



UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA INDOAMÉRICA

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS POLÍTICAS

MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL

TEMA:

La interpretación de los criterios jurisprudenciales de subsidiariedad y residualidad de la acción de protección en los conflictos administrativos: análisis de la sentencia No. 2006-18-EP/24.

Trabajo de investigación previo a la obtención del título de Magíster en Derecho Constitucional. Modalidad: Estudio de Caso.

Autor: Stalyn Fernando Moreno Farias
Tutor: Juan Francisco Alvarado Verdezoto

AMBATO-ECUADOR
2026

**AUTORIZACIÓN POR PARTE DEL AUTOR PARA LA
CONSULTA, REPRODUCCIÓN PARCIAL O TOTAL, Y PUBLICACIÓN
ELECTRÓNICA DEL TRABAJO DE TITULACIÓN**

Yo, Stalyn Fernando Moreno Farias declaro ser autor del Trabajo de Investigación con el nombre: “La interpretación de los criterios jurisprudenciales de subsidiariedad y residualidad de la acción de protección en los conflictos administrativos: análisis de la sentencia No. 2006-18-EP/24”, como requisito para optar al grado de Magíster en Derecho Constitucional y autorizo al Sistema de Bibliotecas de la Universidad Tecnológica Indoamérica, para que con fines netamente académicos divulgue esta obra a través del Repositorio Digital Institucional (RDI-UTI).

Los usuarios del RDI-UTI podrán consultar el contenido de este trabajo en las redes de información del país y del exterior, con las cuales la Universidad tenga convenios. La Universidad Tecnológica Indoamérica no se hace responsable por el plagio o copia del contenido parcial o total de este trabajo.

Del mismo modo, acepto que los Derechos de Autor, Morales y Patrimoniales, sobre esta obra, serán compartidos entre mi persona y la Universidad Tecnológica Indoamérica, y que no tramitaré la publicación de esta obra en ningún otro medio, sin autorización expresa de la misma. En caso de que exista el potencial de generación de beneficios económicos o patentes, producto de este trabajo, aceptó que se deberán firmar convenios específicos adicionales, donde se acuerden los términos de adjudicación de dichos beneficios.

Para constancia de esta autorización, en la ciudad de Ambato, a los 10 días del mes de abril de 2026, firmo conforme:

Autor: Stalyn Fernando Moreno Farias

Firma:

Número de Cédula: 171819111-5

Dirección: Latacunga

Teléfono: 0998212735

Correo Electrónico: ab.fernandomoreno@gmail.com

APROBACIÓN DEL TUTOR

En mi calidad de Tutor del Trabajo de Titulación “La interpretación de los criterios jurisprudenciales de subsidiariedad y residualidad de la acción de protección en los conflictos administrativos: análisis de la sentencias No. 2006-18-EP/24”, presentado por Stalyn Fernando Moreno Farias, para optar por el Título: Magister en Derecho Constitucional.

CERTIFICO

Que dicho trabajo de investigación ha sido revisado en todas sus partes y considero que reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la presentación pública y evaluación por parte del Tribunal Examinador que se designe.

Ambato, 21 de noviembre de 2025

Ab. Juan Francisco Alvarado Verdezoto Mg.
TUTOR

.

DECLARACIÓN DE AUTENTICIDAD

Quien suscribe, declaro que los contenidos y los resultados obtenidos en el presente trabajo de investigación, como requerimiento previo para la obtención del Título de Magíster en Derecho Constitucional son absolutamente originales, auténticos y personales y de exclusiva responsabilidad legal y académica del autor.

Ambato, 10 de abril de 2026

Stalyn Fernando Moreno Farias
CI. 1718191115

APROBACIÓN TRIBUNAL

El trabajo de Titulación ha sido revisado, aprobado y autorizada su impresión y empastado, sobre el Tema: “La interpretación de los criterios jurisprudenciales de subsidiariedad y residualidad de la acción de protección en los conflictos administrativos: análisis de la sentencia No. 2006-18-EP/24”, previo a la obtención del Título de Magíster en Derecho Constitucional, reúne los requisitos de fondo y forma para que el estudiante pueda presentarse a la sustentación del trabajo de titulación.

Ambato, 10 de abril de 2026

.....

Ab. RUIZ BAUTISTA JOSE ANTONIO. Mg (PRESIDENTE DEL TRIBUNAL)

.....

Ab. GARCÍA DIAZ JOSE AUGUSTO. (Mg VOCAL)

.....

Ab. ALVARADO VERDEZOTO JUAN FRANCISCO. Mg (VOCAL)

DEDICATORIA

A Evelyn, con profundo cariño y gratitud. Gracias a tu apoyo incondicional, prestancia constante y aliento para superarme cada día. Tu presencia es la que guía este proceso, el motor que me mantiene firme y la ilusión que me permite seguir adelante.

A mis padres, Ángel y Nancy, su ejemplo y dedicación marco el camino que hoy estoy recorriendo. Gracias por instruirme y brindarme la oportunidad de desarrollar mis capacidades sin reservas. Alcancé espacios que nunca imaginé, pero que ustedes siempre vieron como mi destino.

Este logro también es suyo, fruto del amor y la disciplina.

AGRADECIMIENTO

A mis docentes, por su dedicación, por compartir su experiencia y acompañar con generosidad este proceso formativo. Mi gratitud al doctor Juan Francisco Alvarado, docente y tutor, cuya confianza, guía y apoyo permanente fueron decisivos para el desarrollo de este trabajo.

De manera especial, expreso mi gratitud a Jocefinia, Mélida, Anita y Rafael, quienes fueron los primeros en creer en mí. Su acompañamiento, tanto profesional como humano, dejó una huella imborrable. Respondieron a cada inquietud, compartieron sin reservas sus experiencias y se convirtieron en profesores, guías y amigos que hicieron del aprendizaje una experiencia enriquecedora y motivadora.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	1
Tema de investigación.....	1
Estado del arte, marco conceptual y normativa jurídica.	1
Estado del Arte	1
Marco conceptual y normativa jurídica.....	3
Planteamiento del problema:	3
Objetivos	4
Justificación.....	4
Palabras claves y/o conceptos nucleares	8
Normativa jurídica.....	9
Descripción del caso objeto de estudio	9
Metodología a ser empleada.....	10
Descripción de los métodos de investigación a aplicarse:	10
MARCO TEÓRICO.....	12
Naturaleza de la acción de protección.....	12
Residualidad y subsidiariedad de la acción de protección	14
Residualidad	15
Subsidiariedad.....	16
Admisibilidad y procedencia de la acción de protección	17
Excepciones jurisprudenciales de improcedencia de la acción de protección	19
Relación laboral entre los servidores públicos y el Estado	22
Conflictos laborales entre los servidores públicos y el Estado	24
Vías de impugnación del acto administrativo	25
Vía administrativa.....	26
Vía contencioso administrativa.....	26
La vía constitucional y el acto administrativo.....	27
GUIA DE ESTUDIO DE CASO	29
Temática a ser abordada	29
Puntualizaciones metodológicas.....	30
Antecedentes del caso concreto.....	30
Decisiones de primera y segunda instancia	31
Procedimiento ante la Corte Constitucional del Ecuador.....	32
Argumentos centrales de la Corte Constitucional en relación al derecho objeto de análisis	32

Medidas de reparación dispuestas por la Corte Constitucional.....	35
Análisis crítico a la sentencia constitucional.....	36
Conflicto contra el Estado y conflicto laboral contra el Estado	36
No residualidad de la acción de protección en conflictos con el Estado	38
Subsidiariedad de la acción de protección en conflictos con el Estado	39
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	40
BIBLIOGRAFÍA	42

UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA INDOAMÉRICA
DIRECCIÓN DE POSGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL

LA INTERPRETACIÓN DE LOS CRITERIOS
JURISPRUDENCIALES DE SUBSIDIARIEDAD Y RESIDUALIDAD DE
LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN EN LOS CONFLICTOS
ADMINISTRATIVOS: ANÁLISIS DE LA SENTENCIA NO. 2006-18-EP/24

Autor: Stalyn Fernando Moreno Farias

Tutor: Juan Francisco Alvarado Verdezoto

RESUMEN EJECUTIVO

El presente trabajo es un análisis de la sentencia No. 2006-18-EP/24 de la Corte Constitucional del Ecuador en donde se establece el precedente jurisprudencial a la improcedencia de la acción de protección en el caso de conflictos laborales de servidores públicos contra el Estado. En el desarrollo, se analiza los criterios de residualidad y subsidiariedad de la acción de protección y su incidencia en el caso de los conflictos administrativos, no solamente los laborales en contra del Estado. Es decir, es un análisis relativo a la naturaleza de la acción de protección y, en especial, al ser subsidiaria y no residual garantiza la protección de los derechos constitucionales de los ciudadanos, incluyendo a los servidores públicos. Determinando que no es necesario agotar ninguna vía o acudir primero a la justicia contenciosa administrativa para acceder a la justicia constitucional. Para lo cual, la sentencia es interpretada de manera literal en su contenido, resaltando una diferencia entre los conflictos laborales y los demás conflictos de carácter administrativo, destacando que los servidores públicos pueden proponer una acción de protección en contra del Estado cuando exista un conflicto que afecte un derecho constitucional. Por lo tanto, se rechaza la idea de que la acción de protección es improcedente cuando la presenta un servidor publico en contra del Estado y las únicas excepciones son que se vulnere derechos de grupo de atención prioritaria, exista discriminación o grave atentado a los derechos constitucionales. Por el contrario, se recalca que la excepción establecida por la Corte se refiere a la manifiesta improcedencia de la acción de protección cuando el conflicto presenta el carácter de laboral.

DESCRIPTORES: acción de protección, procedencia, residualidad, subsidiariedad, conflictos laborales administrativos

UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA INDOAMÉRICA

FACULTY OF JURISPRUDENCE AND POLITICAL SCIENCE

Master's Degree in Law with major in Constitutional Law

AUTHOR: MORENO FARIAS STALYN FERNANDO

TUTOR: MSc. ALVARADO VERDEZOTO JUAN FRANCISCO

THEME

**THE INTERPRETATION OF THE JURISPRUDENTIAL CRITERIA OF SUBSIDIARITY AND
RESIDUALITY OF THE PROTECTION ACTION IN ADMINISTRATIVE CONFLICTS:
ANALYSIS OF JUDGMENT NO. 2006-18-EP/24.**

ABSTRACT

This work analyzes Judgment No. 2006-18-EP/24 of the Ecuadorian Constitutional Court, which establishes the jurisprudential precedent regarding the inadmissibility of the protection action in cases of labor conflicts involving public servants against the state. The analysis examines the criteria of subsidiarity and residuality of the protection action and their impact on administrative conflicts—not only labor-related ones—against the state. In other words, it is an analysis of the nature of the protection action and, in particular, how its subsidiary (rather than residual) character ensures the protection of citizens' constitutional rights, including those of public servants. It determines that it is not necessary to exhaust any prior avenue or first resort to contentious administrative justice to access constitutional justice. Accordingly, the judgment is interpreted literally, highlighting a distinction between labor conflicts and other administrative conflicts, and emphasizing that public servants may bring a protection action against the state when a conflict affects a constitutional right. Therefore, it rejects the notion that the protection action is inadmissible when brought by a public servant against the state, with the only exceptions being violations of rights of priority attention groups, discrimination, or a grave threat to constitutional rights. On the contrary, it underscores that the exception established by the court refers to the manifest inadmissibility of the protection action when the conflict has a labor character.

