

# ANÁLISIS DE LA SENTENCIA 2006-18-EP/24 COMO PRECEDENTE ERRÓNEO EN CONFLICTOS LABORALES PÚBLICOS EN EL ECUADOR

## ANALYSIS OF JUDGMENT 2006-18-EP/24 AS AN ERRONEOUS PRECEDENT IN PUBLIC LABOR DISPUTES IN ECUADOR

Welinton César Villalva Castillo<sup>1</sup>, Linda de las Mercedes Amancha Chiluisa<sup>2</sup>

{welinton.c.villalva.c@pucesa.edu.ec<sup>1</sup>, lamancha@pucesa.edu.ec<sup>2</sup>}

Fecha de recepción: 17/04/2026 / Fecha de aceptación: 11/05/2026 / Fecha de publicación: 12/05/2025

**RESUMEN:** La sentencia 2006-18-EP/24 de la Corte Constitucional del Ecuador ha incidido directamente en la forma de encauzar los conflictos laborales entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos, especialmente cuando se impugnan actos administrativos vinculados con terminación de contratos de servicios ocasionales, finalización de nombramientos provisionales, homologación salarial, supresión de partidas y procesos de liquidación. La relevancia del tema se justifica por el riesgo de retroceso en la tutela de derechos laborales que puede derivarse de la regla general fijada en el párrafo 42, al privilegiar la jurisdicción contencioso-administrativa y reducir el uso de la acción de protección como vía expedita y garantista. El objetivo del estudio fue analizar críticamente la argumentación interpretativa empleada en dicho párrafo, contrastándola con el principio de progresividad y con precedentes constitucionales sobre tutela judicial efectiva. La investigación adoptó un enfoque cualitativo, de tipo teórico-jurisprudencial, con revisión normativa y documental (Constitución, LOSEP, LOEP, COFJ), análisis de la sentencia y consulta de literatura especializada sobre argumentación jurídica, utilizando métodos analítico-sintético e inductivo-deductivo. Entre los principales resultados se identificó una motivación insuficiente para restringir la acción de protección, la confusión de regímenes laborales al pretender un “trato igualitario” con el personal de empresas públicas y la falta de una atribución expresa en la normativa para que lo contencioso-administrativo conozca conflictos laborales con enfoque de derechos. Se concluye que la decisión constituye un precedente erróneo y potencialmente regresivo, que debilita la seguridad jurídica, la estabilidad laboral y el acceso a una tutela judicial efectiva para el servidor público.

**Palabras clave:** Conflictos laborales, servicio público, acción de protección, jurisdicción contencioso-administrativa, tutela judicial efectiva

**ABSTRACT:** The Constitutional Court of Ecuador's Judgment 2006-18-EP/24 has reshaped how labor disputes between the State and public servants are channeled, particularly when

<sup>1</sup>Centro de Posgrados, Pontificia Universidad Católica del Ecuador Sede Ambato PUCESA – Ecuador, <https://orcid.org/0009-0008-3967-5220>; +5930983598433

<sup>2</sup>Centro de Posgrados, Pontificia Universidad Católica del Ecuador Sede Ambato PUCESA – Ecuador, <https://orcid.org/0000-0001-5958-6905>; +5930988223078

administrative acts are challenged in cases involving the termination of temporary service contracts, the end of provisional appointments, salary standardization, the elimination of budget positions, and liquidation processes. The relevance of this topic lies in the risk of a setback in the protection of labor rights stemming from the general rule set out in paragraph 42, which prioritizes contentious-administrative jurisdiction and limits the use of the writ of protection as an expedited, rights-based remedy. This study aims to critically examine the interpretive reasoning adopted in that paragraph, in light of the principle of progressivity and constitutional precedents on effective judicial protection. A qualitative, theoretical-jurisprudential design was used, combining a regulatory and documentary review (Constitution, LOSEP, LOEP, COFJ), an analysis of the judgment, and specialized literature on legal argumentation, through analytical-synthetic and inductive-deductive methods. The main findings show insufficient justification for restricting the writ of protection, a conflation of labor regimes under the rationale of “equal treatment” with employees of public enterprises, and the absence of an explicit legal basis empowering administrative courts to adjudicate labor disputes under a rights-based approach. The study concludes that the judgment constitutes an erroneous and potentially regressive precedent, weakening legal certainty, job stability, and access to effective judicial protection for public servants.

**Keywords:** *Labor disputes, public service, writ of protection, contentious-administrative jurisdiction, effective judicial protection*

## INTRODUCCIÓN

El artículo 229 de la Constitución de la República del Ecuador determina, en su inciso primero, que serán servidoras o servidores públicos las personas que actúen en virtud de una potestad estatal y que ejercerán únicamente las competencias y facultades atribuidas en la Constitución y la ley; en cuanto a las obreras y obreros del sector público, estos se sujetarán al Código del Trabajo (1).

Por su parte, el artículo 228 de la Constitución de la República del Ecuador dispone que el ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley (1).

Desde la expedición de la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) en 2009, cuya finalidad es regular la administración del talento humano en el sector público, las entidades públicas han establecido relaciones laborales con las y los servidores públicos mediante nombramientos permanentes, nombramientos provisionales, contratos de servicios ocasionales, contratos de prestación de servicios profesionales, entre otros, con el propósito de atender requerimientos institucionales y, en ciertos casos, cubrir vacantes definitivas (2).

