Quito, D. M., 10 de abril del 2012

SENTENCIA N.° 122-12-SEP-CC

CASO N.° 0730-09-EP

CORTE CONSTITUCIONAL PARA EL PERIODO DE TRANSICIÓN

Juez constitucional ponente: Dr. Patricio Pazmiño Freire

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La causa ingresó a la Corte Constitucional, para el período de transición, el 17 de septiembre del 2009.

En esta misma fecha, el secretario general de la Corte Constitucional certificó que no se había presentado otra demanda con identidad de sujeto, objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, el 26 de noviembre del 2009, aceptó a trámite la acción extraordinaria de protección N.° 0730-09-EP.

La Primera Sala de Sustanciación de la Corte Constitucional, el 11 de enero del 2010, avocó conocimiento de la causa, de conformidad con lo previsto en la Segunda Disposición Transitoria de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo al sorteo efectuado, correspondió sustanciar la presente acción al Dr. Alfonso Luz Yunes, juez constitucional de la Primera Sala.

Detalle de la demanda

El señor Carlos Luis Ramírez Villamar, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 53 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jimenez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 2565 -177 / 2563 - 144
email: comunicacion@cce.gob.ec

período de transición, interpuso acción extraordinaria de protección, manifestando que la decisión judicial que impugna es la sentencia emitida el 29 de mayo del 2009, en la acción de protección N.° 285-2009, por la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, mediante la cual se declaró sin lugar la acción de protección planteada.

Que se han violado los contenidos de los artículos 33, 66, numeral 2; 76, 82, 229, incisos primero y segundo, 325, 326, numeral 1, y 327 de la Constitución de la República, y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Que la Sala de la Corte Provincial en su fallo consideró que lo dispuesto en el literal **a** del artículo 50 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el período de transición, al invocar la existencia de un daño grave ocasionado al despedirla intempestivamente de su trabajo, solo es procedente para el caso de acciones de protección propuestas en contra de particulares, y no en el caso de acciones en contra de autoridades públicas no judiciales; que existen las vías administrativas y judiciales ordinarias para reclamar; que las referencias jurisdiccionales entregadas se refieren a amparos constitucionales normados y regulados por el artículo 95 de la anterior Constitución.

Que existe falta de motivación en la sentencia, lo que viola su derecho a la defensa y por tanto produce la nulidad de los fallos, como lo dispone el literal **l** del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República.

Solicitó que se deje sin efecto la sentencia del 29 de mayo del 2009, en la acción de protección N.° 285-2009, dictada por la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas y se disponga que las cosas vuelvan al estado anterior a la expedición del acto contenido en la comunicación interna N.° G-0509-2008 del 25 de junio del 2008, suscrita por el señor gerente de Autoridad Portuaria de Guayaquil y, como consecuencia, se le restituya al cargo de líder de Sistemas de la Unidad de Sistemas de la Autoridad Portuaria de Guayaquil y el pago de las remuneraciones que dejó de percibir desde el mes de julio del 2008 hasta la presente fecha, con sus respectivos intereses.

Contestación a la demanda

Los doctores Efraín Duque Ruiz, Luis Riofrío Terán y Francisco Morales Garcés, jueces de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, manifestaron que el fallo del 29 de mayo del 2009 fue resuelto en base a la pretensión del accionante, que consistía en la restitución al cargo que venía desempeñando de líder de Sistemas de la Unidad de Sistemas de Autoridad Portuaria de Guayaquil y el pago de las remuneraciones dejadas de percibir desde el mes de julio del 2008 hasta la fecha, con sus respectivos intereses. Que el actor prestó sus servicios en la entidad en calidad de líder de Sistemas de la Unidad de Sistemas bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios ocasionales desde el 10 de octubre del 2001 hasta el 23 de junio del 2008, en que el señor gerente de Autoridad Portuaria de Guayaquil le hizo conocer su deseo de terminar la relación laboral, toda vez que el contrato N.° RG-020-2008 de Servicios Ocasionales terminó el 30 de junio del 2008, lo que considera, vulnera el derecho a la estabilidad de los servidores públicos, contemplado en la Constitución, así como el derecho al trabajo. Que la Sala, en el considerando tercero, tomó en cuenta lo dispuesto en los artículos 88 de la Constitución de la República y 50 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el período de transición, y en el considerando cuarto señaló que era improcedente la acción propuesta, al fundamentarse en la existencia de un daño grave supuestamente ocasionado al proponente, al separarlo intempestivamente de sus funciones y colocarlo en situación de desocupación, ya que el supuesto daño ocasionado por la violación de su derecho al trabajo no procede de una persona particular, como lo exige la Constitución, y que para ello existen los procedimientos y vías administrativas y judiciales ordinarias pertinentes. Por lo señalado, la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, confirmó la sentencia recurrida y dejó a salvo el derecho del accionante a presentar su reclamación por la vía pertinente.

La abogada Diana Dunn Enderica, en su calidad de gerente (e) de la Autoridad Portuaria de Guayaquil, señaló que Autoridad Portuaria de Guayaquil estaba facultada para dar por terminado el contrato ocasional, como lo señala el literal **a** del artículo 23 del Reglamento de la LOSCCA. Que al dictarse la sentencia impugnada, la Sala consideró que el actor, en su libelo, se proclamaba trabajador permanente de la APG y que su separación de la institución debió darse a través de un sumario administrativo, a efectos de poder ejercer su derecho a la defensa, lo que significa que el actor pretendió que en una acción

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jimenez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 2565 -177 / 2563 - 144
email: comunicacion@cce.gob.ec

constitucional de protección se discuta la legalidad de su separación de Autoridad Portuaria de Guayaquil, lo que es improcedente, y permitió a la Sala desechar la acción interpuesta por no ser materia constitucional. Para reconocer al accionante su supuesta calidad de servidor público con estabilidad, el asunto debe ser reconocido o negado en un proceso de justicia ordinario y no en una acción constitucional, lo que fue tomado en cuenta en el fallo de la Sala que ahora se impugna. Que no tiene sustento lo manifestado por el accionante referente a que la sentencia es atentatoria contra los derechos constitucionales, solicitando que se rechace dicha acción.

El director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, manifestó que la demanda no reunía los requisitos de procedibilidad señalados en el artículo 52 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el período de transición. Que el acto que motiva la acción es una sentencia constitucional de las previstas en el artículo 82 de las Reglas dictadas para la Corte Constitucional, y al tratarse de una sentencia de última y definitiva instancia lo que correspondía era su ejecución. El accionante mantenía una relación contractual con la entidad demandada, bajo la modalidad de contrato ocasional, relación regulada por la LOSCCA y su Reglamento. Que no existía violación de derechos constitucionales, debido a que para la terminación de un contrato ocasional por cumplimiento del plazo no se requiere instaurar ningún tipo de procedimiento y menos un sumario administrativo, porque no se trataba de una sanción. Que los jueces constitucionales aplicaron lo dispuesto en el literal **a** del artículo 50 de las Reglas de Procedimiento dictadas por la Corte Constitucional, que advierte que no proceden las acciones de protección mientras no existan las vías judiciales ordinarias para la reclamación de sus intereses.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección, al amparo de lo dispuesto en el artículo 27 del Régimen de Transición, en concordancia con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución, publicados en el Registro Oficial N.° 446 del 13 de noviembre del 2008, y la Disposición Transitoria Segunda de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en razón de que la presente acción ingresó antes de la vigencia de esta ley, siendo aplicables al

trámite las Reglas de Procedimiento publicadas en el Suplemento del Registro Oficial N.° 466 del 13 de noviembre del 2008.