KEYWORDS: admissibility, administrative labor conflicts, protection action, residuality, subsidiarity.



INTRODUCCIÓN

Tema de investigación

La interpretación de los criterios jurisprudenciales de subsidiariedad y residualidad de la acción de protección en los conflictos administrativos: análisis de la sentencia No. 2006-18-EP/24.

Estado del arte, marco conceptual y normativa jurídica.

Estado del Arte

Suarez, P. (2022): “La residualidad en la aplicación de la acción de protección en relación a la protección eficaz de los derechos” analiza la naturaleza de amparo directo y eficaz de la acción de protección y determina si tiene una aplicación de carácter residual, teniendo que agotar primero la vía ordinaria.

Alarcón, P. (2009): “Acción de protección: garantía jurisdiccional directa y no residual. ¿La ordinarización de la acción de protección?” realiza una comparación entre la acción de amparo y la acción de protección, donde la segunda se identifica con el carácter de no residual, necesitando de regulaciones de forma y fondo para que no se ordinarice esta garantía.

Villacreces, T.; Loor, C.; Mastarreno, C. (2025): “Acción de protección, derechos fundamentales, eficiencia judicial, residualidad, subsidiariedad” identifica las contradicciones y desafíos que tienen los conceptos de residualidad y subsidiariedad de la acción de protección para lograr una interpretación armónica de los principios.

Moreta, A. (2022): “Interrupción del plazo de caducidad de la acción subjetiva por interposición de una acción de protección en Ecuador” es una investigación que en su núcleo aborda la caducidad de la acción subjetiva, pero en su desarrollo contrasta la acción de protección con las acciones contenciosas administrativas. Por este motivo se debaten temas como la procedencia de la acción de protección por actos administrativos, además, para el autor la acción de protección no es subsidiaria ni residual pues el Derecho Administrativo y el Derecho Constitucional persiguen fines distintos.

Bravo, A.; Macias, K. (2023): “Conocimiento y tramitación de la acción de protección: una mirada desde el principio de especialidad” tratan la desnaturalización de la justicia constitucional por falta de especialización. En este caso, se refieren a la acción de protección como una garantía subsidiaria pero no residual.

Molina, B. (2023): “El alcance de la acción de protección, su análisis desde la línea jurisprudencial de la corte constitucional, a partir del año 2019” efectúa un análisis de la naturaleza de la acción de protección a partir de la revisión de la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador, además, aborda temas importantes como la residualidad y subsidiariedad a partir de los fallos del máximo órgano de justicia e interpretación constitucional.

Paredes, Luis. (2022): “Acción de protección: una discusión jurídica sobre asuntos de mera legalidad o asuntos de constitucionalidad” analiza a la acción de protección desde su procedencia únicamente cuando existen vulneraciones de derechos constitucionales. Por ello, se desarrolla el conflicto entre legalidad y constitucionalidad a través de sentencias de acción de protección en actos administrativos que proceden cuando se verifica únicamente la vulneración de derechos constitucionales.

Zambrano, L.; Gutiérrez, S. (2021): “La acción de protección, desarrollo normativo y jurisprudencial de sus requisitos de procedencia” Esta investigación tiene como objeto central a la acción de protección y la analiza desde sus requisitos de procedencia y su naturaleza. En ese punto, se desarrolla la diferencia entre subsidiariedad y residualidad, analizando cada una de las figuras y su pertinencia en la procedencia de una acción de protección.

Laman, Jorge. (2015): “Análisis de la acción de protección como acción principal y no como una acción subsidiaria o residual” se realiza un análisis específico sobre el carácter subsidiario o residual de la acción de protección, en un indico diferenciando ambos términos y desarrollando sus características esenciales al momento de proponer una acción constitucional.

Valverde, J. (2021): “Valoración jurídica del carácter subsidiario en la

acción de protección y la obligación de los jueces de habilitar la justicia constitucional en el Ecuador” es un estudio particular del carácter subsidiario de la acción de protección donde se distingue entre lo descrito la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales por parte de la Asamblea y se entiende que la acción de protección es subsidiaria, mientras que el espíritu de la ley es la protección integral de los derechos constitucionales.

Marco conceptual y normativa jurídica

Planteamiento del problema:

La acción de protección como garantía jurisdiccional es el medio de protección ante la violación de derechos constitucionales, cuya tutela no esté amparada por otra garantía jurisdiccional. Cuando se trata de conflictos administrativos, como la vulneración de derechos en un acto administrativo, La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional¹ establece como regla general que la acción no procede cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial y como excepción la procedencia por ineficacia de la vía.

Es decir, de la interpretación de la LOGJCC se determina que la acción de protección en los conflictos administrativos tiene el carácter de residual y se necesita agotar la vía ordinaria para su procedencia. Sin embargo, el criterio jurisprudencial vinculante de la Corte Constitucional² determina que la acción de protección no es residual y es subsidiaria, por lo que no es un requisito agotar alguna vía para su procedencia, sino es deber de los jueces analizar la vulneración o no de derechos constitucionales.

En otro sentido, la sentencia No. 2006-18-EP/24 del año 2024 establece una regla para la aplicación de las acciones de protección en donde los conflictos laborales entre los servidores públicos y el Estado son generalmente competencia del Contencioso Administrativo. Estos criterios se prestan a interpretaciones donde se da nuevamente el carácter residual y subsidiario a la acción de protección en

¹ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) artículo 41 numeral 4.

² Sentencia No. 001-16-PJO-CC

conflictos administrativos como la vulneración de derechos en un acto administrativo.

Por lo tanto, es necesario diferenciar entre un conflicto laboral en el servicio público con la vulneración de derechos constitucionales por parte de la administración pública, por ejemplo: en un sumario administrativo sancionador. Además, abordar el criterio de no residualidad y residualidad de la acción de protección frente a la eficacia de la vía ordinaria para impugnar actos administrativos y la necesidad de analizar la vulneración de derechos constitucionales caso a caso.

Objetivos

Objetivo central:

Analizar la interpretación de los criterios jurisprudenciales de residualidad y subsidiariedad de la acción de protección aplicados en los conflictos administrativos y determinar su impacto en el acceso a la justicia constitucional de los servidores públicos.

Objetivos secundarios:

- Examinar los criterios jurisprudenciales de residualidad y subsidiariedad desarrollados por la Corte Constitucional del Ecuador.
- Analizar la sentencia No. 2006-18-EP/24 de la Corte Constitucional.
- Determinar la coherente interpretación de los criterios de residualidad y subsidiariedad y la pertinencia de la acción de protección procedente de conflictos administrativos.

Justificación

● Social:

La presente investigación reviste una significativa importancia social, en tanto que se orienta a la protección efectiva de los derechos constitucionales de un grupo especialmente relevante dentro del aparato estatal: los servidores públicos. En el contexto ecuatoriano, se ha evidenciado una problemática creciente en torno a la

tramitación de conflictos derivados de procedimientos administrativos disciplinarios y otras actuaciones estatales que afectan directamente los derechos fundamentales de dichos servidores. En muchos casos, las decisiones administrativas vulneran principios constitucionales como el debido proceso, la seguridad jurídica y el derecho a la defensa, dejando a los funcionarios en una situación de indefensión.

El grupo social beneficiario de este estudio son, en primer lugar, los servidores públicos que, al enfrentar procedimientos disciplinarios o conflictos con la administración pública, se ven obligados a acudir a la justicia constitucional mediante la acción de protección. Lo hacen no con la intención de rebatir decisiones laborales en términos contractuales o remunerativos, sino para reparar violaciones de derechos constitucionales que trascienden el ámbito estrictamente laboral.

Sin embargo, la sentencia No. 2006-18-EP-24/24 de la Corte Constitucional ha generado una interpretación restrictiva del acceso a la justicia constitucional. Bajo dicha sentencia, se ha venido entendiendo de forma generalizada que cualquier controversia entre servidores públicos y el Estado debe ser resuelta exclusivamente por la jurisdicción contencioso administrativa, sin realizar un análisis individualizado de los hechos y sin considerar el carácter subsidiario y no residual de la acción de protección. Esta interpretación ha producido efectos sociales adversos, puesto que niega el acceso a una tutela judicial efectiva a quienes acuden al sistema constitucional buscando la reparación de derechos fundamentales, no la resolución de un conflicto estrictamente laboral.

Frente a esta realidad, la investigación propuesta busca visibilizar las consecuencias sociales de una interpretación incorrecta y generalizada de la sentencia mencionada, y promover una comprensión más garantista de los mecanismos constitucionales de protección de derechos. En suma, se pretende aportar a la construcción de una sociedad más justa, donde los servidores públicos cuenten con vías idóneas y eficaces para exigir la reparación de las vulneraciones que sufren en el ejercicio de sus funciones, fortaleciendo así la institucionalidad democrática y el respeto al Estado constitucional de derechos y justicia.

- **Académico:**

Desde la perspectiva académica, esta investigación representa un aporte relevante tanto para estudiantes como para profesionales del Derecho, al abordar con profundidad la interpretación constitucional de los criterios de subsidiariedad y residualidad en el marco de la acción de protección. En particular, se analiza la aplicación de dichos criterios en los conflictos de naturaleza administrativa, contribuyendo a esclarecer los límites y alcances de la tutela constitucional cuando están en juego derechos fundamentales de los servidores públicos.

El estudio permite distinguir conceptualmente entre los conflictos laborales administrativos (en los cuales la pretensión se dirige al reconocimiento o restitución de derechos laborales frente al Estado) y aquellos conflictos administrativos en los que, si bien pueden originarse en relaciones de servicio público, lo que se alega es la violación de derechos constitucionales como la seguridad jurídica, el debido proceso, la motivación de los actos administrativos y el derecho a la defensa. Esta diferenciación resulta clave para una correcta comprensión de los fines de la acción de protección, evitando interpretaciones reduccionistas que limitan el acceso a la justicia constitucional bajo el argumento de que existe una vía ordinaria disponible.

Asimismo, la investigación promueve una reflexión crítica en torno a los efectos interpretativos de la sentencia No. 2006-18-EP/24 y su recepción en la práctica judicial. Al hacerlo, se brinda a la comunidad académica una herramienta analítica que permite repensar el uso de la acción de protección en contextos administrativos complejos, donde no basta con una clasificación genérica del conflicto como “laboral”, sino que se requiere un examen sustantivo de la pretensión planteada y de los derechos involucrados.

En definitiva, esta investigación contribuye al fortalecimiento de la formación jurídica mediante la generación de conocimiento útil, actual y pertinente, promoviendo una práctica profesional más crítica, argumentativa y comprometida con los principios del Estado constitucional de derechos.