Durante la relación laboral entre las entidades públicas y las y los servidores públicos se han generado múltiples conflictos, entre ellos la terminación unilateral de contratos de servicios ocasionales, la finalización de nombramientos provisionales, la homologación salarial, la supresión de partidas y los procesos de liquidación. Estas controversias han llevado a que muchos servidores públicos acudan a la jurisdicción constitucional como mecanismo para tutelar sus derechos frente a decisiones administrativas que, en numerosos casos, resultan arbitrarias.

La sentencia 2006-18-EP/24, emitida por la Corte Constitucional del Ecuador, ha generado diversas opiniones y análisis, en particular por lo señalado en el párrafo 42: cuando se impugnan actos administrativos vinculados con conflictos laborales entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos terminación de contratos de servicios ocasionales, finalización de nombramientos provisionales, homologación salarial, supresión de partidas, liquidación, entre otros, el conocimiento de la controversia, por regla general, se someterá a la jurisdicción contencioso-administrativa (3).

A criterio de los autores, la decisión de equiparar estos conflictos con los que se suscitan en las empresas públicas cuyas controversias laborales, por su naturaleza, son conocidas por jueces de trabajo desconoce las diferencias sustanciales entre el régimen aplicable a las y los servidores públicos amparados por la LOSEP y el que rige para el personal de las empresas públicas. Esta equiparación compromete la adecuada tutela de los derechos laborales de quienes se encuentran bajo el régimen del servicio público (4,5).

El presente artículo tiene como finalidad analizar la argumentación interpretativa adoptada por la Corte Constitucional del Ecuador al sostener que, por regla general, la jurisdicción contencioso-administrativa sería la vía adecuada para resolver conflictos laborales entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos. Esta postura resulta cuestionable si se considera la existencia de precedentes en los que jueces constitucionales han reconocido y protegido derechos laborales mediante acciones de protección, particularmente en casos de terminación unilateral de contratos de servicios ocasionales, finalización de nombramientos provisionales, homologación salarial, supresión de partidas presupuestarias y procesos de liquidación, lo que evidencia tensiones con la línea jurisprudencial previa (3).

Este trabajo adopta un enfoque cualitativo y se orienta al análisis de la argumentación interpretativa contenida en el párrafo 42 de la sentencia 2006-18-EP/24, a la luz del principio de progresividad de los derechos laborales y del derecho a la tutela judicial efectiva en el ámbito del servicio público. Sin buscar generalizaciones estadísticas, el estudio se centra en comprender el método interpretativo empleado por la Corte Constitucional, considerando el contexto de decisiones emitidas por jueces constitucionales que han tutelado estos derechos. A criterio de los autores, la regla general fijada en dicha sentencia genera tensiones con precedentes orientados a garantizar una protección efectiva frente a vulneraciones en el empleo público (3).

## MATERIALES Y MÉTODOS

En esta investigación se adoptó una metodología de enfoque cualitativo, característica de las ciencias sociales como el Derecho, con la finalidad de analizar la argumentación interpretativa empleada en el párrafo 42 de la sentencia 2006-18-EP/24 frente al principio de progresividad de derechos, la protección de los derechos laborales de las y los servidores públicos en los conflictos con el Estado y las implicaciones de derivar estas controversias a la jurisdicción contencioso-administrativa bajo un supuesto trato igualitario (13).

Esta investigación se desarrolló a partir de un estudio de carácter teórico y jurisprudencial del derecho, abordado desde la perspectiva de los investigadores y sustentado a través de un enfoque cualitativo, orientado a comprender e interpretar las normas jurídicas en su contexto.

Se realizó una revisión teórica sobre autores y tipos de argumentación utilizados en decisiones judiciales, con la finalidad de examinar la argumentación interpretativa empleada por la Corte Constitucional en la sentencia 2006-18-EP/24 (10,11,12,14,15,16).

La investigación consideró una muestra teórica de 10 autores, propia de este tipo de estudios cualitativos. En cuanto a los métodos, se emplearon los métodos analítico-sintético e inductivo-deductivo, con el fin de identificar y describir los tipos de argumentación presentes en decisiones judiciales.

Esta investigación se inició con una revisión doctrinaria y del marco normativo del Estado ecuatoriano, a partir del análisis de información disponible en el portal de la Corte Constitucional y en el Registro Oficial. Esta revisión permitió identificar las disposiciones jurídicas directamente relacionadas con los conflictos laborales entre el Estado y sus servidores públicos, en especial aquellos vinculados con la terminación de contratos de servicios ocasionales, la finalización de nombramientos provisionales, la homologación salarial, la supresión de partidas presupuestarias y los procesos de liquidación, sí como los criterios jurisdiccionales aplicados para la resolución de este tipo de controversias (3).

Como parte de la fase de revisión documental especializada, se efectuó una búsqueda sistemática de literatura académica compuesta por artículos científicos, libros y ensayos jurídicos relacionados con la sentencia 2006-18-EP/24 y con la derivación de los conflictos laborales entre el Estado ecuatoriano y las y los servidores públicos hacia la jurisdicción contencioso-administrativa. Esta revisión permitió identificar aportes doctrinarios previos, contrastar enfoques interpretativos y situar el problema de investigación dentro del debate jurídico contemporáneo. De manera complementaria, se incorporaron publicaciones elaboradas tanto por académicos como por profesionales del Derecho en libre ejercicio, en la medida en que ofrecían análisis críticos útiles para una comprensión multidimensional y actualizada del objeto de estudio (19).