La Corte Constitucional se ha pronunciado en reiteradas ocasiones respecto de la naturaleza, alcance y efectos de la acción extraordinaria de protección, consagrada en el artículo 94 de la Constitución de la República, en los siguientes términos: "La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional. El recurso procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado".

En este orden, "cabe señalar que la acción extraordinaria de protección nace y existe para garantizar que la supremacía de la Constitución sea segura; para garantizar y resguardar el debido proceso en cuanto a su efectividad y resultados concretos; el respeto a los derechos constitucionales para procurar la justicia, ampliándose así el marco del control constitucional. Es por ende una acción constitucional para proteger, precautelar, tutelar y amparar los derechos constitucionales que han sido violados o afectados por la acción u omisión en un fallo judicial (sentencia o auto definitivo) dictado por un juez"[1]. De allí que la naturaleza de esta acción sea subsidiaria, debido a que para su admisibilidad deben reunirse ciertos requisitos o, en otras palabras, cumplir cierta regulación que evite el abuso de la misma.

De esta forma, la acción extraordinaria de protección procede exclusivamente en contra de sentencias, autos en firme o ejecutoriados o resoluciones con fuerza de sentencia. Una vez superado este presupuesto de procedibilidad, procede analizar otros, como son los referidos a la vulneración por acción u omisión de derechos constituciones y del debido proceso. En este punto, cabe remitirnos a lo señalado por este Organismo en sentencia N.° 0011-09-SEP-CC:

> "En lo que tiene que ver a la procedencia de esta acción, se deben observar los siguientes requerimientos:
>
> 1) Que exista una violación contra un derecho constitucional, ya sea por acción u omisión; en este caso de aquellos que tienen por destinatario al

[1] Ver sentencia No. 011-09-SEP-CC, de 7 de julio de 2009, caso No. 0038-08-EP.

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jimenez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 2565 -177 / 2563 - 144
email: comunicacion@cce.gob.ec

juez en su función de interpretar y aplicar el derecho y que a su vez generan obligaciones ya sea de hacer o no hacer, cuyo incumplimiento no puede carecer de vías de exigibilidad en un estado constitucional de derechos y justicia social como el nuestro. Cabe señalar que la acción extraordinaria de protección tiene su fundamento, además, en la Convención Americana de Derechos Humanos, artículos 43, 44 y 63.

2) Que la violación contra un derecho constitucional, ya sea por acción u omisión, se produzca en la parte resolutiva de la sentencia, sin que exista otro mecanismo idóneo para reclamar la prevalencia del derecho constitucional violado.

3) Que la violación contra un derecho constitucional, ya sea por acción u omisión, pueda ser reducida de manera clara y directa, manifiesta, ostensible y evidente.

4) Que la violación contra un derecho constitucional, ya sea por acción u omisión, por vía negativa queda excluida la posibilidad de practicar pruebas, a fin de determinar el contenido y alcance de la presunta violación a un derecho constitucional; y,

5) Que no exista, a diferencia de la acción extraordinaria de protección, otro mecanismo idóneo de defensa judicial para reclamar el derecho constitucional violado, del cual puede predicarse la misma inmediatez y eficacia para la protección efectiva, idónea y real del derecho constitucional violado.

En síntesis se puede decir que la acción extraordinaria de protección procede cuando haya intervenido un órgano judicial; cuando dicha intervención haya tenido lugar en el juicio; cuando en el juicio se haya resuelto una cuestión justiciable mediante sentencia o auto definitivo; cuando el fallo cause agravio; cuando en el fallo se hayan violado, por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución o Tratados Internacionales vigentes en el país, referentes a derechos humanos o a las reglas del debido proceso; cuando esta acción se haya propuesto una vez que se han agotado los recursos ordinarios y extraordinarios que se puedan proponer dentro del término legal, a no ser que la falta de interposición de estos recursos no puede ser atribuible a la negligencia del titular del derecho constitucional violado; cuando estos requisitos subsistan al momento en que la Corte Constitucional resuelva; y, cuando

el fallo o auto impugnado, sea una sentencia o auto definitivo de iguales características. Vale decir definitivo; esto es, que la violación por acción u omisión de derechos reconocidos en la Constitución, en la sentencia o auto definitivo, sea consecuencia directa de dicha sentencia o auto expedido por un órgano de la función judicial, violación que se deduzca manifiesta y directamente de la parte resolutoria de la sentencia, ya que esto es lo que realmente vincula y produce efectos reales".

En cuanto a la legitimación activa, se aclara que todos los ciudadanos, en forma individual o colectiva, podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra las sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, en los cuales se haya violado, por acción u omisión, derechos reconocidos en la Constitución[2]; mecanismo previsto para que la competencia asumida por los jueces esté subordinada a los mandatos de la Carta Fundamental.

Concretamente, los artículos 60 y 61 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establecen puntualmente otros requisitos que guían la admisibilidad de la acción extraordinaria de protección, así, se determina como término máximo para la interposición de esta acción 20 días contados desde la notificación de la decisión judicial a la que se imputa la violación del derecho constitucional, para quienes fueron parte, y para quienes debieron serlo, el término correrá desde que tuvieron conocimiento de la providencia. Además, se puntualiza los requisitos que debe contener la demanda: "1. La calidad en la que comparece la persona accionante; 2. Constancia de que la sentencia o auto está ejecutoriada. 3. Demostración de haber agotado los recursos ordinarios y extraordinarios, salvo que sean ineficaces o inadecuados o que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia del titular del derecho constitucional vulnerado. 4. Señalamiento de la judicatura, sala o tribunal del que emana la decisión violatoria del derecho constitucional.5. Identificación precisa del derecho constitucional violado en la decisión judicial.6. Si la violación ocurrió durante el proceso, la indicación del momento en que se alegó la violación ante la jueza o juez que conoce la causa".

A más de lo expresado, respecto a los efectos de la interposición de la acción extraordinaria de protección, se recuerda que por mandato constitucional y legal, el deber de la Corte Constitucional es determinar si en la sentencia se

[2] Ver artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jimenez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 2565 -177 / 2563 - 144
email: comunicacion@cce.gob.ec

han violado derechos constitucionales del accionante, por parte del juez a cargo del proceso, y si este fuere el caso, declarar la violación y ordenar la reparación integral al afectado, en cuyo caso corresponde al juez de la causa ejecutar la sentencia.

En suma, se reitera igualmente lo manifestado por esta Corte en sentencia N.° 002-10-SEP-CC del 13 de enero del 2010, dentro del caso N.° 0296-09-EP:

> "La naturaleza de la acción extraordinaria de protección persigue, entonces, que la vulneración a derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso no queden en la impunidad, por lo que asumiendo el espíritu garantista de la Constitución de la República, mediante esta acción se permite que las sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriadas puedan ser objeto de revisión por parte del más alto órgano de control de constitucionalidad en el país, como en efecto es la Corte Constitucional. Por esta razón, los alcances que asume la acción extraordinaria de protección abarcan a las resoluciones ejecutoriadas, las mismas que como medida excepcional pueden ser objeto de análisis ante el supuesto de vulneración de los preceptos antes descritos, teniendo como efecto inmediato, sí se constatare la vulneración, la reparación integral del derecho violado, reparación que abarca medidas positivas y negativas, materiales e inmateriales; finalmente, deja sin efecto la sentencia, auto o resolución firme o ejecutoriada de la autoridad impugnada".

