que manda la letra l) del número 7 contenido en el artículo 76 de la Constitución. Consecuentemente, no existió congruencia argumentativa entre los hechos, la normativa jurídica y la decisión adoptada, lo cual se traduce en la transgresión de la garantía de motivación; por lo tanto, se encuentra mérito suficiente para establecer la vulneración del derecho a motivación.

8.12. EN CUANTO AL DERECHO AL DEBIDO PROCESO (ART. 76), este juzgado pluripersonal constitucional encuentra y considera:

8.12.1. Este Tribunal de apelación constitucional, bajo el amparo del principio *iura novit curia* , consagrado en el artículo 4, numeral 13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, encuentra pertinente realizar el análisis del derecho al debido proceso, pese a no haber sido alegado por la legitimada activa.

8.12.2. La Constitución de la República del Ecuador, respecto la normativa constitucional *in examine* en lo principal dispone. – “[...] Art. 76.- *Garantías básicas del derecho al debido proceso. - En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes. [...]*” **[Constitución de la República del Ecuador, Art. 76. 20 de octubre del 2008]**

8.12.3. En relación a este derecho, nuestra Corte Constitucional ha determinado que: “[...]47. *Los derechos la seguridad jurídica y al debido proceso se encuentran íntimamente relacionados, debido a que tutelan que dentro de los procedimientos judiciales las personas previamente conozcan las normas y los procedimientos bajo los cuales los mismos serán desarrollados. 48. En este escenario, es importante precisar que los jueces al administrar justicia se encuentran en la obligación de preservar que los procesos se desarrollen en función de la naturaleza jurídica que cada uno tenga, de modo que las personas ejerzan sus derechos en igualdad de condiciones [...]*” **[énfasis agregados] [Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 835-13-EP/19, caso N°835-13-EP, del 04 de diciembre del 2019, párr. 47-48]** Todavía cabe señalar que este derecho tiene una conexión especial con la garantía de garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes (Art. 76.1 CRE), conforme se determina en la sentencia N.º 1121-12-EP/20, la cual manifiesta que: “[...] *Sobre la seguridad jurídica, cabe señalar esta guarda conexión con la garantía contenida en el numeral 1 artículo 76 de la Carta Magna, ya que ambas están relacionadas con el cumplimiento del ordenamiento jurídico y el respeto del sistema de fuentes por parte de los distintos poderes públicos, en este caso en particular, de las autoridades jurisdiccionales.*” **[Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 1121-12-EP/20, caso N°1121-12-EP, del 08 de enero del 2020, párr. 48]**

8.12.4. Por lo tanto, en el caso que nos ocupa, luego de una verificación exhaustiva entre las alegaciones presentadas por las partes procesales; así también de lo analizado en el derecho a la seguridad jurídica se comprueba la vulneración al derecho al debido proceso, pues ambos se encuentran intrínsecamente ligados, acorde a la sentencia N°1121-12-EP/20, la cual manifiesta que: “[...] *Sobre la seguridad jurídica, cabe señalar esta guarda conexión con la garantía contenida en el numeral 1 artículo 76 de la Carta Magna, ya que ambas están relacionadas con el cumplimiento del ordenamiento jurídico y el respeto del sistema de fuentes por parte de los distintos poderes públicos, en este caso en particular, de las*