La investigación cualitativa se estructuró en fases sucesivas. En una primera fase, se realizó la delimitación del problema jurídico y de las categorías de análisis, centradas en la argumentación interpretativa de la sentencia 2006-18-EP/24, el principio de progresividad de los derechos laborales, la tutela judicial efectiva y la competencia jurisdiccional en conflictos laborales del servicio público. En una segunda fase, se desarrolló la búsqueda y recopilación de fuentes normativas y jurisprudenciales en el portal de la Corte Constitucional del Ecuador y en el Registro Oficial. Para ello, se emplearon como criterios de búsqueda palabras clave y combinaciones temáticas tales como “2006-18-EP/24”, “acción de protección”, “conflictos laborales”, “servidores públicos”, “jurisdicción contencioso-administrativa”, “LOSEP”, “LOEP”, “nombramientos provisionales”, “contratos de servicios ocasionales”, “supresión de partidas” y “homologación salarial”.

Como criterios de inclusión se consideraron sentencias, normativa y documentos doctrinarios directamente vinculados con el problema investigado y con el régimen jurídico del empleo público; se excluyeron documentos sin relación temática directa, duplicados o carentes de relevancia argumentativa para el análisis.

En una tercera fase, se procedió a la lectura analítica, clasificación y contraste del material recopilado, con énfasis en la identificación de los fundamentos jurídicos utilizados por la Corte

Constitucional y en la evaluación crítica de la consistencia de su argumentación. Finalmente, en una cuarta fase, se integraron los hallazgos doctrinarios, normativos y jurisprudenciales mediante un análisis jurídico-interpretativo, lo que permitió valorar de manera integral la derivación de estas controversias a la jurisdicción contencioso-administrativa y examinar la solidez argumentativa empleada para justificar dicho traslado. Este procedimiento metodológico busca asegurar la trazabilidad del proceso investigativo y fortalecer la replicabilidad del análisis jurisprudencial (3,13).

## RESULTADOS

La sentencia 2006-18-EP/24 permitió identificar que la Corte Constitucional adoptó una postura restrictiva respecto del uso de la acción de protección en conflictos laborales entre el Estado y sus servidores públicos. Conforme al párrafo 42, se fijó una regla general según la cual este tipo de controversias deben ser conocidas por la jurisdicción contencioso-administrativa, lo que supone una limitación relevante al acceso a una tutela judicial efectiva, en la medida en que reduce el alcance práctico de la acción de protección (3).

Uno de los aspectos más controvertidos de la sentencia es la idea de generar un “trato igualitario” entre los servidores públicos regidos por la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) y aquellos vinculados a empresas públicas, regidos por el Código del Trabajo y la Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP). No obstante, este “trato igualitario” ignora diferencias estructurales entre ambos regímenes. Mientras las relaciones laborales en el marco de la LOEP tienen una naturaleza eminentemente empresarial y flexible, las relaciones bajo la LOSEP se sustentan en principios como la carrera administrativa, la estabilidad laboral, el desarrollo del talento humano y el mejoramiento permanente de la eficiencia, eficacia, calidad y productividad del Estado y de sus instituciones (2,4,5).

Asimismo, se evidenció que la Corte no desarrolló una argumentación sólida que justifique la restricción del uso de la acción de protección en estos casos, omitiendo un análisis del principio de progresividad de los derechos laborales. Este principio, de rango constitucional, exige que el Estado garantice el avance en la protección de derechos, impidiendo retrocesos injustificados. La decisión adoptada en esta sentencia, al restringir el acceso a la justicia constitucional como mecanismo para la protección efectiva de derechos, puede ser entendida como un retroceso en el nivel de tutela que se había consolidado en la relación laboral entre el Estado y los servidores públicos (1,3).

Como un aspecto relevante se puede destacar el alcance de las atribuciones de los tribunales de lo contencioso-administrativo. Es así que, del análisis de artículo 217 del Código Orgánico de la Función Judicial se desprende que dichos órganos poseen competencia para conocer impugnaciones de actos administrativos; sin embargo, no se advierte una habilitación expresa para resolver conflictos de naturaleza laboral entre el Estado y sus servidores. Esta ausencia normativa permite inferir que esta jurisdicción no fue concebida para abordar tales controversias desde una lógica centralmente orientada a la reparación de derechos, lo que debilita la consistencia de la línea argumentativa sostenida en la sentencia examinada (6).

La práctica judicial evidencia que las acciones de protección han constituido el principal instrumento utilizado por los servidores públicos para enfrentar desvinculaciones arbitrarias, supresiones de partidas, terminaciones contractuales y otras decisiones administrativas que

inciden directamente en su estabilidad laboral, registrándose en numerosos caso decisiones favorables a la tutela de sus derechos, ordenando el reintegro de los servidores a sus funciones y el pago de las remuneraciones dejadas de percibir, consolidando un estándar de protección que ahora corre el riesgo de ser debilitado por la aplicación del precedente del párrafo 42 de la sentencia 2006-18-EP/24, cuyo impacto podría traducirse en una reducción de la tutela judicial efectiva y en un obstáculo adicional para el ejercicio pleno de los derechos laborales en el sector público (7).

### **El Estado y la relación laboral con los servidores públicos**

El Estado ecuatoriano reconoce el derecho al trabajo en todas sus formas como un deber social y económico, así como una fuente de realización personal y base de la economía. En cuanto a la relación laboral en el sector público, la Constitución de 2008 estableció un régimen específico y, posteriormente, se expidieron la LOSEP y su Reglamento General como instrumentos legales que regulan la vinculación de personal en las diferentes instituciones públicas (1,2).