Ahora bien, lo manifestado en líneas anteriores tiene como finalidad determinar claramente que la acción extraordinaria de protección no puede ser concebida como una instancia adicional de ningún proceso, peor aún, como ocurre en el presente caso, pretender convertir a la acción extraordinaria de protección en una instancia más del proceso constitucional que concluyó en la Corte Provincial de Justicia del Guayas. Por otra parte, tampoco puede ser utilizada para la revisión de aspectos de mera legalidad que fueron conocidos por los jueces de instancia en la justicia ordinaria, ya que como manifestamos, esta acción extraordinaria procede únicamente por la acción u omisión de los operadores judiciales que violen derechos constitucionales y del debido proceso, establecidos en la Constitución de la República.

El caso concreto

En esta línea, el caso puesto en conocimiento de esta Corte tiene como antecedente la acción de protección N.° 285-2009, resuelta en primera instancia por el juez segundo Laboral de Procedimiento Oral, y en apelación, por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en cuyo procedimiento en forma eficaz y sumaria se resolvió sobre la vulneración de derechos constitucionales alegados por el accionantes, declarando sin lugar la demanda, pero dejando a salvo el derecho del actor de reclamar sus pretensiones en la vía correspondiente. No obstante, lejos de compartir lo expresado por el señor procurador general del Estado respecto a la improcedencia de la acción extraordinaria de protección contra una sentencia de acción de protección, es necesario precisar que es posible la admisión de este tipo de causas, por considerar que a pesar de tratarse de procesos constitucionales resueltos al amparo de la Constitución, por su propia naturaleza, no podemos desconocer que cabe la posibilidad de incurrir en violación de derechos constitucionales y del debido proceso, dentro de la acción de protección. En tal forma, es imperioso que la Corte Constitucional, máximo intérprete de la Constitución, intervenga para subsanar dicha violación constitucional, y por ello se justifica la interposición de la acción extraordinaria de protección, cuya única finalidad es "el restablecimiento inmediato de un derecho fundamental restringido por la autoridad judicial, de manera que el juez constitucional, circunscribirá su análisis sólo sobre este particular (la vulneración del derecho constitucional), sin que pueda pronunciarse sobre los demás asuntos objeto de la controversia y sin que pueda revisar en consecuencia, el fondo del litigio que motivó la sentencia impugnada"[3].

Se insiste, entonces, que la acción extraordinaria de protección procede únicamente en contra de sentencias o autos definitivos en los que se haya violado, por acción u omisión, derechos constitucionales o el debido proceso. Una vez que se cumplan los presupuestos legales referidos en líneas anteriores, puede prosperar esta acción en contra de una sentencia expedida en una acción de protección, en los términos indicados.

En el caso *sub judice,* el accionante estuvo laborando como líder de Sistemas de la Unidad de Sistemas de la Autoridad Portuaria de Guayaquil, con una modalidad de contratación ocasional hasta el mes de junio del año 2008, puesto que mediante acto administrativo contenido en la comunicación del 25 de junio del 2008, suscrita por el gerente de Autoridad Portuaria de Guayaquil, fue

[3] Sebastián López Hidalgo, "La Acción Extraordinaria de Protección y las decisiones judiciales", en *Teoría y práctica de la justicia constitucional*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Serie Justicia y Derechos Humanos, Neoconstitucionalismo y Sociedad, Quito, 2010, p. 691-692.

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jimenez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 2565 -177 / 2563 - 144
email: comunicacion@cce.gob.ec

notificado con la terminación de su contrato laboral. En concreto, el accionante pretende que con la interposición de la acción extraordinaria de protección se disponga a la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, que en respeto de los derechos constitucionales que ha invocado, las cosas vuelvan al estado anterior a la expedición del acto contenido en la comunicación interna del 25 de junio del 2008, y que, como consecuencia de esa declaratoria, se le restituya al cago que venía desempeñando, así como el pago de las remuneraciones que dejó de percibir desde el mes de julio del año 2008 hasta la presente fecha, con sus respectivos intereses.

En este orden, en la instancia ordinaria se manifestó que es improcedente la interposición de la acción de protección, por cuanto, para el caso propuesto por el recurrente, existen los procedimientos y vías administrativas y judiciales ordinarias pertinentes para reclamar los derechos presuntamente vulnerados, principalmente el derecho al trabajo, entre otros argumentos jurídicos, luego de un análisis de fondo de la acción propuesta. En este sentido, la sentencia impugnada se encuentra debidamente motivada, puesto que expresa en forma clara y coherente los argumentos de hecho y de derecho en las cuales se fundamenta, constituyendo una garantía para las partes procesales.

Respecto a la vulneración del derecho al trabajo, entre otros, citados por el accionante, se concluye que este no ha logrado demostrar dicha violación por parte de la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, al expedir la sentencia impugnada, debido a que sus alegaciones se basan en aspectos de mera legalidad referidos principalmente a su situación laboral, y a la forma como se produjo su separación de la Autoridad Portuaria de Guayaquil, hechos que fueron materia de la acción de protección, concerniendo a esta Corte conocer y pronunciarse estrictamente sobre la violación flagrante a los derechos constitucionales por parte de la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, en la sentencia aludida. Son estos precisamente los presupuestos excepcionales que debe analizar esta Corte, para la procedencia o no de la acción extraordinaria de protección que, como manifestamos, en el presente caso no prosperan.

Por las consideraciones expuestas, no es posible determinar vulneración de derechos constitucionales con la expedición del fallo impugnado, puesto que el juez aplica en forma estricta las normas constitucionales y legales.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional, para el periodo de transición, expide la siguiente:

SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.
2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Dr. Patricio Pazmiño Freire
PRESIDENTE

Dra. Marcia Ramos Benalcázar
SECRETARIA GENERAL

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, con cinco votos de los doctores: Roberto Bhrunis Lemarie, Patricio Herrera Betancourt, Manuel Viteri Olvera, Edgar Zárate Zárate y Patricio Pazmiño Freire; votos salvados de los doctores Alfonso Luz Yunes, Hernando Morales Vinueza, Ruth Seni Pinoargote y Nina Pacari Vega, en sesión extraordinaria del día 10 de abril del dos mil doce. Lo certifico.

Dra. Marcia Ramos Benalcázar
SECRETARIA GENERAL

MRB/JP/cc

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jimenez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 2565 -177 / 2563 - 144
email: comunicacion@cce.gob.ec
Ecuador

VOTO SALVADO DE LOS DOCTORES ALFONSO LUZ YUNES, HERNANDO MORALES VINUEZA, RUTH SENI PINOARGOTE Y NINA PACARI VEGA, EN RELACION AL CASO N.° 0730-09-EP

Juez constitucional sustanciador: Dr. MSc. Alfonso Luz Yunes

I. ANTECEDENTES

Resumen de Admisibilidad

La causa ingresó a la Corte Constitucional, para el Período de Transición, el día 17 de septiembre del 2009.