autoridades jurisdiccionales [...]” [Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.1121-12-EP/20, caso N°1121-12-EP, del 08 de enero del 2020, párr. 48]. Como se pudo constatar que existe vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de falta de cumplimiento de normas dentro del proceso. Además, el derecho al debido proceso es un principio constitucional que se encuentra rodeado de una serie de reglas constitucionales de garantías que pueden ser propias o impropias, su diferencia es que estas últimas: “[...] *no configuran por sí solas supuestos de violación del derecho al debido proceso (entendido como principio), sino que contienen una remisión a reglas de trámite previstas en la legislación procesal. Las garantías impropias tienen una característica en común: su vulneración tiene, básicamente, dos requisitos: (i) la violación de alguna regla de trámite y (ii) el consecuente socavamiento del principio del debido proceso [...]*” [Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°740-12-EP/20, caso N°740-12-EP, párr. 27, del 07 de octubre de 2020]” En esa línea, la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, que este Tribunal encuentra, constituye una garantía impropia. Por lo antecedentes expuestos, la accionante ingresó a la institución demandada con nombramiento provisional, a través de acción de personal N°099-2022-GADMCLC, desempeñando el cargo de jefa de servicios generales de acuerdo al Artículo 18, letra c) del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público. En este orden de ideas, respecto a la existencia de la vulneración del debido proceso, en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, este Tribunal de Alzada, advierte que concurren los dos elementos señalados en el párrafo supra (la violación de alguna regla de trámite y, el consecuente socavamiento del principio del debido proceso), pues si bien los nombramientos provisionales son aquellos que se expiden para ocupar temporalmente un puesto determinado de un servidor o servidora i) suspendido en sus funciones o destituido, ii) en licencia sin remuneración, iii) en comisión de servicios sin remuneración o vacante, iv) quienes ocupen puestos dentro de la escala jerárquica superior; y v) de prueba. De igual manera se otorgará nombramiento provisional a quienes fueron ascendidos, mientras sean evaluados en un periodo máximo de 6 meses. El artículo 18 del Reglamento a la LOSEP señala que para este tipo de nombramientos tiene que existir la partida correspondiente y no se puede dar nombramientos provisionales a través de la celebración de contratos de servicios ocasionales; sin embargo, estos nombramientos, cuando se trata de partidas vacantes, terminan cuando se haya llamado a un concurso de méritos y oposición y se designe al ganador o ganadora (Reglamento General a la LOSEP, Artículo 18 letra c); particular inobservado por el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón La Concordia al momento de la terminación del nombramiento provisional de la accionante. Terminaron su trabajo alegando que los nombramientos provisionales no generan ningún tipo de estabilidad laboral; y, no en virtud de un concurso de méritos y oposición, en donde se haya designado al ganador o ganadora; por lo tanto, existió la inobservancia de la regla de trámite contenida en el artículo 18 letra c) del Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público [LOSEP]; y, al basarse en otras causales para la terminación del nombramiento provisional, generó con ello el socavamiento al principio del debido proceso; en este sentido, se puede colegir que se vulneró el derecho constitucional del debido proceso.

En conclusión, resolviendo el problema jurídico, los actos administrativos emitidos por la entidad legitimada pasiva, estos son: El memorando N°GADMCLC.TH/1.0/0192/2023, y la acción de personal N°042-2023-GADMCLC, ambos de fecha 1 de marzo de 2023, vulneraron los derechos constitucionales a la seguridad jurídica, trabajo, motivación y, al debido proceso de la legitimada activa.

NOVENO: CUMPLIMIENTO DE JURISPRUDENCIA VINCULANTE (SENTENCIA N° 001-16-PJO-CC): Nuestra Alta Corte Constitucional en la prenombrada sentencia dispuso: “[...] *IV. JURISPRUDENCIA VINCULANTE. - 1. Las juezas y jueces constitucionales que conozcan de una acción de protección, deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. Las juezas o jueces constitucionales únicamente, cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales y lo señalen motivadamente en su sentencia, sobre la base de los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido.- 2. La regla expedida es la presente sentencia deberá ser aplicada con efectos generales o erga omnes en casos similares o análogos [...]*” [Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 001-16-PJO-CC, caso N° 0530-10-JP, **pág. 24**]; Así también, nuestra alta Corte Constitucional rescata la presente jurisprudencia en la sentencia 1158-17-EP/21, la misma que señala en su párrafo 103.1 lo siguiente: “[...] *En materia de acción de protección, los jueces “deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derecho constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. [...]*” [Corte Constitucional del Ecuador, **sentencia N° 1158-17-EP/21, caso N° 1158-17-EP, párr. 103.1**] las mismas que se aterrizaron en el caso en concreto.