La LOSEP y su Reglamento General regulan la vinculación de las personas con el sector público a través de nombramientos permanentes, nombramientos provisionales, contratos de servicios ocasionales y contratos de servicios profesionales. Estas modalidades han sido utilizadas, a lo largo de los años, tanto para cubrir necesidades institucionales de manera adecuada como, en ciertos casos, de forma abusiva, generando precariedad durante la relación laboral (2).

### **Conflictos laborales entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos**

La LOSEP, en su artículo 47, contempla las causales por las cuales las y los servidores públicos cesarán definitivamente en sus funciones; entre ellas se encuentran la supresión de partidas y la compra de renuncia con indemnización (2).

Más adelante en el artículo 58 de la Ley Orgánica del Servicio Público se regula el contrato de servicios ocasionales como una modalidad de contratación ocasional para la ejecución de actividades no permanentes, estableciendo el tiempo de hasta un año para su uso y señalando que este tipo de contratos no genera estabilidad (2).

Por otra parte, el Reglamento General a la LOSEP establece, en su artículo 17, las clases de nombramientos. En ese marco, define a los nombramientos provisionales como aquellos otorgados para ocupar temporalmente los puestos determinados en el literal b) del artículo 17 de la LOSEP, y precisa que no generan derecho a estabilidad para la o el servidor. A su vez, el artículo 18, literal c), del mismo cuerpo legal dispone, de forma excepcional, los casos en los que se podrá expedir un nombramiento provisional, entre ellos, para ocupar un puesto cuya partida estuviere vacante hasta obtener al ganador del concurso de méritos y oposición.

La mayoría de conflictos laborales entre el Estado y sus servidores públicos tiene su origen en desvinculaciones ejecutadas bajo las figuras citadas. Estas decisiones, ilegales y atentatorias contra derechos laborales, han obligado a interponer acciones de protección en contra del Estado. En determinados casos se ha logrado el reintegro al puesto de trabajo y el pago de

remuneraciones dejadas de percibir por el tiempo de desvinculación; en otros, las y los exservidores públicos no han recuperado sus cargos.

Es preciso recalcar que, a lo largo de los últimos años, los conflictos laborales entre el Estado y sus servidores públicos han sido resueltos mediante acciones de protección, las cuales han demostrado ser un mecanismo eficaz para garantizar la tutela de derechos frente a actos administrativos arbitrarios, ilegales y carentes de motivación. Estas acciones no solo han permitido el restablecimiento de derechos vulnerados —como la reincorporación al puesto de trabajo o el pago de remuneraciones dejadas de percibir—, sino que además han generado precedentes que han sido utilizados como referencia para resolver casos similares en distintas jurisdicciones del país (3).

La acción de protección ha fortalecido el marco de protección de los derechos laborales de los servidores públicos en las instituciones públicas, precisamente por las transgresiones cometidas por autoridades estatales en procesos de desvinculación, supresión de partidas o terminación de contratos. En ese sentido, ha funcionado como un verdadero “mecanismo constitucional de protección de derechos”, permitiendo a los servidores públicos acceder a una vía judicial ágil, efectiva y orientada a la restitución inmediata de sus derechos (3).

Derivar los conflictos laborales entre el Estado y sus servidores públicos a la jurisdicción contencioso-administrativa, conforme a la regla general establecida en el párrafo 42 de la sentencia 2006-18-EP/24, representa una seria afectación al principio de progresividad de los derechos, al debilitar los avances alcanzados por la justicia constitucional en la construcción de una cultura institucional basada en el respeto, la estabilidad y la protección del trabajo en el sector público (1,3,7).

### **Trato igualitario hacia los servidores públicos respecto a los conflictos laborales generados por los empleados sujetos al Código del Trabajo y a la Ley Orgánica de Empresas Públicas**

La Ley Orgánica de Empresas Públicas fue expedida como una normativa que permita a las empresas públicas creadas por el Estado contar con posibilidades competitivas similares a las de una empresa privada, a fin de adaptarse a la dinámica comercial y a la versatilidad del mercado, y adoptar decisiones necesarias para cumplir objetivos empresariales y de negocio (4,17).

Con la vigencia de la Ley Orgánica de Empresas Públicas se incorpora en el servicio público ecuatoriano un “nuevo tipo” de servidor, ajeno a las disposiciones de la LOSEP y sometido al Código del Trabajo, tal como lo dispone el artículo 32 de la LOEP: “Art. 32.- Solución de controversias.- Las controversias que se originaren de las relaciones laborales entre las empresas públicas y sus servidores de carrera u obreros, serán resueltas por la autoridad del trabajo o los jueces de trabajo competentes, quienes para el efecto observarán las disposiciones especiales previstas en este Título”. Esta disposición confirma que la relación laboral con el personal de las empresas públicas se rige por una lógica de gestión empresarial, con mayor flexibilidad que el régimen de carrera del servicio público (4,5).

Precisamente la Ley Orgánica de Empresas Públicas faculta a que las empresas públicas puedan terminar unilateralmente la relación laboral por parte del empleador, con la obligación de indemnizar en el sector privado, figura jurídica aceptada en nuestra legislación,



con excepciones a grupos considerados de especial atención. Es por ello que en el artículo 30 numeral 4 de la LOEP, posibilita al empleador a “separar a sus servidores” siempre y cuando se garantice el pago de una indemnización, pero no la restitución del puesto de trabajo, tal como sucede con la empresa privada. La OIT, sobre la figura de despido lo aceptado, siempre que se garantice en forma previa, el pago de una indemnización (4,5).