El Secretario General de la Corte Constitucional, el día 17 de septiembre del 2009, certificó que no se había presentado otra demanda con identidad de sujeto, objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, el día 26 de noviembre del 2009, aceptó a trámite la acción extraordinaria de protección N.° 0730-09-EP.

La Primera Sala de Sustanciación de la Corte Constitucional, el día 11 de enero del 2010, avocó conocimiento de la causa, de conformidad con lo previsto en la Segunda Disposición Transitoria de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y de acuerdo al sorteo efectuado, correspondió sustanciar la presente acción al Dr. MSc. Alfonso Luz Yunes, Juez Constitucional de la Primera Sala.

Detalle de la demanda

El señor Carlos Luis Ramírez Villamar, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador en concordancia con lo dispuesto en el artículo 53 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el Período de Transición, interpuso acción extraordinaria de protección.

Manifestó que se habían violado los contenidos de los artículos. 33, 66, numeral 2; 76, 82, 229, incisos primero y segundo, 325, 326, numeral 1; y, 327 de la Constitución de la República; y, 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Que la decisión judicial que impugna es la sentencia emitida el 29 de mayo del 2009, en la acción de protección N.° 285-2009, por la Primera Sala de lo Laboral,

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jimenez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 2565 -117 / 2563 - 144
email: comunicacion@cce.gob.ec

de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, mediante la cual se declaró sin lugar la acción de protección planteada.

Que en el fallo de la Sala de la Corte Provincial, consideró que lo dispuesto en la letra a) del artículo 50 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el Período de Transición, al invocar la existencia de un daño grave ocasionado al despedirla intempestivamente de su trabajo, solo es procedente para el caso de acciones de protección propuestas en contra de particulares y no en el caso de acciones en contra de autoridades públicas no judiciales; que existen las vías administrativas y judiciales ordinarias para reclamar; que las referencias jurisdiccionales entregadas se refieren a amparos constitucionales normados y regulados por el artículo 95 de la anterior Constitución.

Que existe falta de motivación en la sentencia, lo que viola su derecho a la defensa y por tanto produce la nulidad de los fallos, como lo dispone la letra **l** del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República.

Solicitó que se deje sin efecto la sentencia de 29 de mayo del 2009, en la acción de protección N.° 285-2009, dictada por la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas y se disponga que las cosas vuelvan al estado anterior a la expedición del acto contenido en la comunicación interna N.° G-0509-2008 de 25 de junio del 2008, suscrita por el señor Gerente de Autoridad Portuaria de Guayaquil y como consecuencia se le restituya al cargo de Líder de Sistemas de la Unidad de Sistemas de la Autoridad Portuaria de Guayaquil y el pago de las remuneraciones que dejó de percibir desde el mes de julio del 2008 hasta la presente fecha, con sus respectivos intereses.

Contestación a la demanda

Los señores doctores Efraín Duque Ruiz, Luis Riofrío Terán y Francisco Morales Garcés, Jueces de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, manifestaron que el fallo de 29 de mayo del 2009, fue resuelto en base a la pretensión del accionante que consistía en la restitución al cargo que venía desempeñando de Líder de Sistemas de la Unidad de Sistemas de Autoridad Portuaria de Guayaquil y el pago de las remuneraciones dejadas de percibir desde el mes de julio del 2008 hasta la fecha, con sus respectivos intereses. Que el actor prestó sus servicios en la entidad en calidad de Líder de Sistemas de la Unidad de Sistemas bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios ocasionales desde el 10 de octubre de 2001 hasta el 23 de junio de 2008, en que el señor Gerente de Autoridad Portuaria de Guayaquil le hizo conocer su deseo de terminar la relación laboral, toda vez que el contrato N.° RG-020-2008 de Servicios Ocasionales terminó el 30 de junio de

2008, lo que considera vulnera el derecho a la estabilidad de los servicios públicos contemplado en la Constitución, así como el derecho al trabajo. Que la Sala en el considerando tercero tomó en cuenta lo dispuesto en los artículos. 88 de la Constitución de la República y 50 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el Período de Transición y en el considerando cuarto señaló que era improcedente la acción propuesta, al fundamentarse en la existencia de un daño grave supuestamente ocasionado al proponente, al intempestivamente separarlo de sus funciones y colocarlo en situación de desocupación, ya que el supuesto daño ocasionado por la violación de su derecho al trabajo no procede de una persona particular, como lo exige la Constitución y que para ello existen los procedimientos y vías administrativas y judiciales ordinarias pertinentes. Por lo señalado la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, confirmó la sentencia recurrida y dejó a salvo el derecho del accionante a presentar su reclamación por la vía pertinente.

La abogada Diana Dunn Enderica, en su calidad de Gerente (e) de la Autoridad Portuaria de Guayaquil, señaló que Autoridad Portuaria de Guayaquil estaba facultada para dar por terminado el contrato ocasional, como lo señala la letra a) del artículo 23 del Reglamento de la LOSCCA. Que al dictarse la sentencia impugnada, la Sala consideró que el actor en su libelo se proclamaba trabajador permanente de la APG y que su separación de la institución debió darse a través de un sumario administrativo a efectos de poder ejercer su derecho a la defensa, lo que significa que el actor pretendió que en una acción constitucional de protección se discuta la legalidad de su separación de Autoridad Portuaria de Guayaquil, lo que es improcedente y permitió a la Sala desechar la acción interpuesta por no ser materia constitucional. Para reconocer al accionante su supuesta calidad de servidor público con estabilidad, el asunto debe ser reconocido o negado en un proceso de justicia ordinario y no en una acción constitucional, lo que fue tomado en cuenta en el fallo de la Sala que ahora se impugna. Que no tiene sustento lo manifestado por el accionante referente a que la sentencia es atentatoria contra los derechos constitucionales, solicitando se rechace dicha acción.

El Director Nacional de Patrocinio, delegado del Procurador General del Estado, manifestó que la demanda no reunía los requisitos de procedibilidad señalados en el Artículo 52 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el período de Transición. Que el acto que motiva la acción es una sentencia constitucional de las previstas en el artículo 82 de las Reglas dictadas para la Corte Constitucional y al tratarse de una sentencia de última y definitiva instancia lo que correspondía es su ejecución. El accionante mantenía con la entidad demandada una relación contractual, bajo la modalidad de contrato ocasional, relación regulada por la LOSCCA y su Reglamento. Que no existía violación de derechos constitucionales, en razón a que

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jimenez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 2565 -117 / 2563 - 144
email: comunicacion@cce.gob.ec

para la terminación de un contrato ocasional por cumplimiento del plazo no se requiere instaurar ningún tipo de procedimiento y menos un sumario administrativo, porque no se trataba de una sanción. Que los jueces constitucionales aplicaron lo dispuesto en la letra a) del Art. 50 de las Reglas de Procedimiento dictadas por la Corte Constitucional, que advierte que no proceden las acciones de protección mientras no existan las vías judiciales ordinarias para la reclamación de sus intereses.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección, al amparo de lo dispuesto en el artículo 27 del Régimen de Transición, en concordancia con lo previsto en los artículo 94 y 437 de la Constitución, publicado en el Registro Oficial N.°. 446 de 13 de Noviembre del 2008; y la Disposición Transitoria Segunda de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 52 de 22 de octubre del 2009, en razón de que la presente acción ingresó antes de la vigencia de esta ley, siendo aplicables al trámite las Reglas de Procedimiento publicadas en el Suplemento del Registro Oficial N.° 466 de 13 de noviembre del 2008.