Finalmente, es importante y necesario señalar el derecho a acceder a los órganos judiciales y a obtener de ellos la tutela efectiva, imparcial y expedita de los derechos e intereses –de los justiciables-, de ninguna manera puede entenderse en el sentido de que es un deber ineludible del juez el dar la razón –en todo o parcialmente- a la parte que formula su queja/petición/acción siempre y en toda circunstancia, aunque no acredite tenerla; precisamente el proceso se organiza de manera tal que pueda el juzgador llegar a concluir, con razonable certeza, a cuál de las partes le asiste la razón. La finalidad del proceso es, precisamente, servir de medio para que el juez -tercero no involucrado en el conflicto- realice la composición brindando la tutela efectiva, imparcial y expedita de los derechos e intereses a las partes envueltas en tal litigio.

DÉCIMO: SOBRE LA REPARACIÓN INTEGRAL: 10.1. La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional con relación a la reparación integral señala: “[...] *Art. 18.- Reparación integral.- 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.- La reparación por el daño material comprenderá la compensación por la pérdida o detrimento de los ingresos de las personas afectadas, los gastos efectuados con motivo de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos del caso. La reparación por el daño inmaterial comprenderá la compensación, mediante el pago de una cantidad de dinero o la entrega de bienes o servicios apreciables en dinero, por los sufrimientos y las aflicciones causadas a la persona afectada directa y a sus allegados, el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia del afectado o su familia. La reparación se realizará en función del tipo de violación, las circunstancias del caso, las consecuencias de los hechos y la afectación al proyecto de vida.- En la sentencia o acuerdo reparatorio deberá constar expresa mención de las obligaciones individualizadas, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que deben cumplirse, salvo la reparación económica que debe tramitarse de conformidad con el artículo siguiente.- La persona titular o titulares del derecho violado deberán ser necesariamente escuchadas para determinar la reparación, de ser posible en la misma audiencia. Si la jueza o juez considera pertinente podrá convocar a nueva audiencia para tratar exclusivamente sobre la reparación, que deberá realizarse dentro del término de ocho días [...]"

10.2. La Corte Constitucional (Sentencia No. 068-18-SEP-CC, Caso No. 1529-16-EP) ha señalado con relación a la reparación integral: "[...] La reparación integral a más de constituirse en un mecanismo de protección, se constituye en un derecho constitucional, cuyo objetivo es que los derechos que fueron vulnerados a una persona sean reparados a través de medidas que procuren ubicar a la persona en una situación igual o similar a la que tenía previo a la vulneración de derechos.- En razón de aquello, la Corte Constitucional en la sentencia No. 146-14-SEP-CC, dictada dentro del caso No. 1773-11-EP manifestó: la reparación integral incluye tanto una reparación material como inmaterial del daño causado, cuyo objetivo es que las personas cuyos derechos han sido vulnerados, gocen y disfruten del derecho que les fue privado, de la manera más adecuada posible, procurándose que se establezca a la situación anterior a la vulneración y se ordenen las compensaciones atinentes al daño sufrido. En los casos en que por las circunstancias fácticas de cada caso, el derecho no pueda ser restablecido, el juez constitucional debe establecer la medida que más se aproxime a garantizar el resarcimiento del daño provocado.- Adicionalmente, en la misma jurisprudencia constitucional se establecen lineamientos que deberán observar los jueces constitucionales al momento de determinar las medidas de reparación integral para cada caso, partiendo del rol activo que están llamados a asumir dentro del Estado Constitucional de Derechos, en el que la "creatividad" en el diseño de la medida de reparación, garantiza la eficacia de las garantías jurisdiccionales [...]" [Énfasis añadido] **[Corte Constitucional del**

Ecuador, sentencia N° 068-18-SEP-CC, caso N° 1529-16-EP, del 21 de febrero del 2018]

10.3. En este sentido, atendiendo a la pretensión de la accionante se dispone:

10.3.1. Esta sentencia *per se*, es una forma de reparación de la accionante Karen Gabriela Verdesoto Cevallos;

10.3.2. El reintegro inmediato a su puesto de trabajo en que se encontraban laborando antes de la cesación de sus funciones en Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón La Concordia, de la ciudadana Karen Gabriela Verdesoto Cevallos, quedando insubsistente el memorando N°GADMCLC.TH/1.0/0192/2023 y la acción de personal N°042-2023-GADMCL, ambos actos emitidos el 1 de marzo de 2023, mediante el cual se da por terminado el nombramiento provisional de la legitimada activa. Dejando en claro que no significa que se reconoce estabilidad laboral para la emisión de un nombramiento permanente, sino hasta que tenga lugar el concurso de méritos y oposición y se declare una ganadora o ganador del mismo o, se presente una causal de terminación del nombramiento provisional conforme a las normas generales; debiendo informarse a este Juzgador acerca de la restitución, en el término de diez días