Ahora bien, la relación laboral entre el Estado y el servidor público que presta servicios en una empresa pública, bajo el régimen del Código del Trabajo, no puede equipararse a la relación que mantiene el Estado con los servidores públicos de las instituciones sujetas al régimen de la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP). Las empresas públicas, por su propia naturaleza, están orientadas a funcionar bajo criterios de competitividad similares a los del sector privado, lo que implica que el empleador debe conservar la facultad de reorganizar su personal para garantizar la sostenibilidad y eficiencia de la actividad empresarial (4,5,17,18).

En cambio, las instituciones públicas tienen como finalidad la prestación de servicios a la ciudadanía, y la LOSEP establece un régimen orientado a la consolidación de una carrera administrativa que promueva el desarrollo profesional, técnico y ético del servidor público. Este modelo busca asegurar la mejora continua en la calidad, eficiencia y eficacia de la institución pública, mediante la conformación y fortalecimiento del talento humano, sustentado en principios como la igualdad de derechos, la equidad en el acceso a oportunidades y la no discriminación (2).

Con el fin de evidenciar de manera más precisa las diferencias sustanciales entre ambos regímenes jurídicos, se presenta a continuación una tabla comparativa que contrasta los derechos y garantías propios del régimen de la LOSEP frente a la flexibilidad característica de la LOEP. Esta comparación permite advertir que la equiparación realizada por la Corte Constitucional en la sentencia 2006-18-EP/24 omite distinciones normativas relevantes para determinar la vía jurisdiccional adecuada en los conflictos laborales del sector público (2,4,5).

**Tabla 1. Diferencias sustanciales entre el régimen LOSEP y el régimen LOEP**

| Criterio comparado                | Régimen LOSEP                                                                                                                                                      | Régimen LOEP                                                                                                                                                | Relevancia para el error interpretativo                                                                                                                                                              |
|-----------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Naturaleza de la relación laboral | Se sustenta en la carrera administrativa, en la organización del talento humano y en principios de estabilidad, profesionalización y servicio a la ciudadanía. (2) | Responde a una lógica empresarial y competitiva, vinculada a criterios de gestión flexible propios de las empresas públicas. (4,17)                         | La Corte no distingue entre una relación estatutaria de servicio público y una relación laboral con orientación empresarial, pese a que esta diferencia condiciona la protección jurídica aplicable. |
| Finalidad del régimen             | Busca garantizar continuidad institucional, eficiencia administrativa, desarrollo profesional y fortalecimiento del servicio público. (2)                          | Busca dotar a las empresas públicas de herramientas competitivas semejantes a las del sector privado para cumplir fines de negocio y sostenibilidad. (4,17) | La equiparación entre ambos regímenes desconoce que sus objetivos normativos son distintos, por lo que no puede asumirse una misma respuesta jurisdiccional como regla general.                      |

|                                                |                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                          |
|------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Estabilidad y desvinculación                   | Aunque existen modalidades sin estabilidad plena, el régimen se inserta en una estructura de garantías del empleo público y control reforzado sobre decisiones administrativas que afectan derechos. (2,3) | El artículo 30 de la LOEP permite separar a servidores de carrera u obreros con pago de indemnización, reflejando una flexibilidad mayor en la terminación de la relación laboral. (4,5)        | La Corte omite que la mayor flexibilidad de desvinculación prevista en la LOEP no es trasladable sin más al régimen LOSEP, donde la afectación de derechos puede requerir tutela constitucional inmediata.               |
| Órgano competente para controversias laborales | Los conflictos suelen involucrar actos administrativos y, cuando existe vulneración de derechos, han sido conocidos mediante acción de protección como vía idónea de tutela. (3,7)                         | El artículo 32 de la LOEP dispone expresamente que las controversias laborales de las empresas públicas serán resueltas por la autoridad del trabajo o por jueces de trabajo competentes. (4,5) | La existencia de una regla expresa en la LOEP evidencia que el legislador diferenció ambos regímenes; por ello, extrapolar esa lógica a la LOSEP constituye una inferencia interpretativa insuficientemente justificada. |
| Tipo de protección predominante                | Predomina una protección reforzada del vínculo con el servicio público, especialmente cuando están comprometidos derechos como estabilidad, debido proceso, igualdad y tutela judicial efectiva. (1,2,3,7) | Predomina una lógica de reparación e indemnización compatible con la dinámica empresarial y con la solución de controversias en la jurisdicción laboral ordinaria. (4,5)                        | La decisión de la Corte reduce indebidamente la especificidad protectora del régimen LOSEP al asimilarlo a un modelo más flexible diseñado para empresas públicas.                                                       |

**Fuente:** Elaboración propia con base en la LOSEP, la LOEP, el Código del Trabajo, la Sentencia No. 2006-18-EP/24 y doctrina especializada. (2,3,4,5,17,18)

La comparación precedente muestra que la LOSEP y la LOEP no solo regulan relaciones laborales distintas, sino que además responden a finalidades normativas y mecanismos de protección divergentes. En particular, los artículos 30 y 32 de la LOEP confirman que el legislador previó para las empresas públicas un esquema de mayor flexibilidad en la desvinculación y una solución de controversias ante la jurisdicción laboral ordinaria, elementos que no pueden ser trasladados automáticamente al régimen estatutario del servicio público. Por ello, la interpretación de la Corte Constitucional incurre en un error al construir un “trato igualitario” que desatiende diferencias sustanciales y debilita la tutela reforzada que corresponde a las y los servidores sujetos a la LOSEP (2,3,4,5).