Siendo el estado de la causa el de resolver, esta Corte procede a efectuar el análisis de fondo correspondiente.

Finalidad, objeto y alcance de la acción extraordinaria de protección

La Constitución vigente estableció la denominada acción extraordinaria de protección como parte de las garantías jurisdiccionales a favor de todas las personas para la defensa de sus derechos constitucionales.

La intensa labor que ejercen los operadores de justicia en las diversas materias que conocen y juzgan, en razón del volumen de su trabajo u otros motivos, podría ocasionar que en tal ejercicio cometan, por acción u omisión, vulneración de uno o más de los derechos de los que consagra la Constitución de la República a favor de las personas. Esta situación por sí sola resulta grave para quien sufre el agravio, su gravedad se multiplica una vez que se agotan los recursos ordinarios y extraordinarios que la ley franquea, como medios de impugnación.

Justamente para tutelar, proteger y remediar las situaciones que devengan de los errores de los jueces, se incorporó esta acción, que resulta nueva en la legislación

constitucional del país y que responde sin duda alguna al anhelo de la sociedad que busca protección efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, puesto que así los jueces ordinarios, cuya labor de manera general radica en la aplicación del derecho común, tendrían un control que deviene de jueces constitucionales en el más alto nivel, quienes se centrarían a verificar que dichos jueces, en la tramitación de las causas, hayan observado las normas del debido proceso, la seguridad jurídica y otros derechos constitucionales, en uso del principio de la supremacía constitucional.

Es indudable que la incorporación de la acción tratada ha causado más de una opinión encontrada, teniendo en consideración que la cosa juzgada, que deviene de una sentencia ejecutoriada, es parte del sistema jurídico en tanto cuanto dicha sentencia "...surte efectos irrevocables respecto de las partes que siguieron el juicio o de sus sucesores en el derecho", como dice la primera parte del artículo 297 del Código de Procedimiento Civil; o, como se sostiene por varios tratadistas que la cosa juzgada significa en general la irrevocabilidad que adquieren los efectos de la sentencia, cuando contra ella no procede ningún recurso que permita modificarla.

Sin embargo de lo expuesto, no cabe debate en cuanto a que el fundamento de la incorporación de esta acción al ordenamiento jurídico del país, con la que se supera a muchas Constituciones de América, viene dado por el contenido del artículo 424 de la Constitución, esto es, el principio de la supremacía de la norma constitucional, cuyo contenido establece que no existe precepto, de la naturaleza que sea, por encima de este mandato, incluidas las sentencias. Es en razón de este imperio que el legislador impuso que todo acto de autoridad pública, incluidos los que ejercen jurisdicción en la Función Judicial, estén bajo control de un órgano supremo en materia constitucional, para que sea éste el que determine si los actos guardan conformidad o no con las disposiciones que consagran derechos y garantías constitucionales; de todo lo cual deviene que, el alcance de la acción, no es otro que dar protección a los ciudadanos contra eventuales actos violatorios de dichos bienes jurídicos, como también declarar su violación de haberla y disponer su reparación integral.

El acto materia de la acción, las contestaciones y sus fundamentos

El legitimado activo solicita que se deje sin efecto la sentencia dictada el 29 de mayo del 2009, por la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y la Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.° 285-09, que siguió en contra de la Autoridad Portuaria de Guayaquil, en la persona de su representante legal, en la cual solicitaba, que en sentencia se deje sin efecto el acto administrativo contenido en la comunicación interna de 25 de junio del 2008, suscrita por el señor Gerente de Autoridad Portuaria de Guayaquil,

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jimenez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 2565 -117 / 2563 - 144
email: comunicacion@cce.gob.ec
Ecuador

comunicación identificada con el No. G-0509-2008, y que, como consecuencia de esa declaratoria, se le restituyera al cargo que venía desempeñando de Líder de Sistemas de la Unidad de Sistemas de la Autoridad Portuaria de Guayaquil, así como el pago de las remuneraciones que dejó de percibir desde el mes de julio del 2008. Pidió también el accionante de la acción que origina este expediente que, como consecuencia de dejar sin efecto jurídico dicha sentencia, se disponga la restitución al cargo mencionado y el pago de las remuneraciones que había dejado de percibir desde la fecha indicada.

Señala el demandante que, al expedir la sentencia que se impugna, los miembros de la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y la Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, han vulnerado, a su juicio, los derechos que consagra el artículo 33, en concordancia con los incisos primero y segundo del artículos 229, artículos 325 y 327; 66 numeral 2; 75, en concordancia con el numeral 1 del artículo 25, 76 numerales 1, 7 literal l del 76 y 82 de la Constitución de la República.

La contestación y sus fundamentos

Los integrantes de la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y la Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en cumplimiento del emplazamiento realizado, han comparecido para manifestar que el artículo 88 de la Constitución dispone que la acción de protección puede interponerse cuando exista vulneración de los 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; que la acción de protección no procedía cuando el acto impugnado se refería a aspectos de mera legalidad, para los cuales existen vías judiciales, según lo que dispone el literal a) del Art. 50 de las Reglas de Procedimiento Para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional; que el supuesto daño infringido al demandante en el caso no procedía de un particular, como exige la norma del artículo 88 de la Constitución, sino del representante legal de una entidad del Estado; y, que las copias de los fallos expedidos por el ex Tribunal Constitucional se refieren a la acción de amparo normado por el Art. 95 de la Constitución de 1998, que permitía el reclamo de la reparación del daño inminente ocasionado por un acto u omisión de autoridad pública, sin importar si existía o no procedimiento judicial para su exigencia, situación que no ocurre con la Constitución vigente.

De su lado, la Autoridad Portuaria de Guayaquil sostiene, por intermedio de su representante, que esta institución está facultada para suscribir con el personal que necesite contratos ocasionales de trabajo, de acuerdo a lo que dispone el artículo 20 del Reglamento a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, como también para darlos por terminados, según el artículo. 23 de dicho

Reglamento, una vez que termina el plazo del mismo, por lo que al obrar así con el contrato suscrito con el actor, existe plena legalidad del acto administrativo; que como bien ha decidido la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y la Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el asunto que motivó la acción de protección contiene aspectos de mera legalidad, que no trascienden al plano constitucional, por lo que en tal evento el actor de la acción extraordinaria debió acudir a los jueces ordinarios con su reclamo; que el accionante ha pretendido se lo reconozca como un trabajador permanente de Autoridad Portuaria de Guayaquil, cuando en realidad ha tenido la calidad de ocasional, por lo que para atacar la legalidad del contrato debió acudir al juez ordinario; y, que debe tenerse presente determinadas normas de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en razón de que en su Segunda Disposición Transitoria dispone aplicar los trámites y términos de ésta, si fuesen más favorables a la vigencia y eficacia de los derechos constitucionales, aún cuando por la fecha de presentación de la demanda, caben las Reglas de Procedimiento Para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional.