10.3.3. Como medida de reparación económica: El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón La Concordia cancele a la accionante el pago de los valores que le corresponden de las remuneraciones dejadas de percibir, así como las aportaciones al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, desde la fecha de cesación de funciones hasta la fecha de su reintegro. Valores que se determinarán conforme el trámite que corresponda acorde a lo dispuesto en el Art. 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, para lo cual tan pronto se ejecutoria la presente sentencia, se remitirá el expediente con este fallo inclusive, al Tribunal Contencioso y Administrativo competente. Debiéndose descontar valores o remuneraciones percibidas si la accionante prestó sus servicios al Estado en el período comprendido entre el 1 de marzo hasta la fecha de su reintegro.

10.3.4. Como medida de satisfacción, se dispone, que el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón La Concordia, efectúe la publicación de la presente sentencia en su portal web, en un lugar visible y de fácil acceso y ofrezca disculpas públicas al accionante, publicación que deberá permanecer por el plazo de un mes. Estas medidas de reparación integral, que dispone este Tribunal de Alzada, en virtud de lo analizado supra y, porque además son similares a las dispuestas en múltiples sentencias emitidas por nuestra Alta Corte Constitucional, en situaciones análogas, las que constituyen precedente jurisprudencial obligatorio, al tenor de lo dispuesto en el Art. 2.3 de la LOGJCC.

10.3.5. Se delega a la Defensoría del Pueblo de esta provincia, para la supervisión del cumplimiento de lo dispuesto, institución que emitirá el informe correspondiente. Para lo cual, por secretaría de este Tribunal, se emitirá el respectivo oficio.

UNDÉCIMO: DECISIÓN: Por las consideraciones realizada *ut supra*, que corresponden a las constancias procesales, los infrascritos Jueces Provinciales, Doctores Marco Vinicio Jirón Coronel y Carlos Julio Balseca Ruiz que conformamos este Tribunal que integra la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas, en uso de sus atribuciones constitucionales, en voto de mayoría, “**ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**”, emitimos la siguiente sentencia:

11.1. RECHAZAR el recurso de apelación deducido por el legitimado pasivo, a través de su defensa técnica.

11.2. Consecuentemente, en términos de este fallo, **CONFIRMAR parcialmente** la sentencia subida en grado; y, se **DECLARA** la vulneración de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica (Art. 82 CRE), al trabajo en el principio de trabajo (Art. 33, 326 CRE), al debido proceso (Art. 76) y, la garantía de la motivación (Art. 76.7.l).

11.3. En consecuencia, la **REPARACIÓN INTEGRAL**, deberá realizarse conforme consta en el número **10.3** de esta sentencia.

11.4. Ejecutoriada que sea la presente sentencia, la misma se ordena la devolución del proceso a la Unidad Judicial de origen para los fines de ley pertinentes.

11.5. De conformidad con lo previsto en el art. 86.5 de la Constitución y, art. 25.1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, dentro del término de 3 días de ejecutoriada esta sentencia, remítanse copias debidamente certificadas de esta sentencia a la Corte Constitucional.- **Notifíquese y cúmplase.**

VOTO SALVADO DE:MARIÑO BUSTAMANTE JUAN CARLOS, JUEZ SALA MULTICOMPETENTE DE LA CORTE PROVINCIAL DE SANTO DOMINGO DE LOS TSACHILAS. Santo Domingo, martes 17 de junio del 2025, a las 16h06.