En definitiva, la Corte Constitucional incurre en un error interpretativo al pretender establecer un trato igualitario entre los conflictos laborales que involucran a servidores públicos sujetos al régimen de la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) y aquellos que corresponden a trabajadores de empresas públicas regulados por la Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP). Derivar ambos tipos de controversias a la misma jurisdicción contencioso-administrativa —sin atender a las diferencias entre los regímenes jurídicos que los rigen— desnaturaliza el vínculo laboral de carrera y carácter garantista previsto en la LOSEP, frente a la lógica contractual, flexible y orientada al desempeño empresarial propia de las empresas públicas; además,



tensiona el principio de progresividad de derechos y limita el uso de las acciones de protección (2,4,5).

### **Fundamentos jurídicos de la sentencia 2006-18-EP/24 y su aplicación en conflictos laborales entre el Estado y sus servidores públicos**

El artículo 217 del Código Orgánico de la Función Judicial establece de manera expresa las atribuciones y deberes de los tribunales de lo contencioso administrativo. Entre estas competencias se encuentra la de conocer y resolver las controversias que se susciten entre la administración pública y los particulares, cuando exista una posible violación de normas legales o de derechos individuales; así como conocer y resolver las impugnaciones interpuestas contra reglamentos, resoluciones y demás actos normativos de rango inferior a la ley, en materia no tributaria. De igual manera, los tribunales tienen competencia para resolver demandas presentadas en contra de actos, contratos o hechos administrativos no tributarios, emanados de las instituciones del Estado, siempre que dichos actos afecten intereses o derechos subjetivos de personas naturales o jurídicas (6,20).

Estas atribuciones y deberes demuestran que la función principal de los tribunales de lo contencioso-administrativo es ejercer control de legalidad sobre los actos administrativos de las instituciones públicas; sin embargo, en ningún caso se establece de forma expresa que sean competentes para conocer conflictos laborales entre el Estado y sus servidores públicos. Esta falta de precisión evidencia que los conflictos de carácter laboral, especialmente aquellos relacionados con la estabilidad y la protección de derechos fundamentales, requieren una tutela judicial efectiva que trascienda el control formal de legalidad que caracteriza a esta jurisdicción (6).

Uno de los principales fundamentos jurídicos que se advierte en el párrafo 42 de la sentencia 2006-18-EP/24 es la aplicación del principio de especialidad, conforme al cual los actos administrativos dictados por autoridades públicas deben ser impugnados ante la jurisdicción contencioso-administrativa. En este punto, la Corte considera que, al tratarse de actos emanados de entidades del sector público, corresponde a los jueces de lo contencioso-administrativo resolverlos, sin que, a criterio de la Corte, exista una violación directa de derechos constitucionales que justifique el uso de la acción de protección (3,6).

No obstante, esta interpretación jurídica omite una valoración integral del principio de progresividad de los derechos laborales, consagrado en el artículo 11 de la Constitución, así como el principio de tutela judicial efectiva previsto en el artículo 75 del mismo texto constitucional y la sentencia Nro. 307-10-EP/19 emitida por la misma Corte Constitucional al señalar que: (1,7)

“esta Corte considera que la naturaleza jurídica del acto no determina la competencia de los jueces al conocer una acción de protección, sino que el fundamento de la demanda sea la existencia de una vulneración de derechos constitucionales (...)” (7).

El párrafo 42 de la sentencia 2006-18-EP/24 no desarrolla con suficiente profundidad la distinción entre el régimen laboral aplicable a los servidores públicos sujetos a la LOSEP y aquel correspondiente a los trabajadores de empresas públicas bajo la LOEP, cuyas relaciones

laborales están reguladas por el Código del Trabajo y, en consecuencia, sometidas a la justicia ordinaria.

En síntesis, aunque el párrafo 42 de la sentencia 2006-18-EP/24 encuentra sus fundamentos jurídicos en la Ley Orgánica del Servicio Público, la Ley Orgánica de Empresas Públicas y el principio de especialidad, esta regla general puede representar una interpretación restrictiva y limitar la garantía de derechos por parte de los jueces que conozcan acciones de protección en caso de conflictos laborales (2,3,4).

### **Argumentación interpretativa empleada en el párrafo 42 de la sentencia 2006-18-EP/24 frente al principio de progresividad de derechos**

La argumentación jurídica consiste en exponer razones fundamentadas con el propósito de persuadir respecto de una cuestión jurídica determinada. Se trata de una técnica que requiere tanto formación teórica como habilidades prácticas especializadas (10,11,12,14,15,19).

La argumentación interpretativa, según Carlos Alberto Etala en su Diccionario Jurídico de Interpretación y Argumentación, busca determinar del modo más racional posible la solución de cuestiones controvertidas en las que son posibles diferentes resultados interpretativos entre los que es necesario elegir (2016, 26) (8).

El ejercicio de la función jurisdiccional exige al juez el cumplimiento de tres actividades esenciales:

- a) La actividad procesal, consistente en que el procedimiento para dirimir el litigio se sustancie conforme a las normas jurídicas procesales. Sólo así la decisión resolutoria del litigio será procesalmente conforme al derecho.
- b) La actividad decisoria, que consiste en dictar una decisión que resuelva el litigio. Para cumplir la obligación de juzgar, esa decisión puede ser una decisión cualquiera, por absurda que sea. Pero, para cumplir la obligación jurisdiccional, dicha decisión ha de ser una decisión que diga el derecho. Sólo en este caso la decisión será materialmente conforme al derecho
- c) La actividad justificatoria, que es la acción de motivar la decisión dictada

De acuerdo a Rafael Hernández, en su libro Razonamiento en la Sentencia Judicial, señala que de estas tres obligaciones, la de motivar es la que más atención ha recibido por parte de los teóricos y es por esta causa que las opiniones acerca de la motivación de las decisiones judiciales sean tan numerosas y dispares (2013: 100) (9).