En tanto que, el Director Nacional de Patrocinio, Delegado del Procurador General del Estado, responde expresando que la Corte Constitucional normó las Reglas de Procedimiento para el período de transición, cuyo artículo 52, literla c) dispone que para la procedencia de la acción es requisito que se hayan agotado todos los recursos en la vía ordinaria, situación que no comprende al ejercicio de las garantías jurisdiccionales, por lo que no procede la acción. A lo que debe añadirse que tanto la Constitución como el conjunto de Reglas de Procedimiento establecen dos instancias para el caso de la acción de protección, además de que en el caso no se trata de una sentencia judicial, todo lo cual deriva en que no puede realizarse una revisión constitucional sobre un control de constitucionalidad primario. Que en la publicación de las ponencias expuestas los días 15 y 16 de diciembre del 2008, en el título "EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS DECISIONES JUDICIALES", el juez constitucional Dr. Roberto Bhrunis, al referirse a las atribuciones de la Corte Constitucional, menciona entre ellas la de "Realizar excepcionalmente el control de constitucionalidad de las decisiones judiciales", justifica la existencia de la acción de que trata este procedimiento, bajo la alegación de que no pueden quedar sin control constitucional los fallos de la justicia ordinaria, cuando no haya existido negligencia de quien la alega de interponer los recursos que permitan la corrección de violaciones constitucionales. Que en razón de estas apreciaciones, afirma el funcionario compareciente, no procede interponer una acción extraordinaria de protección contra una sentencia de acción de protección, porque la Constitución no lo permite. Que los jueces demandados han actuado en uso de la potestad constitucional aplicando este tipo de disposiciones en su resolución. Si se aceptare la acción se estaría permitiendo que todas las sentencias de la jurisdicción constitucional sean analizadas nuevamente, respecto de una materia ya analizada y resuelta. Que el actor, en su

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jimenez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 2565 -117 / 2563 - 144
email: comunicacion@cce.gob.ec
Ecuador

acción, expone iguales argumentos, no obstante que en la sustanciación de la causa no se vulneró regla alguna del debido proceso ni otra. Que habiendo el actor realizado trabajos bajo relación de servicios ocasionales, la terminación de un contrato de esta naturaleza no vulnera derecho alguno, por estar permitido por la reglamentación.

Sobre si la sentencia impugnada está ejecutoriada

El Art. 94 de la Constitución vigente dice:

> "**Art. 94.-** La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional. El recurso procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado".

Respecto del mismo tema, el Art. 437 del mismo Estatuto dispone que:

> "**Art. 437.-** Los ciudadanos en forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia. Para la admisión de este recurso la Corte constatará el cumplimiento de los siguientes requisitos:
>
> **1.** Que se trate de sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriados.
>
> **2.** Que el recurrente demuestre que en el juzgamiento se ha violado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución".

En la misma línea del examen sobre el particular, el inciso segundo del numeral 3 del artículo 86 de la Constitución ordena:

> "Las sentencias de primera instancia –se refiere a las Disposiciones Comunes de Garantías Jurisdiccionales- podrán ser apeladas ante la corte provincial. Los procesos judiciales sólo finalizarán con la ejecución integral de la sentencia o resolución".

De las normas transcritas puede extraerse:

a) Que la acción extraordinaria de protección cabe contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia;
b) Que los actos que contienen dichas providencias o resoluciones deben estar firmes o ejecutoriados, esto es, que se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios;

c) Que la falta de interposición de esos recursos no sea atribuible a quien alegue la vulneración del derecho constitucional; y,
d) Que el accionante demuestre que en el trámite del juzgamiento se ha violado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución.

En la especie materia de análisis, se observa que la acción de protección que propuso el legitimado activo en este procedimiento fue conocida y resuelta en primera instancia por el Juez Segundo de Procedimiento Oral de Guayaquil y el segundo nivel correspondió tramitarlo y decidirlo a la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y la Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas. Según la razón sentada por la Secretaria de dicho tribunal, la sentencia materia de impugnación está ejecutoriada. Así, desde este punto de vista, la acción resulta procedente, esto es, porque se trata de una sentencia expedida por jueces con competencia para ello y porque se agotaron los recursos que impone la Constitución.

Problemas jurídicos que se visualizan en el caso materia de examen

Competencias y facultades de las servidoras y servidores públicos

El Art. 226 de la Constitución de la República del 2008, en su primera parte dice:

> "Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley".

El ejercicio del poder estatal demanda la presencia de diversas funciones y estamentos con sus respectivas autoridades, para atender los asuntos inherentes a cada uno de ellos. Este ejercicio, que en las democracias lo ejerce el pueblo, impone que las instituciones del Estado y sus autoridades tengan límites en sus potestades, básicamente en razón de orden. Justamente el motivo de la disposición antes transcrita tiene ese propósito, esto es, que los servidores públicos como representantes de las instituciones de esta naturaleza, no tengan otras competencias y facultades que las que la Constitución y la ley establecen, marco dentro del cual no pueden salirse, pues de hacerlo correrían el riesgo de vulnerar derechos, lo cual lo expondría a la censura pública con las consecuencias que ella conlleva.

Es importante para el examen extraer que el sometimiento de la autoridad en el ejercicio de sus funciones no es solamente a las atribuciones que la Constitución le impone, sino también a los que las leyes determinan.

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jimenez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 2565 -117 / 2563 - 144
email: comunicacion@cce.gob.ec
Ecuador

Concomitante con esta disposición, el artículo 11 del mismo Estatuto constitucional, que se refiere a los principios que rige el ejercicio de los derechos, dice que:

> "Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte.
>
> Para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley.
>
> Los derechos serán plenamente justiciables. No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento".

En primer lugar, para efectos del examen del tema concreto, la norma establece una obligación para los servidores públicos, ente ellos los jueces, esto es, la de aplicar directa e inmediatamente los derechos y garantías establecidos en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos, como parte de las competencias y facultades que tienen; por lo que, consecuentemente con la idea anterior, si no lo hacen estarían expuestos a la censura de su obrar. Pero no sólo esta imposición a los jueces, sino que la disposición determina reglas para evitar las excusas en la administración de justicia constitucional, que en ocasiones resulta el camino más fácil para evitar conocer sobre lo principal de una acción. Estas reglas principalmente son: No exigir condiciones ni requisitos no previstos en la Constitución o la ley y que no cabe alegar falta de norma jurídica la violación o desconocimiento de un derecho, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento.

De su lado, continuando con el desarrollo del tema, el artículo 86 de la Carta Magna vigente dispone que:

> "Las garantías jurisdiccionales se regirán, en general, por las siguientes disposiciones:
>
> **2.** Será competente la jueza o juez del lugar en el que se origina el acto o la omisión o donde se producen sus efectos, y serán aplicables las siguientes normas de procedimiento:".

La disposición transcrita se trae al debate en razón de que según el artículo 75 del mismo Estatuto:

> "Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad...".

Así, para hacer efectivo el contenido de esta última norma, el órgano ante el cual hay que ocurrir a exigir tutela efectiva, imparcial y expedita de los derechos es el que la Constitución y la ley establecen, por ahora los de la Función Judicial, que se

desempeñan también como jueces constitucionales, siendo ésta una de sus competencias y facultades.

¿Qué comprende el ordenamiento jurídico del país?

La existencia del Estado presupone la conjunción de seres humanos que voluntariamente o no forman parte de él. En los Estados con democracia participativa, los mandantes eligen a sus mandatarios, quienes a su vez, a nombre de aquellos, imponen orden que se hace tangible, generalmente, a través de cuerpos normativos a cuya cabeza está la Constitución y le siguen leyes, reglamentos y otros semejantes que en conjunto conforman el ordenamiento jurídico del país; disposiciones que se usan para reglar la vida en sociedad, sin importar para el examen a quien sirven.