- **Jurídico**

Para la comunidad jurídica, la presente investigación adquiere una relevancia particular, ya que se enmarca en uno de los debates más actuales y complejos del derecho constitucional ecuatoriano: la correcta interpretación y aplicación de los criterios de subsidiariedad y residualidad en la admisibilidad de la acción de protección. Esta acción, como mecanismo de tutela de derechos fundamentales, se ve frecuentemente cuestionada cuando la presunta vulneración emana de actos administrativos, ante lo cual las instituciones del Estado suelen invocar la existencia de una vía judicial "idónea", concretamente la jurisdicción contencioso-administrativa, como argumento para desestimar su procedencia.

La problemática jurídica radica en que dicha interpretación ha sido aplicada de forma generalizada y mecánica, sin atender al análisis sustancial de los derechos vulnerados ni a la naturaleza de la pretensión del accionante. Esta situación ha generado tensiones entre el principio de tutela judicial efectiva y la aplicación restrictiva de los requisitos formales de admisibilidad de la acción de protección, afectando el acceso real a la justicia constitucional.

En este contexto, la investigación propone una revisión crítica y sistemática de la jurisprudencia constitucional, particularmente de la interpretación desarrollada por la Corte Constitucional del Ecuador en relación con los criterios de subsidiariedad y residualidad. Este análisis no solo resulta necesario para clarificar el verdadero alcance y función de dichos principios dentro del sistema de garantías, sino que también se orienta a fortalecer la coherencia y la seguridad jurídica en la aplicación de precedentes constitucionales.

Al examinar detenidamente cómo deben aplicarse estos criterios en casos de conflictos administrativos (especialmente diferenciando entre aquellos de naturaleza puramente laboral y aquellos en los que se alega vulneración de derechos constitucionales como la seguridad jurídica, el debido proceso, la motivación o el derecho a la defensa), la investigación aporta al desarrollo doctrinario y jurisprudencial del Derecho ecuatoriano. De esta manera, se provee a jueces, abogados litigantes, académicos y operadores jurídicos de herramientas

conceptuales y argumentativas que permiten sustentar con mayor rigor las acciones de protección, contribuyendo así a una justicia constitucional más garantista, técnica y efectiva.

Palabras claves y/o conceptos nucleares

Subsidiariedad

Sánchez et al. (2021) definen a la subsidiariedad como “la inadecuación o insuficiencia de la justicia ordinaria, el legislador ha considerado a la vía constitucional como el mecanismo último para resolver un conflicto que, pudiendo solucionarse en la vía ordinaria, no lo ha hecho” (p. 297). En el mismo sentido, La Corte Constitucional en la sentencia No. 001-16-SEP-CC establece que la naturaleza subsidiaria de la acción de protección se refiere que procede únicamente cuando no exista un mecanismo eficaz y eficiente en la justicia ordinaria.

Residualidad

Suarez (2022) define a la residualidad como “únicamente es procedente cuando todas las vías, se hayan agotado o, se niega en el caso de, que se presenten otras acciones con la misma identidad de causa” (p. 7). En el mismo sentido, La Corte Constitucional en la sentencia No. 001-16-SEP-CC se refiere a la residualidad como un carácter que exige el agotamiento de todas las vías ordinarias.

Acción de protección

El artículo 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) establece que la acción de protección “tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos, que no estén amparados por las acciones”. Para Juan Montaña Pinto (2011) la acción de protección es una garantía jurisdiccional y constitucional de carácter reparatorio que procede cuando el daño es inminente, actual y directo (p. 105).

Procedencia

De conformidad con la sentencia No. 102-13-SEP-CC de la Corte Constitucional la procedencia es un análisis sustantivo del fondo de la acción, es decir, implica verificar los presupuestos materiales para que prospere y se acepte una garantía jurisdiccional. Por ello, la procedencia está vinculada al fondo del asunto y requiere de un análisis motivado por parte del juez.

Normativa jurídica

El tema de investigación se desarrolla en torno a la normativa jurídica ecuatoriana, razón por la que encuentra sustento en la Constitución de la República del Ecuador de 2008 como norma suprema y fuente primaria de derechos y garantías. Además, la investigación se complementa en normas infraconstitucionales como la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP) y el Código Orgánico Administrativo (COA). Finalmente, se implementan sentencias de la Corte Constitucional del Ecuador, especialmente la No. 2006-18-EP/24 y No. 001-16-PJO-CC.

Descripción del caso objeto de estudio

La sentencia No. 2006-18-EP/24 es resultado de una acción extraordinaria de protección propuesta por Adriana Paulina Peñafiel Borja al considerar que los jueces de primera y segunda instancia, que resolvieron su acción de protección, vulneraron sus derechos a la igualdad, trabajo, protección especial de mujer embarazada, tutela judicial efectiva y debido proceso al desconocer la protección reforzada que existe hacia mujeres en estado de embarazo al dar por terminado su nombramiento provisional.

La accionante trabajaba en el Instituto de Economía Popular y Solidaria (IEPS) bajo la modalidad de nombramiento provisional. Al ser notificada con la desvinculación de la institución puso en conocimiento del Talento Humano su estado de embarazo de seis meses, sin embargo, fue desvinculada de su puesto de trabajo. La accionante sostuvo que la Constitución del Ecuador contempla una protección laboral reforzada, mientras que la IEPS fundamentó su decisión en la

naturaleza del nombramiento ocasional ya que se realizó el concurso de méritos y oposición y se escogió al ganador. La Corte resolvió en base a la tensión jurídica que confrontan el derecho del trabajo de la mujer embarazada y los principios que rigen la administración pública y el ingreso al servicio público.

La Corte Constitucional aceptó la acción extraordinaria de protección y reconoce que las mujeres embarazadas, en periodo de maternidad y lactancia están tuteladas por una protección laboral reforzada. Además, la Corte en sus competencias de crear criterios jurisprudenciales vinculantes, establece una nueva excepción a la regla de procedencia de la acción de protección establecida en la sentencia No. 001-16-PJO-CC: cuando se impugnan actos administrativos sobre conflictos laborales entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos.

Metodología a ser empleada

La presente investigación es de carácter bibliográfico y analítico. Como insumos se implementan normas jurídicas, doctrina y jurisprudencia para poder desarrollar los temas de subsidiariedad y residualidad, esto en contraste con los precedentes jurisprudenciales de procedencia de la acción de protección. Por otra parte, se analiza jurídicamente la sentencia No. 2006-18-EP/24 a la luz de la excepción de procedencia de la acción de protección cuando esta se refiere a la impugnación de actos administrativos sobre conflictos laborales contra el Estado.

Descripción de los métodos de investigación a aplicarse:

Método Deductivo

Este método se caracteriza por un estudio de elementos generales que estructuran la acción de protección como los caracteres jurídicos de residualidad y subsidiariedad, para llegar a conclusiones específicas aplicables al caso concreto de procedencia de la acción de protección en conflictos entre servidores públicos y el Estado.

De esta forma, mediante un marco teórico y jurídico amplio se establecen las interpretaciones jurídicas establecidas por la Corte Constitucional y la doctrina necesarias para la aplicación de la acción de protección, especialmente en los problemas que surgen de impugnaciones de actos administrativos que afectan los

derechos de los ciudadanos que cumplen funciones públicas.

Método de análisis de casos

El análisis del caso es un método de revisión y crítica minuciosa de los componentes específicos de la resolución, en este caso la sentencia No. 2006-18-EP/24. El propósito es descomponer y valorar los aspectos más importantes del fallo, en este caso los criterios generales de procedencia y la nueva excepción de la acción de protección cuando esta trata únicamente de la impugnación de actos sobre conflictos laborales entre los servidores públicos y el Estado.

En este enfoque confluyen técnicas como la hermenéutica jurídica y el análisis doctrinal de criterios como la subsidiariedad y residualidad de la acción de protección. La lectura integral y contextualizada de la sentencia permite identificar los argumentos más relevantes de la decisión, como lo es crear una nueva excepción de procedencia. De esta forma se evalúa la motivación de la Corte Constitucional para determinar si la acción de protección es una vía idónea y eficaz para tutelar derechos de servidores públicos.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO

Naturaleza de la acción de protección

Las garantías jurisdiccionales son “mecanismos jurídicos o instrumentos reforzados de protección que permiten o hacen posible evitar, mitigar o reparar la vulneración de un derecho establecido en la Constitución” (Montaña & Porras, 2011, p. 24). De esta forma, los derechos subjetivos de los ciudadanos encuentran una protección especial en la Constitución y no son una mera declaración normativa. En el mismo sentido, se consideran como contrapeso al ejercicio del poder, ya que las garantías jurisdiccionales son invocadas como mecanismo de protección a los excesos del poder público en cualquiera de sus instituciones o representantes.

La acción de protección como garantía jurisdiccional tiene especial relevancia en la legislación ecuatoriana, pues es la más utilizada y la que más derechos abarca en su ámbito de protección. Por ello, resulta necesario abordar sus características esenciales e identificar los aspectos que la convierten en, quizá, la más importante de las garantías jurisdiccionales en razón de su ámbito de tutela. La Constitución se refiere a ella como:

Artículo 88. 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.

En primer lugar, hay que referirse a su característica de amparo directo y eficaz. Esto constituye un “carácter de acción prioritaria o preferente” (Crespo, 2015, p. 22). Lo que se refiere a que para tutelar un derecho constitucional se necesita de un mecanismo rápido, sumario y expedito que de manera prioritaria actúe para restablecer el pleno goce de derechos consagrados en la Constitución. Su tutela es de tal importancia que no solo protege a los ciudadanos de un acto indebido por parte de las autoridades públicas no judiciales, sino también de su abstención.

Esto se traduce en una omisión de un deber legal establecido en la normativa, lo que resulta en una protección de la acción y arbitrariedad, pero también de la abstención por parte de las autoridades públicas.

Otra de las razones para resaltar la importancia de la acción de protección radica en lo que Juan Montaña Pinto (2011) denomina como “la cláusula general de competencia”. Este término hace alusión a la protección general de derechos que tiene la acción de protección. De conformidad con el artículo 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional la acción de protección ampara todos los derechos que no estén protegidos por una garantía jurisdiccional específica, como: acción de incumplimiento, habeas corpus, habeas data, acceso a la información pública, acción extraordinaria de protección, acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena.

Es decir, la regla general es que los derechos constitucionales están protegidos por la acción de protección y las excepciones a esta regla son las garantías ya detalladas anteriormente. En este sentido, procede contra acciones y omisiones de autoridad pública no judicial, pues para aquellas autoridades judiciales se encuentra prevista una garantía específica como la acción extraordinaria de protección. La ley establece tres requisitos para que proceda una acción de protección, estos son: la violación de un derecho constitucional, una acción u omisión de autoridad pública no judicial y que no exista otro mecanismo de defensa judicial eficaz para proteger el derecho.

Cuando concurren estas circunstancias cualquier persona puede interponer una acción de protección. Esta es otra de las características que resaltan la importancia de esta garantía, pues de conformidad con el artículo 9 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional la legitimación activa recae sobre cualquier persona, indistintamente si es la víctima. Este criterio se fundamenta en la solidaridad y realza la existencia de esta garantía al invocar que cualquier sujeto puede defender las vulneraciones de derechos constitucionales.