Desde esta perspectiva, el análisis de la sentencia 2006-18-EP/24, en particular del párrafo 42, evidencia que la Corte Constitucional optó por una argumentación interpretativa de corte restrictivo. En lugar de examinar el fondo de los conflictos laborales entre el Estado y sus servidores públicos a la luz de los principios constitucionales —especialmente el principio de progresividad de los derechos y el derecho a la tutela judicial efectiva—, la Corte estableció una regla general que limita el acceso a la justicia constitucional en este tipo de casos. Esta decisión, al derivar de forma automática los conflictos laborales al ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa, no solo reduce el estándar de protección previamente alcanzado, sino que también desconoce la función garantista de la acción de protección (3,16).

Lo preocupante de esta línea argumentativa es que parte de una concepción formal del derecho, en la que la naturaleza del acto administrativo prevalece sobre la posible vulneración de derechos fundamentales. Esta postura resulta incompatible con otros precedentes de la propia Corte Constitucional, en los cuales se ha sostenido que la activación de la competencia constitucional no depende de la naturaleza formal del acto impugnado, sino de la existencia efectiva de una vulneración a derechos reconocidos en la Constitución. La motivación desarrollada en la sentencia objeto de análisis evidencia una interpretación restrictiva que se aparta de una lectura evolutiva y garantista del derecho constitucional, generando efectos regresivos en la protección de los derechos laborales de los servidores públicos y afectando el estándar de tutela previamente consolidado (7).

Desde una perspectiva crítica, la limitación impuesta a la acción de protección resulta problemática, pues tensiona el principio de progresividad de los derechos constitucionales al no ofrecer una justificación sólida que explique por qué el traslado de los conflictos laborales a la jurisdicción contencioso-administrativa garantizaría una tutela más adecuada. Lejos de fortalecer la protección de los derechos, esta restricción desconoce que, en la práctica, la acción de protección ha sido un mecanismo eficaz para enfrentar decisiones administrativas arbitrarias en el empleo público, permitiendo el restablecimiento de derecho vulnerados. En ese sentido, reducir su alcance debilita los medios de defensa de los servidores públicos y compromete la coherencia y eficacia del sistema de justicia constitucional.

## DISCUSIÓN

La Sentencia 2006-18-EP/24, marca un momento relevante en la interpretación de los conflictos laborales entre el Estado y sus servidores públicos. Sin embargo, el examen crítico de su contenido permite advertir cuestionamientos sustanciales respecto del alcance y la consistencia de la argumentación desarrollada por la Corte Constitucional, en particular en relación con el principio de progresividad de los derechos y con la coherencia de esta decisión frente a su propia línea jurisprudencial previa (3).

Uno de los principales aspectos observados en el análisis es que la Corte fundamenta su razonamiento en la idea de establecer un supuesto “trato igualitario” en materia de competencia jurisdiccional entre los distintos regímenes laborales. No obstante, dicha equiparación resulta jurídicamente problemática si se consideran las diferencias estructurales que caracterizan a cada uno de estos regímenes. En el caso de las empresas públicas, la Ley Orgánica de Empresas Públicas establece de manera expresa que los conflictos laborales deben ser conocidos por jueces de trabajo, en atención a que estas relaciones se rigen por el Código del Trabajo y responden a una lógica empresarial, flexible y orientada a criterios de competitividad (4,5).

Las relaciones laborales reguladas por la Ley Orgánica del Servicio Público presentan una naturaleza distinta, sustentada en principios como la carrera administrativa, la estabilidad, la profesionalización del talento humano, y el cumplimiento de objetivos institucionales vinculados con la eficiencia, la calidad y la mejora continua de la gestión estatal. (2) Estas diferencias reflejan que no resulta adecuado trasladar automáticamente criterios jurisdiccionales de un régimen a otro sin un análisis sustantivo de su impacto en la protección de derechos.

Resulta especialmente preocupante que la Corte haya optado por restringir la procedencia de la acción de protección en este tipo de controversias, trasladando la competencia a la jurisdicción contencioso-administrativa sin un examen profundo de las consecuencias que esta decisión general sobre los derechos de los servidores públicos. Si bien es cierto que los tribunales contenciosos-administrativos cumplen una función central de control de legalidad, también lo es que su diseño procesal no ofrece las mismas garantías de celeridad ni está orientado, de manera prioritaria, a la reparación integral de derechos, como ocurre en el ámbito de la justicia constitucional (6,7).

La discusión debe situarse, entonces, en la relación entre el precedente fijado por la Corte y la realidad procesal que enfrentan los servidores públicos al momento de buscar la tutela de sus derechos. La acción de protección ha demostrado ser una herramienta eficaz frente a los actos administrativos que, pese a su apariencia de legalidad, encubren arbitrariedades, deficiencias de motivación o decisiones desproporcionadas. La remisión de estos casos a la jurisdicción contencioso-administrativa no solo prolonga los procesos, sino que reduce las posibilidades de una restitución efectiva, especialmente cuando los jueces carecen de formación especializada en derechos laborales del sector público.

