



Juicio No. 06282-2022-02559

**JUEZ PONENTE:ARELLANO BARRIGA BEATRIZ EULALIA, JUEZA PROVINCIAL**

**AUTOR/A:ARELLANO BARRIGA BEATRIZ EULALIA  
SALA ESPECIALIZADA DE LO CIVIL,MERCANTIL,LABORAL, FAMILIA,  
NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y ADOLESCENTES INFRACTORES DE LA CORTE  
PROVINCIAL DE JUSTICIA DE CHIMBORAZO.** Riobamba, martes 16 de mayo del 2023, a las 08h30.

**VISTOS.-** En lo principal, la presente Garantía Constitucional viene a conocimiento de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo conformada por los señores Magistrados: Laura González Avendaño; Gonzalo Machuca Peralta; y, Beatriz Eulalia Arellano Barriga en calidad de Jueza Ponente, en virtud del **Recurso de Apelación** interpuesto dentro de la **acción de protección** presentado en contra de la sentencia dictada por la señora Jueza de la Unidad Judicial Penal, Dra. María Gabriela Sánchez Carrión, con fecha viernes 30 de diciembre de 2022, a las 16h00, misma que consta de fs. 218 a 226 vta., resolución que inadmite la acción de protección planteada.

**ACCIONANTES:** MORA RUÍZ YADIRA ALEJANDRA.

**ACCIONADOS:** LCDO. DIEGO SALGADO RIVADENEIRA, DIRECTOR GENERAL DEL IESS; MSC. VERONICA GABRIELA UREÑA MORENO, DIRECTORA PROVINCIAL DEL IESS CHIMBORAZO, LCDO. PATRICIO EFRAÍN HIDALGO VARGAS SUB DIRECTOR NACIONAL DE TALENTO HUMANO IESS; ING. MARCO ANTONIO MONGE FIERRO, DIRECTOR ADMINISTRATIVO DEL HOSPITAL GENERAL RIOBAMBA; DR. ALEX URIBE EIVAR, DELEGADO DEL SEÑOR PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO.

**ANTECEDENTES:**

De fojas 58 a 64 del proceso constitucional, comparece la señora Mora Ruíz Yadira Alejandra, proponiendo Acción Constitucional de Protección en contra de Mgs. Verónica Gabriela Ureña Moreno, Directora Provincial del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) de Chimborazo, Lcdo. Diego Salgado Rivadeneira, Director General del IESS; Lcdo. Patricio Efraín Hidalgo Vargas, Sub Director Nacional de Talento Humano IESS; Ing. Marco Antonio Monge Fierro, Director Administrativo del Hospital General Riobamba del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; y, al Director Regional de la Procuraduría General del Estado.

En su escrito de demanda el accionante manifiesta:

La compareciente ingresó a prestar sus servicios lícitos y personales al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS, Hospital IESS Riobamba, a través de un contrato de servicios ocasionales, grado 11, en calidad de ASISTENTE ADMINISTRATIVA, el 15 de enero del año 2018, cuya vigencia era hasta el 31 de diciembre del año 2018, el cual se extendió por tres ocasiones; el primero a través del memorando N° IESS-DNSC-2019-0069 M, de fecha 02 de enero de 2019, suscrito por las Ing. María Cecilia Arteaga, Directora Nacional de Servicios Corporativos del IESS, (a esa fecha), para el período fiscal 2019; el segundo con memorando N° IESS-SDNGTH-2020-0039-M, de fecha 02 de enero del 2020, suscrito por la Ing. Lorena Katherine Apunte, Subdirectora Nacional de Gestión de Talento Humano del IESS, (a esa fecha); y, el tercero con memorando N° iess-sdngth-2021-0061-M de fecha 01 de enero del 2021, suscrito por la Dra. Holanda Katusca Zapata, Subdirectora Nacional de Gestión de Talento Humano del IESS, (a esa fecha). Es decir que prestó sus servicios lícitos y personales para el IESS, Hospital Riobamba, alrededor de tres años, seis meses; hasta el 27 de julio del 2021, cuando de una manera inesperada y sorpresiva, se le comunica con memorando N° IESS-DNSC-2021-2039-M, suscrito por el Dr. Luis Marcelo Reinoso, Director Nacional de Servicios Corporativos, la terminación del contrato, siendo su último día de labores el 31 de julio del 2021.