El artículo 82 de la Constitución dice:

> "El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes".

El derecho a la seguridad jurídica es uno de los tantos que la Constitución del país consagra como una expresión de respeto a la condición humana. Este derecho agrupado entre los de protección, corresponde aplicarlo a todo juez en el conocimiento de las causas que en función de su competencia le corresponde tramitar y resolver. Puede decirse entonces, que si un juez no reconoce la vulneración del mismo, estaría contraviniendo al texto constitucional.

Los antecedentes que dieron origen al acto por el cual se reclamó protección

El legitimado activo ha sostenido que venía laborando en la Autoridad Portuaria de Guayaquil desde el 10 de octubre del año 2001, en funciones de Líder de Sistemas, bajo la modalidad de contratos ocasionales de prestación de servicios, hasta el día 30 de junio del año 2008; esto es, suscribió varios contratos en forma sucesiva. Que antes, el 25 de junio de dicho año, le hicieron llegar una comunicación interna suscrita por el Gerente de la Autoridad Portuaria de Guayaquil, mediante la cual le hicieron conocer que su relación con esta institución quedaba terminada el 30 de junio del 2008.

De su lado, la Autoridad Portuaria de Guayaquil sostiene que no existe violación constitucional alguna al haberse concluido la relación laboral con el demandante de la acción que origina este trámite, pues el acto está perfectamente permitido por el Reglamento a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, instrumento éste que forma parte del ordenamiento jurídico del país.

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jimenez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 2565 -117 / 2563 - 144
email: comunicacion@cce.gob.ec
Ecuador

No hay discusión en cuanto a la existencia del contrato de servicios ocasionales en el sector público. En efecto, el artículo 19 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, vigente a la fecha de los hechos, decía:

> "**Art. 19.- Contrato de servicios ocasionales.-** La prestación de servicios ocasionales por contrato se regirá por las normas de esta Ley y su reglamento.
>
> El personal que labora en el servicio civil, bajo este régimen, tendrá derecho a todos los beneficios económicos contemplados para el servicio civil en general".

La ley mencionada no hacía otra referencia a este tipo de contratos; pero la misma disposición se remitía al Reglamento a dicha ley, como el instrumento que regirá los aludidos contratos.

Los artículos 20, 21 y 22 del Reglamento referido establecían los requisitos para la procedencia de la suscripción de los contratos ocasionales, su contenido y terminación de los mismos.

El inciso segundo del artículo 20 de este Reglamento expresaba:

> "El plazo máximo de duración del contrato de servicios ocasionales será el correspondiente al del tiempo restante del ejercicio fiscal en curso, no podrá ser renovado durante el siguiente ejercicio fiscal y no se sujetará al concurso de merecimientos y oposición".

De acuerdo a esta norma, el plazo del contrato para prestar servicios ocasionales no puede ser mayor al tiempo restante del ejercicio fiscal en curso, no podrá ser renovado en el siguiente ejercicio fiscal y no se requiere para la contratación de concurso de merecimiento y oposición.

Pero no sólo estas exigencias, sino que el inciso primero del mismo artículo determinaba que cabe la suscripción de ese tipo de contratos, únicamente con informe favorable de la UARHs, informe en el que se justifique la necesidad del trabajo temporal, entre otros. El trabajo temporal es, como su nombre lo indica, para temporada, esto es, que su nombre proviene de la naturaleza de la actividad, por eso este criterio es concordante con el que establece el plazo, que es el del tiempo restante del ejercicio fiscal en curso.

El actor del juicio sostiene que ha laborado como Líder de Sistemas de la Unidad de Sistemas de la Autoridad Portuaria de Guayaquil, afirmación que no es controvertida. Frente a este tema cabe una interrogante: ¿La actividad de la Unidad de Sistemas de una institución como la Autoridad Portuaria de Guayaquil es de carácter temporal? La respuesta categórica es **no.** Sin duda alguna, se trata de una actividad permanente, consecuencia de lo cual sus empleados deben tener tal carácter.

Abundando sobre el tema, sostiene el actor que, desde el 2002 al 2008, ha firmado dos contratos por año, en tanto que el 2006 le hicieron suscribir 6; esta afirmación no ha sido controvertida por la Autoridad Portuaria de Guayaquil.

La observación de las normas del sistema jurídico del país, corresponde a toda autoridad pública y de acuerdo a las disposiciones que establecen la competencia de las mismas. Así, resulta evidente que el representante de la Autoridad Portuaria de Guayaquil no sometió su conducta a la normativa reglamentaria vigente al haber suscrito varios contratos temporales; consecuentemente, al no haberse atendido las normas mencionadas se pretendió soslayar el derecho a la estabilidad al que todo empleado público tiene derecho y con ello el derecho al trabajo. En definitiva, las instituciones obligadas a dar ejemplo de cumplimiento de la normativa legal, en el caso concreto, el representante de la Autoridad Portuaria de Guayaquil, aplicó una política laboral de contratación de servicios ocasionales equivocada, puesto que con ella podría entenderse que un empleado puede laborar bajo este régimen de contratación toda su vida, evadiendo así también su ingreso a la carrera administrativa.

El inciso segundo del artículo229 de la Constitución de la República preceptúa:

> "Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores".

Esta disposición tiene plena concordancia, en lo relativo a la estabilidad con lo que establecía el artículo 89 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Las diferencias entre la acción de amparo y la de protección según los juzgadores del caso de la sentencia impugnada

Este tema busca, fundamentalmente, determinar si corresponden a los textos constitucionales que contenía el artículo 95 de la Constitución de 1998 y la que contiene el actual artículo 88 de la Constitución vigente, las diferencias que establecen los autores de la sentencia. Según éstos "...es improcedente la interposición de esa acción constitucional de protección de derechos, fundándose en la existencia de un grave daño supuestamente ocasionado al proponente, "al intempestivamente separárselo de sus funciones y colocarlo en situación de desocupación" ya que el supuesto "daño grave" ocasionado por la violación de su derecho al trabajo no procede de una persona particular, como lo exige la antes transcrita norma constitucional y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, sino que cuando de un acto de autoridad pública no judicial...porque el Gerente de la Autoridad Portuaria

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jimenez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 2565 -117 / 2563 - 144
email: comunicacion@cce.gob.ec
Ecuador

de Guayaquil...actuó en representación de la antes referida entidad y no en calidad de particular...".

La norma del actual artículo 88 de la Constitución vigente dice:

> "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".

La norma establece las fuentes desde donde puede provenir la vulneración de un derecho constitucional: a) Autoridad pública cualquiera; b) Políticas públicas que provienen generalmente del Ejecutivo; y, c) Particulares.

En la especie, la acción de protección fue propuesta contra el contenido del oficio expedido por el Gerente de Autoridad Portuaria de Guayaquil, por el que se dejó cesante al demandante, al haberse declarado terminado el contrato de servicios ocasionales. No hay controversia alguna en cuanto a que dicha entidad es pública y así lo reconocen expresamente los miembros de la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y la Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas. En tal sentido es procedente la acción al haberla expedido una autoridad pública.