El juez constitucional, al momento de resolver la acción de protección, debe verificar la existencia de los requisitos establecidos en el artículo 40 de la Ley

Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y observar las reglas establecidas en la sentencia No. 001-16-PJO-CC. La Corte Constitucional, como máximo órgano de interpretación constitucional, emite criterios vinculantes, que son de obligatorio cumplimiento por todas las autoridades. En esta sentencia se establece como regla general el deber de los jueces que conocen de acciones de protección de realizar un análisis jurídico profundo de los hechos y solo cuando se verifica la ausencia de vulneración se establecen vías adecuadas y eficaces para resolver el caso.

La sentencia No. 001-16-PJO-CC ratifica la importancia del precedente jurisprudencial y su carácter vinculante. En cuanto a la acción de protección, refuerza el derecho al debido proceso con la exigencia de una motivación constitucional, imponiendo a los jueces el deber de argumentar de manera razonada y suficiente, prohibiendo que las resoluciones sean meras afirmaciones sin fundamento constitucional. Finalmente, aborda los criterios de residualidad y subsidiariedad de la acción de protección, estableciendo que las garantías jurisdiccionales no pueden convertirse en una instancia de la justicia ordinaria. Además, la acción de protección procede cuando no exista otro mecanismo judicial idóneo y eficaz para la protección de derechos.

A partir de esta sentencia, los criterios de subsidiariedad y residualidad se han ido desarrollando en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Por este motivo, resulta necesario abordar estos criterios y analizarlos a la par del objeto de la acción de protección.

Residualidad y subsidiariedad de la acción de protección

Para comenzar debe advertirse que la residualidad y la subsidiariedad no son sinónimos, aunque en la práctica judicial es común que se traten como similares debido al aparente parecido en sus consecuencias jurídicas. Esta percepción resulta equivocada, ya que cada figura contempla un contenido propio y sus efectos, si bien parecidos, en la práctica producen distintas consecuencias. Esta confusión ha sido objeto de observación por parte de la Corte Constitucional pues es preciso diferenciarlas para evitar interpretaciones restrictivas de derechos.

Residualidad

La residualidad según la Corte Constitucional se define como “la exigencia establecida a una persona, para que antes de acceder a la justicia constitucional, sea necesario agotar previamente todas las instancias de la justicia ordinaria” (Sánchez et al., 2021, p. 296). La LOGJCC establece en el numeral 3 del artículo 40 que un requisito para que proceda la acción de protección es la inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado, lo que a primera vista podría interpretarse como residualidad. Para analizar esta confusión hay que desglosar los elementos aquí contenidos.

El término adecuado es definido por la Real Academia de la Lengua Española (RAE) como “apropiado a las circunstancias o condiciones” lo que se infiere dentro de la acción de protección es que sea un mecanismo idóneo para reparar una vulneración de derechos constitucionales. Es decir, en este primer punto no tiene ninguna referencia con el agotamiento previo de vías judiciales. En cuanto a la eficacia, la RAE la define como “la capacidad para lograr el efecto que se desea o espera” entendiéndose como el medio adecuado para lograr un objetivo o fin. En este segundo punto, la acción de protección se entiende eficaz en tanto su procedimiento es rápido y directo para resarcir los daños provocados por una vulneración de derechos. Como conclusión se obtiene que, en ambos sentidos, la naturaleza de la acción de protección es constituirse en un medio idóneo para restaurar y reparar los derechos constitucionales de los ciudadanos.

En otras palabras, que uno de los requisitos de la acción de protección sea la inexistencia de otro mecanismo judicial no implica que hay que agotar todas las instancias ordinarias. Por el contrario, debe entenderse que las vías ordinarias no son eficaces ni adecuadas y ante esta imposibilidad de resarcir el derecho vulnerado en la justicia ordinaria el mecanismo constitucional sea el idóneo para proceder. Es decir, darle el carácter de residualidad a la acción de protección implica considerarla como un recurso judicial cuya admisibilidad requiere del agotamiento de las instancias ordinarias, lo que la desnaturaliza.

Por estos argumentos es que la Corte Constitucional en la sentencia No. 001-16-JPO-CC establece que “de ninguna manera considera la acción de protección como una garantía de carácter residual, pues ello implicaría (...) la obligación de agotar previamente todas las distintas instancias decisorias antes de acceder a la justicia constitucional”. Este criterio es el adecuado en razón de la naturaleza tutelar de la acción de protección, pues es una garantía rápida y directa, lo que implica que considerarla como un recurso demanda de un mayor tiempo lo que entorpece el objetivo primordial de proteger las graves vulneraciones de derechos constitucionales.

Subsidiariedad

En términos generales, la RAE define a la subsidiariedad como “una acción o responsabilidad que suple a otra principal”. En otras palabras, la subsidiariedad se refiere a un complemento de la acción principal cuyo objetivo es apoyar o reforzar, excluyendo la idea de reemplazo. En el ámbito jurídico, si bien la acción de protección no es residual, el caso es totalmente distinto con la subsidiariedad. Se entiende que la subsidiariedad “surge ante la inadecuación o insuficiencia de la justicia ordinaria, el legislador ha considerado a la vía constitucional como el mecanismo último para resolver un conflicto que, pudiendo solucionarse en la vía ordinaria, no lo ha hecho” (Sánchez et al., 2021, p. 297)

El artículo 40 de la LOGJCC desarrolla los requisitos de procedencia de la acción de protección, en el tercer numeral se habla de “la inexistencia de otro mecanismo de defensa adecuado y eficaz para proteger el derecho vulnerado”. Este es el contenido normativo que hace referencia a la subsidiariedad de la acción de protección, en este caso, hay que aclarar varios puntos en base a los criterios desarrollados por la Corte Constitucional. En la sentencia No. 001-16-JPO-CC desarrolla un criterio vinculante donde la Corte reconoce a la justicia ordinaria como la primera vía de la tutela de los derechos por lo que la justicia constitucional se transforma en subsidiaria. Es decir, la justicia constitucional no se sobrepone, sino que complementa a la ordinaria.

El punto que debe quedar claro es que la justicia ordinaria es la vía primordial de protección de derechos y cumple un rol fundamental en materias penales, civiles, laborales, etc. Por ello, “la acción de protección no debe sustituir a los procesos ordinarios, sino más bien complementarlos cuando estos resulten insuficientes” (Loor & Mastarreno, 2025, p. 6). En otras palabras, la Constitución en su afán garantista de derechos ha implementado garantías jurisdiccionales como mecanismos de protección de derechos y estos se activan en momentos extraordinarios. Por lo tanto, la acción de protección no es una instancia (no es residual), pero tampoco hay que agotar la vía ordinaria para acudir a ella (pues es subsidiaria). Lo importante en este caso es demostrar que la vía ordinaria, que es la primordial, no es idónea y esto causaría un gravamen de derechos por lo que la tutela de la justicia constitucional es necesaria.

Admisibilidad y procedencia de la acción de protección

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) está vigente desde el año 2009. En ella se regula el procedimiento de las garantías jurisdiccionales, entre ellas, la acción de protección. Sin embargo, esta regulación es bastante general y procesalmente se observan contradicciones que se han ido resolviendo por parte de la Corte Constitucional. Este es el caso de la admisibilidad y procedencia, si bien no se encuentran en un apartado específico, se puede observar en el artículo 42 de la LOGJCC que se mencionan ambos criterios de la siguiente forma:

Artículo 42. Improcedencia. La acción de protección de derechos no procede:

1. Cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales.
2. Cuando los actos hayan sido revocados o extinguidos, salvo que de tales actos se deriven daños susceptibles de reparación.
3. Cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleven la violación de derechos.
4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz.
5. Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho.
6. Cuando se trate de providencias judiciales.
7. Cuando el acto u omisión emane del Consejo Nacional Electoral y pueda ser impugnado ante el Tribunal Contencioso Electoral.

En estos casos, de manera sucinta la jueza o juez, mediante auto, declarará inadmisibile la acción y especificará la causa por la que no procede la misma.

Como se puede observar, el referido artículo 42 hace alusión a dos figuras procesales en el texto, mezclando su contenido. Mientras en la introducción habla de causas de improcedencia, en la conclusión se refiere al efecto de inadmisión por parte del juez. Por lo tanto, esta redacción permite la confusión de quien pueda interpretar al tenor literal de la norma, entendiendo que la admisibilidad y la procedencia tienen el mismo efecto. Sin embargo, en el derecho procesal general y en el derecho procesal constitucional esto no sucede así, pues ambas figuras tienen efectos distintos.

En este sentido, procesalmente la admisibilidad “se refiere a la evaluación inicial que realiza el juez sobre si la demanda cumple con los requisitos formales” (Guerrero & García, 2025, p. 4). Es decir, para que una demanda sea admitida necesita cumplir con los requisitos formales establecidos en la ley y este trabajo se realiza de manera inicial. Por otra parte, para las causas de procedencia “deben ser analizadas de forma detallada y con argumentos que se basen en el caso pertinente” (Burbano, 2021, p. 18). En este caso, se requiere de un análisis jurídico de pertinencia por parte del juez, lo que implica un conocimiento del fondo del asunto para finalizar el proceso.

De las precisiones antes realizadas se entiende que la admisibilidad y procedencia son procesalmente distintas. A partir de este criterio, la Corte Constitucional en la sentencia No. 102-13-SEP-CC desarrolla esta problemática y mediante jurisprudencia vinculante aclaró esta confusión. Es así como los objetivos son distintos, mientras la admisibilidad es un trámite que simplemente verifica los aspectos de forma, en cambio, la procedencia es la verificación material sobre la existencia de razón para la obtención de un fallo. Es decir, mientras la admisibilidad verifica la forma, la procedencia requiere de un análisis del fondo y conocer el caso con precisión.

Incluso el momento procesal en el que aparecen estas figuras es distinto. Mientras la admisibilidad ocurre en primer momento mediante un auto que admite o inadmite a trámite la demanda, la procedencia o improcedencia se verifica al final del proceso mediante sentencia. Cabe indicar que ambos actos deben contener una argumentación racional y jurídicamente fundamentada de conformidad al artículo

76 numeral 7 literal 1 de la Constitución del Ecuador. Por estos motivos, la Corte Constitucional mediante criterio vinculante emite una interpretación del artículo 42 de la LOGJCC de la siguiente forma:

Los numerales uno, dos tres, cuatro y cinco corresponden a criterios de procedencia, por cuanto requieren de una fuerte carga argumentativa y el indispensable conocimiento del fondo de la causa para que el juez se pronuncie mediante sentencia. Los numerales seis y siete corresponden a criterios de admisibilidad los mismos que serán declarados en un primer momento mediante auto motivado. Esto debido a que son causas que desnaturalizan manifiestamente la acción de protección. Las vulneraciones de derechos que se producen en una providencia judicial deben ser tutelados mediante acción extraordinaria de protección mientras que los actos u omisiones del consejo nacional electoral deben ser impugnados ante el Tribunal Contencioso Electoral.