Indica además que, el IESS, a pesar de haber dado por terminado el contrato ocasional con la accionante, nunca convocó a concurso de méritos y oposición el cargo, a fin de suplir las necesidades temporales u ocasionales.

**DERECHOS VULNERADOS:** Derecho al trabajo; Derecho a la seguridad jurídica; y, motivación.

**PRETENSIÓN CONCRETA:**

Con los antecedentes expuestos y al amparo de lo que establecen los artículos 86 y 88 de la Constitución de la República del Ecuador, y, 39 y 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional solicito:

- 1.- Se declare la vulneración del derecho al trabajo, a la tutela judicial efectiva y seguridad jurídica.
- 2.- Se deje sin efecto el memorando N° IESS-DNSC-2021-2039-M de fecha 27 de julio de 2021, suscrito por el Dr. Luis Marcelo Reinoso Navarro, Director Nacional de Servicios Corporativos (a esa fecha).
- 3.- Como medio de reparación integral, se ordene a la entidad accionada se me reintegre a mi puesto como ASISTENTE ADMINISTRATIVA DEL HOSPITAL DEL IESS RIOBAMBA – GRADO 11.
- 4.- Se me cancele las remuneraciones y beneficios de ley dejados de percibir a partir de la separación de la institución, es decir, a partir del 31 de julio del 2021.

En conocimiento de la señora Jueza competente la solicitud de la accionante, se acepta a trámite y se señala día y hora para que se lleve a efecto la audiencia constitucional, así como se dispone la citación de los demandados.

Sustanciado el proceso conforme las normas constitucionales y legales, se dictó sentencia inadmitiendo la acción de protección propuesta, misma que al no estar de acuerdo la accionante la impugna y es motivo del presente análisis.

Concedido el recurso interpuesto, este Tribunal para resolver considera:

## **PRIMERO.**

**1.1.-** Este Tribunal Ad Quem, es competente para resolver el Recurso de Apelación propuesto en la Acción Ordinaria de Protección, en cumplimiento a lo dispuesto en el inciso segundo del numeral 3) del Art. 86 de la **CRE**, en concordancia con lo dispuesto en los Arts. 8 numeral 8), Art. 24; y, el Art. 168 numeral 1) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, así como por el sorteo de rigor (fs. 1 cuaderno de segunda instancia).

**1.2.-** En la tramitación de la presente Acción de Protección, se han observado las garantías del Debido Proceso constantes tanto en la Constitución de la República, como en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, razón por la que se declara la validez de la causa.

**1.3.-** El Art. 88 de la Constitución de la República del Ecuador, 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”*.

**1.4.-** El constitucionalista ecuatoriano **Ramiro Ávila Santamaría**, define a las <garantías constitucionales> como *“los mecanismos que establece la Constitución para prevenir, cesar o enmendar la violación de un derecho que está reconocido en la misma Constitución. Sin las garantías, los derechos serían meros enunciados líricos, que no tendrían eficacia jurídica alguna en la realidad”*.<sup>[1]</sup>

Tal precepto constitucional tiene concordancia con lo establecido en el Art. 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; y, en definitiva, lo que se debe establecer mediante esta acción **es si ha existido o no vulneración de derechos constitucionales**.