Cabe en este espacio una pregunta ¿Es procedente negar la acción de protección contra un acto de autoridad pública, si el demandante dice en su escrito que el acto le causó daño grave? Cierto es que la norma del artículo 95 de la Constitución de 1998 decía que entre los requisitos que debía contener la acción, en el caso del amparo, el acto impugnado debía conllevar la inminencia o amenaza de causar daño grave, que según lo visto, tal requerimiento, en la actual legislación constitucional es para el acto de particulares. Pero este cambio en la legislación no tiene el propósito que pretenden darle los juzgadores en referencia. No, el cambio obedece a dos propósitos: **a)** desarrollar los derechos constitucionales, dándole una mayor amplitud o radio de acción a la norma, en afán de tutelar las garantías constitucionales a favor de las personas contra el abuso o error de la autoridad; y, **b)** Evitar, como lamentablemente ocurrió, que los juzgadores, considerando a su juicio, que el acto impugnado no conllevaba la inminencia de un daño grave, aspecto subjetivo, negaran la acción. Mas, en todo caso, toda violación a un derecho constitucional lleva intrínsicamente un daño que debe ser reparado.

Sobre si procede que el juez haga distinciones al interpretar y aplicar las normas

Existe un aforismo jurídico cuyo contenido impone no distinguir en donde el legislador no lo hizo. Vale traerlo a la discusión teniendo en consideración la oposición que formula el Director de Patrocinio de la Procuraduría General del Estado a la demanda, bajo el argumento de que no cabe acción extraordinaria de protección contra una sentencia expedida por los jueces cuando ejercen función de juez constitucional, sino en cumplimiento de su accionar como juzgador de asuntos ordinarios.

Conviene recordar en este espacio que la acción extraordinaria de protección procede contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos constitucionales, según el artículo 94; y, contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de acuerdo al artículo 437, ambos de la Constitución vigente; igual requisito exigía el literal a) del Art. 52 de las Reglas de Procedimiento, vigentes a la fecha de presentación de la demanda.

De estas normas se extrae que la acción que origina este procedimiento cabe contra sentencias. Los jueces ordinarios al momento de conocer asuntos con matices constitucionales, expiden sentencias. Las normas constitucionales antes referidas no aluden a que no procede la acción extraordinaria de protección cuando se trata de este tipo de resoluciones, esto es, que no distingue entre una y otra. Tampoco hay norma que disponga que tal acción sólo cabe contra sentencias dictadas dentro de un juicio de jurisdicción ordinaria.

Con todo, procede ir un poco mas allá, no se requiere de mayor esfuerzo para inferir que tanto en el conocimiento de una acción en la que se trate un asunto de jurisdicción común, como en el que se conozca uno con connotación constitucional, el juez debe tener presente, por encima de toda consideración, si es que en el procedimiento se cumplió con el debido proceso y se observaron todos los principios, garantías y derechos constitucionales en la tramitación del mismo, independientemente de que una u otra parte le hagan caer en cuenta de alguna vulneración de esos derechos.

Puede avanzarse, inclusive, en la misma línea de pensamiento, que de acuerdo al artículo11 de la Constitución vigente:

> "**Art. 11.-** El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:
>
> **8.** El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio.
>
> Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos".

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jimenez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 2565 -117 / 2563 - 144
email: comunicacion@cce.gob.ec
Ecuador

Varios aspectos vale destacar del contenido de esta norma: **a)** Que los derechos constitucionales se desarrollan progresivamente; **b)** Que este desarrollo se hará a través de tres fuentes: Legislativo –normas-; Jurisprudencia –Función Judicial y Corte Constitucional-; y, Políticas públicas –Ejecutivo; **c)** Que el Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio; **d)** Que será inconstitucional el acto u omisión que disminuya, menoscabe o anule el ejercicio de los derechos.

Así, los órganos constitucionales deben tender al desarrollo de los derechos a través de las resoluciones que expida. En el caso, de atenderse el criterio jurídico del Director de Patrocinio de la Procuraduría sobre el tema, la Corte Constitucional, lejos de propender al desarrollo del derecho a ejercer la acción extraordinaria de protección, estaría actuando regresivamente, es decir, actuando contra norma constitucional expresa.

De otro lado, quedó antes examinado que la sentencia materia de la acción que se conoce en este trámite se encuentra ejecutoriada.

Cierto es que, según el inciso final del artículo 86 de la Constitución, la sentencia de primera instancia dictada en un procedimiento constitucional que conocen los jueces ordinarios es apelable ante las Cortes Provinciales; pero la consagración de este recurso no presupone que por ello no es procedente la acción extraordinaria de protección en contra de dicha sentencia; en tanto que si confirma el criterio de que el fallo impugnado, en el caso, está ejecutoriado, toda vez que, ni la Constitución ni la ley han establecido contra dicha sentencia otro recurso de instancia.

En definitiva, del examen que antecede, desde el punto de vista estrictamente constitucional se desprende que, efectivamente, los miembros de la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y la Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, al resolver el recurso de apelación interpuesto por el actor de la acción de protección vulneraron el principio a la seguridad jurídica, lo que trajo como consecuencia también que se viole el derecho al trabajo, principios consagrados en los artículos 82 y 325 de la Constitución de la República del Ecuador.

DECISIÓN

En virtud del análisis realizado, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional para el periodo de transición, en ejercicio de sus atribuciones, expide la siguiente

SENTENCIA:

1. Declarar la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica, y como consecuencia de ello, el derecho al trabajo, consagrados en los artículos 82 y 325 de la Constitución de la República.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Carlos Luis Ramírez Villamar en contra de la sentencia expedida por los miembros de la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y la Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el 29 de mayo del 2009, dentro del procedimiento de acción de protección propuesta por aquél en contra del acto contenido en el oficio N.° G-0509-2008 de 25 de junio del 2008, suscrito por el Gerente de Autoridad Portuaria de Guayaquil; en consecuencia, se deja sin efecto el contenido de dicha sentencia, que confirma la del inferior, que también pierde todo efecto jurídico por tener consideraciones semejantes, esto es, violatorio a las normas constitucionales antes mencionadas.

2.- Se dispone que el Gerente de Autoridad Portuaria de Guayaquil, a consecuencia de esta resolución, deje sin efecto el contenido del oficio antes referido; y, por lo mismo, confiera el nombramiento definitivo a favor del actor de la acción extraordinaria de protección, como también reconozca todos los derechos que corresponden a éste.

3.- Que el mencionado funcionario informe a la Corte Constitucional, dentro del plazo de 8 días, sobre el cumplimiento de esta resolución. (verificar con actas).

4.- Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Dr. Alfonso Luz Yunes
JUEZ CONSTITUCIONAL

Dra. Ruth Seni Pinoargote
JUEZA CONSTITUCIONAL

Dr. Hernano Morales Vinueza
JUEZ CONSTITUCIONAL

Dra. Nina Pacari Vega
JUEZA CONSTITUCIONAL

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jimenez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 2565 -117 / 2563 - 144
email: comunicacion@cce.gob.ec
Ecuador

CORTE
CONSTITUCIONAL

CASO No. 0730-09-EP

RAZON.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el doctor Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día lunes 14 de mayo del dos mil doce.- Lo certifico

Dra. Marcia Ramos Benalcázar
SECRETARIA GENERAL

MRB/dam

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jimenez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 2565 -177 / 2563 - 144
email: comunicacion@cce.gob.ec