Tabla No. 1: diferencias entre inadmisión e improcedencia.

	Inadmisión	Improcedencia
Objeto	Identificar si la acción puede ser tramitada.	Identificar si la acción merece protección constitucional.
Naturaleza	Formal /Preliminar	Sustantiva/Fondo
Contenido	Verifica requisitos formales y procesales mínimos.	Verifica si los hechos ameritan tutela constitucional.
Momento procesal	Fase inicial (al calificar la demanda)	Fase final (al emitir la sentencia)
Medio	Auto motivado	Sentencia motivada
Casos	Artículo 42 LOGJCC Numerales 6 y 7	Artículo 42 LOGJCC Numerales 1, 2, 3, 4 y 5

Fuente: Sentencia No. 102-13-SEP-CC

Elaborado por: Stalyn Fernando Moreno Farias

A partir de esta sentencia, la Corte Constitucional, en razón de sus funciones, ha ido incluyendo nuevas excepciones a esta interpretación, en donde se aumentan las causales de improcedencia.

Excepciones jurisprudenciales de improcedencia de la acción de protección

La Corte Constitucional según el artículo 429 de la Constitución es el máximo órgano de interpretación constitucional y en base al artículo 187 de la LOGJCC sus sentencias constituyen una jurisprudencia vinculante. En la sentencia No. 001-16-PJO-CC se establece la regla jurisprudencial donde los jueces que conozcan de una acción de protección deben realizar un análisis profundo acerca de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia. Ante esta regla, hay que tomar en cuenta las causas de inadmisión e improcedencia establecidos en el artículo 42 de la LOGJCC y las excepciones que la Corte Constitucional ha desarrollado en sentencias que constituyen jurisprudencia vinculante.

Estos casos son desarrollados por las acciones que llegan al conocimiento de la Corte y se caracterizan porque de los hechos se desprende que la acción de protección no es la vía adecuada. Es decir, la obligación de los jueces de acciones de protección de analizar el caso a profundidad para determinar una vulneración de derechos se exceptúa cuando de los hechos se desprende una evidente improcedencia por desnaturalizar la acción de protección. a continuación se esquematizan estas excepciones:

Tabla No. 2: Excepciones jurisprudenciales de improcedencia.

Sentencia	Excepción	Resumen
No. 1357-13-EP/20	Cobro de cheques	Cuando de la pretensión se desprenda que se requiere cobrar una deuda.
No. 1101-20-EP/22	Extinción de una obligación	Cuando la obligación provenga de una relación contractual.
No. 679-12-EP/20 No. 253-16-EP/21 No. 1329-12-EP/22	Impugnación de visto bueno	Cuando únicamente se alegue vulneración de derechos laborales y no otros derechos como discriminación, trabajo forzado, esclavitud.
No. 1178-19-JP/21	La vía idónea y eficaz es la ordinaria	Por la especificidad de la pretensión el caso lo debe conocer la vía ordinaria. Declaratoria de prescripción adquisitiva de dominio.
No. 165-19-JP/21	Anular un acta de defunción	El acta de defunción que se pretende anular proviene de una sentencia ejecutoriada de muerte presunta.
No. 461-19-JP/23	Infracciones de tránsito	Cuando se busca dejar sin efecto una infracción de tránsito alegando falta de notificación.
No. 446-19-EP/24	Ordenar medidas cautelares	Se pretenden medidas administrativas dentro de un proceso de propiedad intelectual
No. 2901-19-EP/23	Propone de manera paralela a la vía ordinaria	Cuando se presenta una acción de protección al mismo tiempo que una demanda en vía ordinaria a la luz de los mismos hechos, cargos y pretensiones se entiende que la vía adecuada es la ordinaria.
No. 1452-17-EP/24	Declaración de derechos laborales	La pretensión busca la declaración de derechos que devienen en un contrato laboral colectivo
No. 2006-18-EP/24	Impugnación de actos administrativos sobre conflictos laborales	Cuando se trate de impugnación de actos administrativos de: • Terminación de contratos de servicios ocasionales • Finalización de nombramientos provisionales • Homologación salarial • Supresión de partidas • Liquidación

Fuente: Sentencia No. 2006-18-EP/24

Elaborado por: Stalyn Fernando Moreno Farias

En esta última sentencia la Corte Constitucional considera que la acción de protección será manifiestamente improcedente cuando se pretenda impugnar actos administrativos sobre conflictos laborales entre los servidores públicos y el Estado. Entre las razones esgrimidas en la sentencia No. 2006-18-EP/24 está el trato igualitario a los servidores públicos y los trabajadores bajo relación de dependencia regulados por el Código de Trabajo. Bajo esta perspectiva, la legislación laboral es la pertinente para resolver conflictos de trabajo específicos como impugnaciones de

actas de finiquito o pagos de indemnizaciones laborales, al igual que los conflictos laborales en el sector público serán competencia de la legislación contenciosa administrativa. En este sentido, lo pertinente es identificar qué situaciones son consideradas como conflicto laboral con el Estado y cuáles son conflictos administrativos de otra índole, como vulneraciones de derechos constitucionales.

Relación laboral entre los servidores públicos y el Estado

La Constitución del Ecuador en el artículo 33 reconoce jurídicamente al trabajo como un derecho y un deber social, doctrinariamente “las relaciones de trabajo, así como las de la vida socioeconómica, tienen por objeto satisfacer las necesidades del hombre y facilitar su desarrollo como persona” (Vázquez, 1999, p. 4). En palabras generales, el derecho al trabajo es parte fundamental del Estado, es base de la economía y permite la realización de las personas, lo que se traduce en la oportunidad de obtener las mejores condiciones posibles de vida a través de una actividad libremente elegida.

El trabajo puede realizarse tanto en el sector privado como en el público. En el segundo caso, quien ejerce el trabajo es considerado como servidor público y estos son “personas naturales que hacen función pública de manera subordinada, dependiente de unos de los órganos o poderes del Estado” (Restrepo et al., 2023, p. 193). La Constitución del Ecuador se refiere a los servidores públicos como las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público.

El trabajo de los servidores públicos se diferencia de las relaciones laborales privadas por encontrarse subordinado al Estado, sus organismos o poderes y por tener una finalidad de servicio a la colectividad. Aunque como cualquier trabajo se encuentran elementos de las relaciones laborales privadas, como: dependencia, retribución o derechos laborales; el servicio público se caracteriza por estar sujeto a normas distintas que regulan su ingreso, permanencia, estabilidad, derechos y obligaciones. En el caso ecuatoriano está la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP).

La LOSEP establece en el artículo 4 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”. En este sentido, para ingresar al servicio público se requieren cumplir requisitos formales y materiales contenidos en la misma ley a través de un “proceso para seleccionar y admitir (...) que debe estar revestido de equidad, legalidad, transparencia e inclusión de todos los sectores de la sociedad” (Villota & Trelles, 2023, p. 176). Por ello, el ingreso al servicio público según la LOSEP se produce mediante un proceso que genera un contrato o concurso de méritos y oposición.

Para Andrade Santamaría et. al. (2021) el concurso de méritos y oposición tiene dos finalidades: la primera es garantizar la participación sin limitación más que la capacidad y la segunda es la seguridad ciudadana a través de la elección del más capacitado (p. 373). La relación jurídica que se produce en el concurso de méritos y oposición es un nombramiento definitivo cuyas características están contempladas en la LOSEP y reglamento, entre las más relevantes, garantiza una estabilidad laboral. Es decir, el nombramiento permanente es la forma general en la que se desarrolla el servicio público, pues las personas ocupan un puesto vacante y permanente después de ser seleccionados por sus capacidades para brindar un servicio a la colectividad.

Por su parte, el contrato de servicios ocasionales según el artículo 58 de la LOSEP es utilizado cuando se requiere satisfacer necesidades institucionales no permanentes. En razón de su naturaleza temporal la consecuencia lógica es que no genere estabilidad laboral como en el caso de los nombramientos que son producto de concurso de méritos u oposición. Sin embargo, “la desnaturalización del contrato del servicio ocasional, a través del cual y mediante continuas renovaciones se vincula por años a personal a quien se le encargaba la ejecución de labores institucionales permanentes” (Andrade et al., 2021, p. 178). Si bien, esta desnaturalización de la figura del contrato ocasional es contraria al espíritu de la norma, de ninguna manera puede generar derechos que no están establecidos en la ley o contrariar la disposición de no estabilidad.

En cuanto a los nombramientos provisionales son conservados como una tercera posibilidad de formar parte del servicio público. Para Villota & Trelles (2023) el nombramiento provisional se caracteriza por “ocupar puestos de trabajo de manera temporal, sin necesidad de cumplir el concurso público de méritos y oposición” (p. 178). Además, la LOSEP señala que se produce cuando un servidor público con nombramiento es destituido, sancionado o se encuentra haciendo uso de una licencia y sus efectos de permanencia se extienden hasta que se reintegre a su cargo o en su defecto de sanción definitiva como destitución, se realice un nuevo concurso de méritos y oposición. Por lo tanto, su permanencia en la institución se encuentra condicionada a la realización de un nuevo concurso o reintegro, razón por la que su estabilidad es naturaleza condicionada.

Conflictos laborales entre los servidores públicos y el Estado

Para poder analizar esta temática es necesario realizar un desglose de la información que contiene, pues no se trata de una definición, sino de una problemática (conflicto laboral) que afecta a un grupo específico (servidores públicos). En primer lugar, se entiende como conflicto a “una confrontación entre dos o más sujetos cuyas ideas, necesidades y opiniones no son compatibles o son percibidos o incompatibles” (Díaz, 2011, p. 48). En este caso específico, las partes implicadas en la confrontación son dos, el Estado y el servidor público.

Ahora el tema de la confrontación es el “laboral” aterrizando de esta manera en un campo específico del Derecho. Para José Dávalos (1997) que cita a Héctor Santos los conflictos de trabajo son “diferencias que pueden suscitarse entre trabajadores y patrones, sólo entre aquéllos o sólo entre éstos, como consecuencia o con motivo del nacimiento, modificación o cumplimiento de las relaciones individuales o colectivas de trabajo” (p. 216). Es decir, el conflicto que tiene como base el ámbito laboral se caracteriza por los sujetos que intervienen y las relaciones jurídicas que mantienen, si bien se trata de derecho laboral, la relación laboral se puede traducir al Estado y los servidores públicos.

Los elementos de la relación laboral para Efrén Córdova (1997) son la existencia de una prestación de servicios personal y voluntaria por cuenta ajena, que

se efectúe en relación de dependencia o subordinación a cambio de una remuneración (p. 306). Estos elementos pertenecen a una relación laboral privada, sin embargo, cuando se habla estrictamente del ámbito laboral en los servidores públicos también se manifiestan los elementos de una relación laboral. La principal diferencia es que el sujeto empleador a quien se está subordinado no es un ente privado, sino el Estado. Este criterio se ratifica a través de la sentencia No. 224-23-JP/24 pues la Corte Constitucional manifiesta que “por regla general, la vía laboral ordinaria es la adecuada siempre que la pretensión de los accionantes se circunscribe a discusiones de índole estrictamente laboral”.