VISTOS.- La parte accionada GAD Municipal La Concordia, interpone recurso de apelación de la sentencia dictada el 10 de julio del 2023, a las 13h49, por Dilma Lucia Naula Rodas, Jueza de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en La Concordia, mediante la cual, resuelve aceptar la Acción de Protección propuesta por Karen Gabriela Verdesoto Cevallos. Siendo el estado de la causa el de resolver, el Tribunal integrado por los doctores: Marco Vinicio Jirón Coronel (ponente), Carlos Julio Balseca Ruiz; y Juan Carlos Mariño Bustamante, según acta de sorteo que obra de proceso. El Dr. Juan Carlos Mariño Bustamante, al no estar de acuerdo con el criterio de mayoría salva su voto bajo el siguiente razonamiento:

PRIMERO: COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE LA SALA.-

Este Tribunal de Alzada es competente para sustanciar y resolver esta apelación por así disponerlo los artículos 86.3 inciso segundo de la Constitución de la República (CRE) y 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) y por el sorteo de ley.

SEGUNDO: VALIDEZ DE LA CAUSA.-

En la sustanciación de la presente acción no se omitieron solemnidades sustanciales y además se observaron las normas del debido proceso establecidas en la Constitución de la República y en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por lo cual, se declara su validez.

TERCERO: FUNDAMENTOS DE HECHO Y DE DERECHO DE LA ACCIÓN PLANTEADA.

La accionante Karen Gabriela Verdesoto Cevallos, deduce acción de protección en contra del GAD Municipal La Concordia quien en lo principal manifiesta:

Que ingresó a laborar en el GAD Municipal La Concordia, bajo la modalidad de nombramiento provisional desde el mes de junio del 2019 en el puesto de asistente de avalúos y catastros 2- Que sin haber realizado el concurso de méritos y oposición para el cargo que venía ejerciendo, le notificaron con la remoción por cesación del nombramiento provisional mediante memorando de fecha 01 de marzo del 2023, sin que le den una explicación motivada de la decisión de dar por terminado de manera unilateral la relación laboral.

Siendo su PRETENSIÓN CONCRETA que se deje sin efecto el memorando de fecha 01 de marzo del 2023 donde se da por terminado el nombramiento provisional, que se disponga su reintegro a la institución y que se disponga el pago de las remuneraciones no percibidas durante el tiempo de su desvinculación.

En resumen, lo que impugna la accionante es el acto administrativo mediante el cual la institución del estado (accionada) dio por terminado su nombramiento provisional.

CUARTO: FINALIDAD DE LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN.-

La acción de protección de corte estrictamente constitucional ha sido creada para asegurar y facilitar la defensa de los derechos humanos reconocidos por el ordenamiento jurídico tanto internamente (Constitución) como internacionalmente (Tratados, Convenios e Instrumentos Internacionales). A través de esta acción se busca objetivamente evitar o remediar un acto o un hecho del Estado que produzca en el ciudadano un daño actual o inminente, grave e irreparable, así esta acción se constituye como un mecanismo eficaz de defensa ante la vulneración de un derecho constitucional.

Pero el legislador constituyente no sólo quiso prever de los actos ejecutados por el Estado que afecten a particulares, sino que ha querido que esta garantía se pueda activar por parte de particulares en contra de otros particulares cuándo se vulneren derechos constitucionales de éstos.

Con la positivización de esta posibilidad en nuestra Constitución se rompe con el paradigma que solamente reconocía que el Estado puede violar los derechos de sus ciudadanos y que por lo tanto la Constitución era únicamente un freno para éste. El constituyente ha reconocido que la Constitución no solamente es un freno de poder para el Estado, sino también para él mismo y para todos los ciudadanos que en determinadas circunstancias: -subordinación-indefensión y discriminación-, en vista de la superioridad fáctica que ostentan puedan violar derechos constitucionales de otros que en virtud del principio de igualdad material requieren la intervención del juez constitucional para hacer cesar o reparar un daño.

No es el objeto de la acción de protección sustituir a los demás medios judiciales de impugnación, como una vía alternativa para tratar asuntos propios de la jurisdicción ordinaria, distrayéndola de su deber fundamental de tutelar los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

La Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en sus artículos 40, 41 y 42 ha previsto los requisitos que deberán cumplirse para acudir a la acción de protección, entre ellos están los de carácter general, los de procedencia y legitimación pasiva y los de improcedencia, respectivamente.