A ello se le suma la contradicción con criterios previamente sostenidos por la misma Corte Constitucional, como el expuesto en la sentencia Nro. 307-10-EP/19, en la que se afirmó con claridad que lo determinante para fijar la competencia no es la naturaleza formal del acto administrativo, sino la existencia real de una vulneración de derechos constitucionales. Esta falta de consistencia interna debilita la seguridad jurídica y genera un escenario de incertidumbre para quienes buscan una vía adecuada y expedita para la defensa de sus derechos frente al Estado (7).

La argumentación adoptada a la sentencia Nro. 2006-18-EO/2024, refleja una interpretación que, lejos de fortalecer el marco de protección de los derechos de los servidores públicos, introduce restricciones basadas en criterios formales que pueden obstaculizar el acceso a una justicia oportuna y efectiva. El análisis desarrollado no persigue deslegitimar el rol de la Corte Constitucional, sino resaltar la necesidad de revisar críticamente este precedente a fin de reforzar una interpretación constitucional coherente, garantista y acorde con los principios que sustentan el Estado constitucional de derechos y justicia (3,16).

## CONCLUSIONES

El estudio evidencia que la regla general establecida en el párrafo 42 de la sentencia 2006-18-EP/24 configura un precedente que, bajo un enfoque formalista, traslada los conflictos laborales entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos a la jurisdicción contencioso-administrativa. Esta decisión se sustenta en un supuesto “trato igualitario” con el personal de empresas públicas; sin embargo, dicha equiparación desconoce las diferencias estructurales entre el régimen de la LOSEP orientado a la carrera administrativa, la estabilidad y el fortalecimiento del talento humano y el régimen de la LOEP/Código del Trabajo, de lógica empresarial y mayor flexibilidad. En consecuencia, la solución jurisdiccional propuesta por la Corte resulta conceptualmente imprecisa y normativamente insuficiente para responder a la especificidad del empleo público y a los conflictos derivados de desvinculaciones, supresión de partidas, finalización de nombramientos provisionales u otras decisiones administrativas.



Se concluye que la argumentación utilizada para restringir, por regla general, la acción de protección carece de una motivación reforzada frente a estándares constitucionales como la tutela judicial efectiva (art. 75) y el principio de progresividad (art. 11.8). El análisis muestra que la Corte privilegia la naturaleza del acto administrativo por sobre la verificación de una posible vulneración de derechos, en tensión con la línea jurisprudencial que reconoce que la competencia constitucional se activa por la afectación a derechos y no por la etiqueta del acto. En la praxis, las acciones de protección han operado como un mecanismo idóneo para reparar vulneraciones vinculadas con estabilidad, debido proceso, igualdad y seguridad jurídica, especialmente en escenarios de arbitrariedad o falta de motivación. En ese sentido, el párrafo 42 rompe con esa línea jurisprudencial y eleva barreras de acceso a una vía expedita, lo que puede traducirse en un retroceso injustificado del nivel de protección alcanzado para el servidor público (7).

Finalmente, se determina que la jurisdicción contencioso-administrativa, conforme a las atribuciones previstas en el COFJ, se orienta principalmente al control de legalidad del acto administrativo y no fue diseñada para brindar, de manera prioritaria, una respuesta constitucional y reparadora frente a conflictos laborales del servicio público. La ausencia de una habilitación expresa para conocer este tipo de controversias con enfoque de derechos, sumada a la menor celeridad procesal, puede debilitar la eficacia de la tutela y afectar de forma directa la estabilidad laboral, el restablecimiento oportuno de derechos y la seguridad jurídica. En ese marco, el artículo sostiene que el precedente debe interpretarse con cautela y de forma compatible con la Constitución: la acción de protección debe mantenerse disponible cuando existan vulneraciones de derechos constitucionales en el ámbito laboral público, evitando que la regla general opere como una exclusión automática que desnaturalice el carácter garantista del Estado constitucional de derechos y justicia (3).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Ecuador. Constitución de la República del Ecuador. 13 jul 2011.
2. Ecuador. Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP). 6 oct 2010.
3. Ecuador. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2006-18-EP/24. 13 mar 2024.
4. Ecuador. Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP). 16 oct 2009.
5. Ecuador. Código del Trabajo. 16 dic 2005.
6. Ecuador. Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ). 9 mar 2009.
7. Ecuador. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 307-10-EP/19. 9 jul 2019.
8. Etala CA. Diccionario jurídico de interpretación y argumentación. Madrid: Marcial Pons; 2016.
9. Hernández R. Razonamiento de la sentencia judicial. Madrid: Marcial Pons; 2013.
10. Atienza M. Curso de argumentación jurídica. Madrid: Trotta; 2013.
11. García JA. Razonamiento jurídico y argumentación. Puno: ZELA Grupo Editorial; 2019.
12. Lifante I. Argumentación e interpretación jurídica. Valencia: Tirant lo Blanch; 2018.
13. Martínez D. Metodología jurídica y argumentación. Madrid: Marcial Pons; 2010.
14. Otero M. Argumentos de la argumentación jurídica. México DF: Porrúa Perú; 2015.
15. Perelman C. Tratado de la argumentación. Barcelona: Gredos; 2015.
16. Chiassoni P. Introducción a la argumentación constitucional. Lima: Palestra Editores; 2024.
17. Gonzalez F. Las empresas públicas en el Ecuador. Quito: Universidad de Cuenca; 2017.

18. Younes D. Derecho administrativo laboral. Bogotá: Temis; 2018.
19. Navarro F. Oratoria forense y argumentación jurídica. Buenos Aires: Ediciones D&D; 2021.
20. Ecuador. Código Orgánico Administrativo (COA). 7 jul 2017.