Finalmente la Corte Constitucional en la sentencia No. 2006-18-EP/24 se refiere a ejemplos de conflicto laboral a la terminación de contratos de servicios ocasionales, finalización de nombramientos provisionales, homologación salarial, supresión de partidas, liquidación, entre otras. Por lo tanto, se evidencia que todos los elementos analizados por separado anteriormente, se aplican al sector público. Es decir, un conflicto laboral entre el Estado y los servidores públicos se trata de una confrontación de opiniones que se desarrollan en el ámbito laboral y se refieren específicamente a ciertos elementos como: la prestación de servicios, dependencia, voluntariedad y remuneración entre los servidores públicos y el Estado.

Vías de impugnación del acto administrativo

El Estado como ente rector, busca cumplir los fines que la Constitución le ha encargado y satisfacer el interés general. Para poder manifestar y ejercer el poder público, el Estado debe hacerlo a través de actuaciones administrativas que son instrumentos jurídicos que permiten la relación entre la administración pública y los ciudadanos. Las actuaciones administrativas según el Código Orgánico Administrativo (COA) en su artículo 89 son: acto administrativo, acto de simple administración, contrato administrativo, hecho administrativo y acto normativo de carácter administrativo.

Para esta investigación, el acto administrativo ocupa un lugar central pues según el artículo 98 del COA es la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa. Entre la

administración y los servidores públicos ocurren una gran cantidad de conflictos de naturaleza laboral por la emisión de actos administrativos con los que los servidores no se encuentran de acuerdo y consideran atentatorios de sus derechos.

Los actos administrativos afectan directa o indirectamente los derechos subjetivos de particulares o servidores públicos para quienes están dirigidos. En el caso de los servidores públicos, la relación que mantienen con el Estado se formaliza a través de actos administrativos tales como: nombramientos, destituciones, sanciones disciplinarias e incluso evaluaciones de desempeño, mismas actuaciones que son descritas por la Corte Constitucional en la sentencia No. 2006-18-EP/24. En caso de desacuerdo producto de un acto administrativo, se puede impugnar dicho acto administrativo y este puede ser a través de tres vías: la administrativa, la contenciosa administrativa y la constitucional.

Vía administrativa

Ante la disconformidad con un acto administrativo se puede recurrir ante el mismo órgano que lo emitió, por ello, Luis Landázuri (2019) manifiesta que “se impugna la legalidad del acto administrativo ante el mismo órgano que expidió dicho acto; inclusive existe la posibilidad de que la propia administración pública de oficio pueda declarar la nulidad de un acto administrativo” (p. 32). Para poder recurrir el acto el administrador tiene varias oposiciones como lo son la apelación y el recurso extraordinario de revisión de conformidad con el artículo 217 del COA.

Es decir, la misma institución puede revisar si existió un error o vulneración de derechos en el acto administrativo, para enmendarlo así a petición del recurrente o hacerlo de oficio. Sin embargo, el conflicto que ocurre es que la Administración pública actúa como juez y parte al momento de revisar el acto administrativo que uno de sus funcionarios dependientes emitió. Pese a ello, la naturaleza de la impugnación en vía administrativa sigue siendo la corrección interna de errores sin necesidad de acudir a una vía judicial expresando el principio de autotutela de la administración pública.

Vía contencioso administrativa

Por otra parte, “Lo contencioso administrativo se presenta cuando entre el

administrado y la Administración Pública se discute la eficacia jurídico-legal de un acto o resolución emanados del poder público, que ha causado estado” (Landázuri, 2019, p. 33). Además, el artículo 300 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP) determina que el objeto de la jurisdicción contencioso administrativa es tutelar los derechos de toda persona y realizar el control de legalidad de los hechos, actos y contratos del sector público; así como, conocer y resolver diversos aspectos de la relación jurídico administrativa, incluso la desviación de poder.

En otras palabras, la vía contenciosa implica la presentación de una demanda para que el problema jurídico sea resuelto por un juez. La tutela judicial implica que la competencia ya no radica en la administración pública y por ello causa estado en la vía administrativa. El control judicial del acto administrativo analiza la legalidad del acto impugnado y pretende anularlo parcial o totalmente si se demuestra una violación a la ley o los derechos del administrado. De esta forma se regula el ejercicio de poder de la administración pública para que las actuaciones administrativas no contravengan los derechos subjetivos de servidores públicos o administrativos en general.

La vía constitucional y el acto administrativo

En primer lugar, resulta necesario aclarar que la acción de protección no es un mecanismo de impugnación del acto administrativo, motivo principal por el que no se ha incluido a esta garantía jurisdiccional en el anterior apartado. La impugnación constituye “una instancia reclamadora de la legalidad o procedencia de un acto de una autoridad, instancia que se hace valer ante la misma autoridad u otra jerárquicamente superior” (Gómez, 1991, p. 193). La acción de protección no se interpone, pues no se trata de un recurso, tal como se analizó en el carácter de la residualidad. Además, el acto administrativo que es vulneratorio de derechos y se reclama mediante acción de protección no se presenta ante la misma autoridad, mucho menos la justicia ordinaria se considera una jerarquía de la administración.

Por otra parte, la acción de protección es “un proceso de conocimiento, significa que el Juez está llamado a realizar un análisis de fondo de los hechos, argumentos y pretensiones de los accionantes, que debe pronunciarse respecto de que sí los derechos constitucionales han sido vulnerados, o no” (Hidalgo, 2024, p.

20). Por estos motivos, la acción de protección es una garantía jurisdiccional que declara la vulneración de derechos, pero jamás declara la existencia de un derecho, tal como lo determina la improcedencia contenida en el numeral 5 del artículo 42 de la LOGJCC.

Por estos motivos, al hablar de un acto administrativo que vulnere derechos y desea ser tutelado por la acción de protección, hay que atender a la naturaleza de esta garantía ya desarrollada en líneas anteriores. En primer lugar, es una garantía tutelar de derechos según el artículo 39 de la LOGJCC y no un recurso. Segundo, requiere de la existencia previa de un derecho, pues no es la vía adecuada para el reconocimiento de uno según lo establece el numeral 5 del artículo 42. Tercero, este derecho debe tener el rango constitucional y fundamental en base al mismo artículo 39 de la LOGJCC. Cuarto, la vulneración de derechos debe provenir de un acto u omisión de autoridad pública no judicial, en este apartado el acto administrativo es considerado, siempre que las demás cualidades también lo sean.

CAPÍTULO II

GUÍA DE ESTUDIO DE CASO

Temática a ser abordada

El tema a tratar es la interpretación de los criterios jurisprudenciales de subsidiariedad y residualidad en los casos referentes a la procedencia de acciones de protección en conflictos entre los servidores públicos y el Estado. Para ello, se analiza la sentencia No. 2006-18-EP/24 en donde, si bien el tema central es analizar la protección laboral reforzada de mujeres embarazadas, la Corte Constitucional establece una excepción de procedencia de la acción de protección en los casos de conflictos laborales contra el Estado.

Entonces, la temática a ser abordada en el análisis de la sentencia se centra en el punto específico del criterio jurisprudencial establecido como precedente de excepción a la procedencia de la acción de protección. Este punto es relevante en el sentido de que la Corte Constitucional utiliza un caso específico de protección laboral reforzada para establecer que la acción de protección no es la vía adecuada para tutelar derechos cuando se trate de conflictos laborales en contra del Estado y en caso de ser propuesta ésta será manifiestamente improcedente.

Ante aquel acontecimiento, hay que recordar que la sentencia No. 001-16-PJO-CC ya generó un precedente sobre la procedencia de la acción de protección. Se establece que los jueces que conozcan de una posible vulneración de derechos, deben conocer el fondo del asunto y una vez que se verifique la ausencia de violaciones de derechos constitucionales deben establecer cuál vía ordinaria es la adecuada. Asimismo, se determinó que la acción de protección no es residual, pues no necesita agotar ningún tipo de vía ordinaria, pero si es subsidiaria, en el sentido de que la vía ordinaria existe, pero no es eficaz para la protección de los derechos.

Por lo tanto, resulta necesario discutir si el precedente establecido en la sentencia No. 2006-18-EP/24 entra en conflicto con la naturaleza de la acción de protección, considerando que es de carácter no residual y subsidiario. De la misma forma, resulta indispensable determinar los límites de las acciones consideradas

como conflictos laborales y su diferencia con otro tipo de conflictos entre servidores públicos y el Estado que ameritan ser tutelados por la acción de protección.

Puntualizaciones metodológicas

Al tratarse de una investigación bibliográfica basada en el método deductivo y el estudio de caso, es necesario analizar elementos generales como los caracteres residual y subsidiario para aplicarlos a un caso específico como la acción de protección en conflictos laborales con el Estado. Primero, establecer la interpretación jurídica que realiza la Corte Constitucional sobre la residualidad y la subsidiariedad en los precedentes jurisprudenciales. De esta forma, identificar el grado de incidencia de estos caracteres en la procedencia de la acción de protección que trate sobre conflictos laborales y conflictos administrativos de los servidores públicos y el Estado.

Antecedentes del caso concreto

- El 25 de mayo de 2015 el Ministerio de trabajo aprueba una resolución en la que se crean 57 puestos de carrera en el Instituto de Economía Popular y Solidaria (IEPS).
- Adriana Paulina Peñafiel Borja (accionante) trabajaba en el IEPS y desde el 01 de junio de 2015 se le otorga un nombramiento provisional como servidora pública de apoyo 4.
- En diciembre de 2017 el director general del IEPS le notifica a la accionante que su nombramiento finalizará a finales de ese mes.
- El 15 de diciembre la accionante notifica al director general sobre su estado de embarazo, para que luego de justificarlo con un certificado médico, el acto administrativo con el que finalizaba su nombramiento quedaría insubsistente.
- El 01 de febrero de 2018 el IEPS convoca a concurso de méritos y oposición, el mismo que se realiza con normalidad y finaliza con la declaratoria de ganadores el 28 de marzo de 2018.
- Existe un cambio de director general en la IEPS, donde la nueva autoridad en el mes de abril de 2018 notifica a la accionante que su nombramiento provisional finalizará el 30 de abril de 2018.

Decisiones de primera y segunda instancia

Primera instancia

Adriana Paulina Peñafiel Borja presentó una acción de protección signada con el No. 17371-2018-01782 en contra del Instituto de Economía Popular y Solidaria (IEPS) por considerar que una resolución vulnera sus derechos constitucionales al dar por terminado su nombramiento provisional mientras se encontraba en estado de embarazo. La accionante manifiesta que se vulneraron sus derechos a la igualdad, a la salud, al trabajo, a la protección especial como mujer embarazada, a la tutela judicial efectiva y al debido proceso.

El IEPS sostiene que el acto administrativo con el que finaliza el nombramiento provisional de la accionante goza de las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad por lo que la competencia para resolver algún tipo de impugnación de ese acto recae sobre el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Además, señala que la naturaleza jurídica del nombramiento provisional es temporal, por lo que su duración se extiende hasta la posesión del ganador del concurso de méritos y oposición con nombramiento definitivo, hecho que ocurrió en abril de 2018.