QUINTO: CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL DE LA SALA.-

5.1.- La Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia Nro. 001-16-PJO-CC, determinó que es obligación de las juezas y jueces constitucionales examinar si existen o no las vulneraciones de derechos alegadas por la parte accionante y, únicamente después de descartar estas vulneraciones, determinar si existen vías adecuadas y eficaces para resolver el caso puesto a su conocimiento.

5.2.- No obstante, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, ha creado excepciones a la obligación antes mencionada, considerando la improcedencia a la acción de protección. Lo que significa que cuando la acción de protección verse sobre ciertos casos, las juezas y jueces constitucionales no están obligados a realizar un análisis profundo sobre las vulneraciones de derechos alegadas y pueden desestimar la demanda por las causales previstas en el artículo 42 de la LOGJCC.

5.3.- La Corte Constitucional en la sentencia Nro. 2006-18-EP/24, de fecha 13 de marzo del 2024, identifica una nueva excepción para declarar la improcedencia de la acción de protección; y esta se produce cuando se impugnan actos administrativos sobre conflictos laborales entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos, como por ejemplo, la terminación de contratos de servicios ocasionales, finalización de nombramientos provisionales, homologación salarial, supresión de partidas, liquidación, entre otras, el conocimiento de estos casos corresponde por regla general a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Se establece esta nueva excepción, porque la Corte Constitucional considera que debe existir un trato igualitario hacia los servidores públicos respecto de los empleados sujetos al Código del Trabajo o a la Ley Orgánica de Empresas Públicas, pues previamente, la Corte Constitucional ha determinado que, por regla general, los conflictos laborales entre empleados

y empleadores (sean estos de empresas públicas o privadas) corresponden a la jurisdicción ordinaria.

5.4.- El caso puesto a nuestro conocimiento, tenemos que la accionante impugna un acto administrativo que emana de una entidad estatal, esto es la resolución del GAD Municipal La Concordia que dar por terminado el nombramiento provisional que mantenía con la accionante, modalidad laboral sujeta al régimen del servicio público (Ley Orgánica de Servicio Público), por lo que cabe la excepción de improcedencia de la acción de protección, a menos que, el caso se refiera a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor, como por ejemplo en casos de evidente discriminación, o en los excepcionales que requieran una respuesta urgente por las circunstancias que lo rodeen.

De la revisión de la demanda no estamos frente a uno de estos supuestos donde procede la acción, pues de la demanda presentada y del análisis efectuado por este Tribunal no se cumplen con los mencionados criterios de evidente discriminación o de respuesta urgente para entrar a resolver el caso propuesto a través de la justicia constitucional, es decir, que el presente caso no debe ser conocido mediante una acción de protección que es donde procede analizar las vulneraciones de derechos alegadas por la accionante, correspondiendo más bien su conocimiento a la justicia ordinaria (contenciosa administrativa).

SEXTO: RESOLUCIÓN.-

Por las consideraciones expuestas, el Tribunal de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsáchilas ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LEYES DE LA REPÚBLICA, acepta el recurso de apelación interpuesto por la entidad accionada GAD Municipal, en consecuencia se revoca la sentencia venida en grado y declara improcedente la acción de protección planteada, por lo que se desestima la demanda, conforme lo dispuesto en los numerales 1 y 4 del Art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por la excepción a la regla general de realizar un análisis profundo sobre las vulneraciones de derechos alegados, excepción identificada por la Corte Constitucional en sentencia Nro. 2006-18-EP/24. Una vez ejecutoriada esta resolución, retorne el proceso a la Unidad Judicial de origen, para los efectos legales correspondientes y copia de esta resolución remítase a la Corte Constitucional en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 86.5 de la Constitución de la República del Ecuador.- Notifíquese.-

JIRON CORONEL MARCO VINICIO

JUEZ(PONENTE)

CARLOS JULIO BALSECA RUIZ

JUEZ

MARIÑO BUSTAMANTE JUAN CARLOS

JUEZ