Luego del sorteo correspondiente, la acción de protección debe ser resuelta por la Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito. El juez, mediante sentencia, niega la petición al considerar que la acción de protección no es subsidiaria de la justicia ordinaria, por lo que el conflicto por el acto administrativo de desvinculación no era objeto de la acción de protección. Por lo tanto, al argumentar que la acción no cumple los requisitos establecidos en el artículo 40 de la LOGJCC se inadmite la demanda. La accionante interpuso recurso de apelación

Segunda instancia

La accionante fundamenta su recurso de apelación al considerar que el juez de primera instancia se pronunció sobre la presentación de una acción de protección sobre un acto administrativo, cuando lo que se buscaba era la tutela del derecho de protección laboral reforzada de mujeres embarazadas, en estado de maternidad y lactancia que contempla la Constitución del Ecuador. El recurso fue conocido por la

Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

La sala mediante sentencia niega el recurso de apelación por considerar que la accionante pretende que los jueces constitucionales resuelvan un conflicto que no pertenece a la esfera constitucional. Ratifica la sentencia emitida por el juez *a quo* quien considera que el acto administrativo debe ser impugnado en la vía contencioso administrativa, por lo que su sentencia se encuentra debidamente motivada. La señora Adriana Paulina Peñafiel Borja presenta una acción extraordinaria de protección ante la Corte Constitucional por tratarse de una decisión de autoridad judicial con el carácter de definitiva.

Procedimiento ante la Corte Constitucional del Ecuador

La acción extraordinaria de protección se fundamenta en la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y el debido proceso, pero la Corte lo relaciona con la falta de motivación de la sentencia por parte de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha. El cargo específico de falta de motivación es por incongruencia frente a las partes, pues la accionante sostiene que en la sentencia no se respondió a un argumento relevante como lo es la vulneración del derecho a la protección laboral reforzada en mujeres en estado de embarazo.

El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda el 3 de abril de 2019. La sustanciación de la causa le correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien el 29 de agosto de 2023 realizó la audiencia pública. Adicionalmente, la Corte decide verificar de oficio los presupuestos de un examen de mérito, es decir, revisar el fondo de la decisión que tiene el carácter de firme y pone fin al proceso.

Argumentos centrales de la Corte Constitucional en relación al derecho objeto de análisis

La Corte Constitucional, en base al principio *iura novit curia*, relaciona los hechos narrados en la demanda con la vulneración del derecho a la motivación, por un cargo de incongruencia frente a las partes. Por ese motivo, desarrolla el problema

jurídico de la sentencia impugnada ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la accionante porque no habría analizado el argumento principal de su demanda de acción de protección, relativo a la protección laboral reforzada de las mujeres embarazadas?

La Corte, en base a la sentencia No. 1158-17-EP/21, establece que la motivación es insuficiente cuando esta afecta por cierto tipo de vicios, entre ellos, el de incongruencia frente a las partes que se presenta “cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica [...] no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales [...]”. En este sentido, la acción de protección de Adriana Peñafiel tenía como argumento central la protección laboral reforzada para mujeres en estado de embarazo. Este es el argumento que no fue resuelto ni por el juez de primera instancia, ni por el de segunda instancia.

La Corte tras verificar la vulneración del derecho, decide verificar si la causa cumple los requisitos para un examen de mérito por lo que decide formular un segundo problema jurídico. ¿Es procedente el examen de mérito en el presente caso? Para resolver este problema se utilizan las sentencias No. 176-14-EP/19 y No. 2137-21-EP/21 para verificar si el caso cumple los requisitos para un examen de mérito que son cuatro:

- (i) que la autoridad judicial haya violado derechos fundamentales;
- (ii) que, prima facie, los hechos que dieron lugar al proceso de origen puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial o se observe una notoria desnaturalización de las garantías jurisdiccionales;
- (iii) que el caso no haya sido seleccionado para su revisión; y,
- (iv) que el caso cumpla al menos con uno de estos criterios: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes de la Corte.

El caso si es seleccionado para un examen de mérito tras aprobar los requisitos establecidos en la jurisprudencia vinculante de la Corte pues: una sentencia que no se pronuncia sobre la protección laboral reforzada viola derechos

constitucionales, estos hechos no han sido previamente seleccionados para su revisión y el caso resulta novedoso porque permite analizar la protección laboral reforzada cuando la mujer embarazada ocupa un puesto con nombramiento provisional y el cargo ya tiene un ganador de concurso de méritos y oposición.

De esta forma, la Corte Constitucional genera un tercer problema jurídico, este responde al examen de mérito, y se refiere a si la decisión de dar por terminado el nombramiento provisional de la accionante ¿vulneró la protección laboral reforzada porque al momento de su desvinculación estaba embarazada? Primero, la sentencia 001-16-PJO-CC genera un criterio vinculante en el que los jueces constitucionales tienen la obligación de examinar si existieron o no vulneraciones de derechos y luego de descartar las vulneraciones podrán determinar si existen vías adecuadas para resolver el caso. Sin embargo, otras sentencias han ido incluyendo nuevas excepciones de procedencia, incluso la sentencia No. 2006-18-EP/24.

La excepción establecida es:

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 del caso corresponde por regla general a la jurisdicción de lo contencioso administrativo (párrafo 42)

En el caso concreto analizado en la acción extraordinaria de protección, se declara la vulneración de derechos y procede debido a que se trata de una mujer en estado de embarazo que goza de una protección laboral reforzada por la Constitución. En cambio, el problema que surge es para los demás servidores públicos, ya que ellos ven en la realidad de los juzgados que sus derechos están siendo vulnerados y se rechazan las acciones constitucionales por considerar que cualquier conflicto contra el Estado es de carácter laboral. Cuando lo correcto corresponde identificar y diferenciar entre conflicto laboral y otros conflictos que son vulneradores de derechos por parte de autoridades estatales.

Medidas de reparación dispuestas por la Corte Constitucional.

La reparación integral constituye uno de los pilares fundamentales del constitucionalismo contemporáneo, particularmente en el marco de las garantías jurisdiccionales. En el contexto ecuatoriano, la Constitución del Ecuador y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) consolidan la idea de que toda vulneración de derechos debe generar una respuesta jurisdiccional que no se limite a la mera declaración de la violación, sino que restituya en la mayor medida posible la situación jurídica afectada, otorgando medidas tanto de carácter material como inmaterial.

En este caso, se analiza desde un enfoque doctrinal y jurisprudencial, las medidas de reparación dispuestas por la Corte Constitucional en la Sentencia No. 2006-18-EP/24, dictada en revisión de una acción de protección presentada por una servidora pública embarazada cuya desvinculación constituyó una vulneración de su derecho a la estabilidad reforzada. Se examinan las medidas ordenadas, su naturaleza (material e inmaterial), su corrección jurídica y los beneficios concretos que produjeron en favor de la accionante.

- Pago de salarios dejados de percibir: se ordenó al IEPS cancelar las remuneraciones que la accionante dejó de percibir desde su desvinculación hasta el término del período de lactancia, correspondiendo a la jurisdicción contencioso-administrativa determinar el monto exacto. Disculpas públicas institucionales: la entidad debía emitir un mensaje oficial en su página web y redes sociales en el que reconociera la vulneración del derecho a la estabilidad reforzada y ofreciera disculpas públicas a la afectada, incorporando además el hipervínculo de la sentencia.
- Difusión de la sentencia como medida de satisfacción: la publicación debía realizarse con el propósito de dar visibilidad institucional a la decisión, con el fin de garantizar la no repetición de actos discriminatorios similares.

Desde una perspectiva crítica, se podría sostener que la Corte pudo haber considerado el reintegro al puesto de trabajo como medida de restitución plena. No obstante, la decisión de limitar la reparación económica al período de embarazo y

lactancia responde a una interpretación equilibrada, que evita prolongar indefinidamente una relación laboral provisional y se ajusta a las particularidades del caso. Asimismo, cabe mencionar el debate doctrinal en torno a la competencia de la acción de protección para ordenar reparaciones de naturaleza económica. Sin embargo, la Constitución y la LOGJCC facultan expresamente a la Corte para ordenar la reparación integral en sede de garantías, lo que despeja dudas sobre la corrección de la decisión.

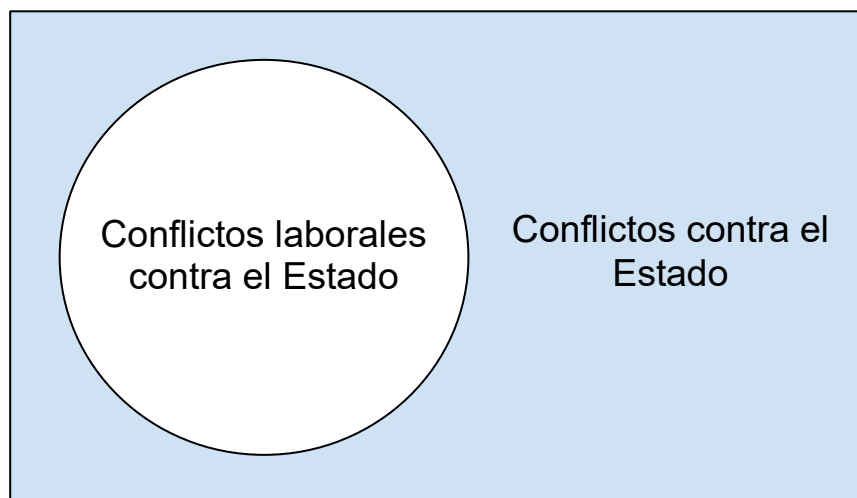
Análisis crítico a la sentencia constitucional

Conflicto contra el Estado y conflicto laboral contra el Estado

La Corte Constitucional utiliza el caso muy específico de una mujer embarazada que ha sido desvinculada de una institución pública para establecer una regla jurisprudencial general que involucra a todos los servidores públicos. Además, esta regla utiliza términos como “conflicto laboral” que no son desarrollados lo suficiente para evitar confusiones. El problema en la práctica constitucional se observa cuando se pretende calificar como conflicto laboral a todo aquel desacuerdo que involucre a un servidor público y el Estado. Sin embargo, si bien se trata de un conflicto, el carácter laboral radica en las confrontaciones sobre los elementos de la relación laboral.

En otras palabras, todos los desacuerdos entre los servidores públicos y el Estado son conflictos, pero no todos los desacuerdos son por temas laborales. Este dilema no se resuelve con la regla general establecida por la Corte Constitucional, pues no explica la diferenciación entre estas dos situaciones. Por ello, se observa que en la práctica jueces y abogados confunden la intención de la regla jurisprudencial al pretender la sola existencia de conflicto entre el Estado y un servidor público es suficiente para categorizar el problema dentro de esta regla y determinar la imprudencia de una acción de protección.

Imagen 1: Diferencia entre conflicto con el Estado (general) y conflicto laboral con el Estado (específico)



Fuente: Elaboración propia

Existen diversos escenarios en los que un servidor público se puede encontrar en conflicto con el Estado, sin que este desacuerdo tenga el carácter de laboral. Por ejemplo: un servidor público sometido a un sumario administrativo sancionador considera que su derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la defensa está siendo vulnerado. En este caso, si bien las partes confrontadas son un servidor público y el Estado, el tema central del conflicto no pertenece al ámbito laboral. Por este motivo, sería incorrecto considerarlo dentro de la regla jurisprudencial establecida en la sentencia No. 2006-18-EP/24.

Procedencia de la acción de protección en casos de conflictos entre servidores públicos y el Estado

La regla jurisprudencial de la sentencia No. 001-16-PJO-CC establece que los jueces que conozcan de una acción de protección deben realizar un análisis profundo acerca de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia para poder determinar la procedencia o improcedencia de la acción. Ante esta regla, la misma Corte Constitucional ha ido incorporando excepciones como en la sentencia No. 2006-18-EP/24 que cuando se trate de conflictos laborales entre servidores públicos y el Estado no es necesario realizar un análisis profundo pues se declara manifiestamente improcedente. Sin embargo, el conflicto no tiene el carácter de

laboral, no trata de una excepción, por lo que es obligación del juez constitucional conocer a fondo el asunto.

Es decir, los conflictos laborales entre servidores públicos y el Estado no son manifiestamente improcedentes, los que sí lo son aquellos con el carácter de conflicto laboral. Por lo tanto, la acción de protección es un mecanismo de tutela de derechos que ampara a los servidores públicos cuando sus derechos constitucionales han sido vulnerados, incluso cuando quien vulnera sea el Estado a través de sus instituciones. La excepción de procedencia de la acción de protección establecida en la sentencia No. 2006-18-EP/24 necesita de todo el contexto antes desarrollado para comprender que:

- Todos los servidores públicos se encuentran amparados por una garantía constitucional como la acción de protección.
- Esta protección no es única de casos extremos como discriminación o grupos de atención prioritaria.
- Implica la protección de todos los derechos de rango constitucional.

No residualidad de la acción de protección en conflictos con el Estado

La acción de protección no es un recurso o instancia, por lo que el agotamiento de la vía ordinaria no se considera como un requisito previo, en el caso de conflictos entre servidores públicos y el Estado no es necesario agotar la vía Contenciosa administrativa. La excepción de improcedencia de la acción de protección en el caso de conflicto laboral entre el Estado y los servidores públicos se considera manifiesta pues la pretensión a tratarse es demasiado específica, situación que le compete únicamente a la jurisdicción ordinaria.

Los conflictos sin el carácter de laboral no pueden ser rezagados directamente a la jurisdicción ordinaria pues se estaría ordinarizando la acción de protección. Hacerlo implicaría una directa transgresión a la naturaleza de esta garantía jurisdiccional, cuyo objetivo es la tutela directa de los derechos constitucionales. mucho más al considerar que no es residual, lo que implica que se

puede acceder directamente a ella sin necesidad de agotar ninguna vía o instancia previamente.

Subsidiariedad de la acción de protección en conflictos con el Estado

La acción de protección es subsidiaria en el sentido que los mecanismos de justicia ordinaria no son idóneos o son ineficaces para tutelar un derecho vulnerado, pero eso no implica que reemplaza a la vía ordinaria. Por el contrario, se ratifica como un mecanismo de protección de derechos constitucionales excepcional que cubre los vacíos de tutela generados en el sistema judicial. La regla jurisprudencial que declara inadmisibile la acción de protección que trate sobre conflictos laborales con el Estado respeta la separación entre la justicia ordinaria y la justicia constitucional, pues dichos conflictos que de manera específica involucran la relación laboral con el Estado deben ventilarse específicamente en la justicia contencioso administrativa.

No obstante, esta regla jurisprudencial es compatible con la subsidiariedad pues se dirigen a la misma dirección. Mientras la subsidiariedad implica actuar cuando la vía ordinaria no es idónea o eficaz, la regla ratifica que los conflictos laborales con el Estado son competencia exclusiva del contencioso administrativo. El tema a diferenciar es entre un conflicto laboral de otros conflictos con el Estado, donde la acción de protección como subsidiaria es fundamental para proteger los derechos de los servidores públicos que están siendo vulnerados y donde la vía contenciosa administrativa no es idónea o eficaz. Por lo tanto, la contradicción sería considerar a todos los conflictos entre servidores públicos y el Estado con el carácter de laboral.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Hay que precisar en los caracteres de la acción de protección, estableciendo que es subsidiaria y no es residual. Las garantías jurisdiccionales son mecanismos legales de protección de derechos constitucionales y por ello deben concebirse como un instrumento accesible e idóneo para proteger los derechos de los ciudadanos. La acción de protección no es residual porque no se trata de una instancia, mucho menos de un recurso, es un mecanismo constitucional que se presenta independientemente de las vías ordinarias, por lo que se descarta la necesidad de agotarlas. En cambio, tienen el carácter de subsidiario porque se utiliza cuando las vías ordinarias existentes no son idóneas ni eficaces, esto no implica un reemplazo, sino resalta su excepcionalidad.

Bajo esta perspectiva, la regla jurisprudencial establecida en la sentencia No. 2006-18-EP/24 debe tomar en cuenta los caracteres de subsidiariedad y no residualidad de la acción de protección. Establecer una regla general a partir de un caso muy específico genera espacios de vulnerabilidad, especialmente cuando las reglas no se producen con claridad podrían restringir derechos y el acceso a la justicia. Por lo tanto, establecer de modo amplio que todos los conflictos laborales contra el Estado son competencia de la justicia ordinaria le quita el carácter de subsidiario a la acción de protección, pues los casos excepcionales no serían competencia de la justicia constitucional. En el mismo sentido, se hablaría de una residualidad de la acción de protección, donde el contencioso administrativo es la regla general y la justicia constitucional solo se utilizaría como un último recurso e instancia de la justicia ordinaria.

Se recomienda el uso de la regla jurisprudencial en la sentencia No. 2006-18-EP/24 estrictamente en casos de conflictos con carácter laboral. Por lo cual, es indispensable resaltar la diferencia entre conflictos contra el Estado y conflictos laborales contra el Estado. Es decir, se deberán observar los elementos de la relación de trabajo entre servidores públicos y el Estado para poder caracterizar un conflicto que se adapte a la regla jurisprudencial establecida. Si bien en la sentencia no se detallan los aspectos de aplicación de esta regla, los elementos que otorga la Corte Constitucional permiten deducir el espíritu la regulación. Sin embargo, su

inobservancia conllevaría a limitaciones indebidas en el acceso a la justicia constitucional, considerando que pueden existir conflictos contra el Estado que no tiene el carácter de laboral y por ello no deberían ser excluidos de la procedencia de la acción.

BIBLIOGRAFÍA

- Andrade Santamaria, D., Sailema Armijo, J., Jiménez Martínez, R., & Miranda Chávez, L. (2021). La acción de protección interpuesta por los servidores públicos, en materia administrativa, violenta la seguridad jurídica. *Revista Universidad y Sociedad*, 13(2), 368-376. <https://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus/article/view/2322/2293>
- Burbano, M. (2021). *Análisis jurídico de la admisibilidad y procedencia de la acción de protección en el Ecuador durante el año 2018*. <https://repositorio.puce.edu.ec/server/api/core/bitstreams/0dd7b44d-7b29-4ccc-bfbe-882390ed7b0f/content>
- Crespo Molina, G. (2015). “La Acción de Protección como garantía eficaz de protección de los derechos, análisis del concepto de residualidad. <https://rest-dspace.ucuenca.edu.ec/server/api/core/bitstreams/b0dd1458-b10e-477c-8941-e386122d2102/content>
- De Buen Lozano, N., & Morgado Valenzuela, E. (1997). *Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad social*. Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/139-instituciones-de-derecho-del-trabajo-y-de-la-seguridad-social>
- Díaz Millán, M. (2011). El conflicto: información, resolución, fuentes y actividades. *Hekedamos revista Educativa Digital*, 4(8), 47-62. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3746886.pdf>
- Gómez Lara, C. (1991). *Derecho procesal civil* (Quinta edición ed.). Harla.
- Guerrero, M., & García, H. (2025, 08 10). Desafíos en el Sistema Judicial Ecuatoriano de la Admisión de la Acción de Protección y su Naturaleza. *Revista Ciencias Holguín*, 31(3), 1-14. <http://www.ciencias.holguin.cu/revista/article/view/408>
- Hidalgo Santamaría, A. (2024). La acción de protección, presupuestos de procedibilidad. Un análisis desde los casos de destitución de servidores judiciales. *Universidad Andina Simón Bolívar*. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/9884/1/T4333-MDE-Hidalgo-La%20accion.pdf>
- Landázuri Salazar, L. (2019). Procedibilidad de la acción de protección frente al acto administrativo en el Ecuador. *Universidad Andina Simón Bolívar*. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6708/1/T2915-MDP-Landazuri-Procedibilidad.pdf>
- Lloor Villavicencio, C., & Mastarreno Arteaga, C. (2025). *La Acción de Protección en Ecuador: residualidad o subsidiariedad*.

- <http://repositorio.sangregorio.edu.ec/bitstream/123456789/3795/1/AC%20Loor%20Villavicencio%20Carla%20Leonela-Carlos%20Tito%20Mastarreno%20Arteaga.pdf>
- Montaña Pinto, J., & Porras Velasco, A. (Eds.). (2011). *Apuntes de derecho procesal constitucional: parte especial: garantías constitucionales en Ecuador* (1st ed., Vol. 1). http://bivicce.corteconstitucional.gob.ec/bases/biblo/texto/Apuntes_2/Apuntes_derecho_procesal_constitucional_2.pdf
- Restrepo Pimienta, J., Missas Gómez, J., & Barragán Alfaro, A. (2023). Significación del trabajo decente en Servidores Públicos: Ámbito de la Convención Americana de Derechos Humanos. *Revista De Ciencias Sociales*, 29(3), 191-203. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9102151>
- Sánchez Santacruz, R., Barahona Tapia, L., & Molina Manzo, A. (2021). El principio de subsidiariedad en la acción de protección. *Revista Universidad y Sociedad*, 13(2), 289-300. <https://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus/article/view/2313/2284>
- Suarez Parreño, D. (2022). La residualidad en la aplicación de la acción de protección en relación a la protección eficaz de los derechos. *Pontificia Universidad Católica del Ecuador*. <https://repositorio.puce.edu.ec/server/api/core/bitstreams/43e9c788-5f93-45d6-ad16-08920ec14c58/content>
- Vázquez Vialard, A. (1999). *Derecho del trabajo y de la seguridad social* (Decima ed.). Astrea.
- Villota Palma, L., & Trelles Vicuña, D. (2023). La acción de protección frente a la vulneración del trabajo de servidores públicos con nombramiento provisional. *Visionario Digital*, 7(3), 166-196. <https://www.cienciadigital.org/revistacienciadigital2/index.php/VisionarioDigital/article/view/2671>