De manera que, la acción de protección constituye una garantía primordial en defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos, entendidos por tales, a aquellos que constan en la Constitución, en los Tratados y Convenios Internacionales, así como los que se provienen del principio de dignidad humana. Esta protección, constitucionalmente goza de un carácter preferente y sumario, solo así podrá alcanzar sus objetivos de seguridad tanto cautelar como tutelar. Pero esta garantía constitucional, tiene una excepción y es que le está vedado referirse a temas en los cuales se discuta asuntos que exigen un control de legalidad, y que deben ser analizados y resueltos por los órganos de jurisdicción ordinaria, porque debe entenderse que este tipo de procesos, no se encuentran directamente involucrados derechos fundamentales. Es por esta razón que es requisito *sine qua non* que la fundamentación del legitimado activo, debe estar encaminada a demostrar la vulneración de los derechos contenidos en la Constitución, omitiendo argumentar sobre temas de mera legalidad, pues la acción de protección constitucional no puede utilizarse como subsidiaria de las acciones administrativas o de cualquier otra materia. Es primordial entonces para la defensa, la demostración argumental sobre la necesidad de defender los derechos fundamentales, frente a actos de autoridad pública de cualquier índole que priven del ejercicio de los derechos contenidos en la constitución o actos de personas particulares.

**SEGUNDO.** - La decisión judicial impugnada es la sentencia dictada por la Jueza de la Unidad Penal, con sede en este cantón Riobamba, quien en la parte fundamental de su decisión resolvió lo siguiente:

*“Por las consideraciones anotadas, esta Judicatura Constitucional, en base a lo que establecen los Arts. 40, 42.1 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículos 82, 86, 88, 424 y 426 de la Constitución de la República del Ecuador, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LEYES DE LA REPÚBLICA”, por no encontrar violación de ningún derecho constitucional, SE INADMITE LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN propuesta por YADIRA ALEJANDRA MORA RIOZ, en contra de los legitimados pasivos del IESS que han sido singularizados en el texto de sentencia”. (errores propios del texto).*

**TERCERO.- 3.1.-** Conforme a las reglas de sustanciación previstas en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se efectuó la audiencia oral, pública y contradictoria en primera instancia, a la que comparecieron las partes procesales y fundamentaron tanto la pretensión de la accionante en aras de lograr una decisión favorable, como la negativa de la Institución accionada, constando en el CD adjunto al acta de audiencia en el cuaderno de primera instancia.

En síntesis la Institución accionada indica: la presente acción constitucional se la presenta en contra del acto administrativo contenido en el memorando Nro. IESS-DNSC-2021-2039-M, de 27 de julio del 2021, contenido a fs. 55. El acto administrativo en mención, suscrito por la Autoridad u Órgano Administrativo del IESS, a cuya competencia radica el dar por

terminados los contratos de servicios ocasionales, justamente atendiendo dichas competencias, se ha dirigido a la señorita Yadira Alejandra Mora Ruíz, quien es la accionante. Continúa haciendo referencia a las cláusulas del contrato de servicios ocasionales suscrito con la accionante, aduce que la misma al momento de suscribir el contrato conocía las reglas del juego sobre las cuales se va a sostener la relación laboral y que constituye una relación temporal ocasional; que si bien es cierto y conforme lo ha referido la contraparte, esta relación tuvo una renovación durante el año 2019, también una renovación en el año 2020 y en el 2021, lo que el IESS ha hecho es observar lo que dice la norma, en este caso el Art. 143 inciso segundo, está dando la posibilidad a la Administración Pública de que este tipo de contratos puedan ser renovados y se empata con lo que justamente señala el presente presupuesto, entonces a la norma no se le puede dar interpretaciones extensivas, ni antojadizas, la norma es clara y dice que de persistir la necesidad, la Unidad de Talento Humano se encuentra en la necesidad de crear el puesto, no dice en ningún momento que se deben prorrogar los contratos de servicios ocasionales, lo cual es evidentemente una interpretación antojadiza, que en ningún momento puede primar sobre los intereses generales. No existe vulneración a derechos constitucionales.

**3.2** En esta instancia, la accionante mediante escrito solicitó ser escuchada por el Tribunal, efectuándose la audiencia mediante el sistema zoom, cuyo contenido se encuentra en el disco compacto adjunto al cuaderno de segunda instancia, diligencia en la cual la peticionaria se ratifica en su pretensión y los accionados, en su negativa a aceptarla.

**CUARTO.** - La prueba desempeña una <vital función> para la obtención del conocimiento procesal, es la herramienta en manos del Juez que permite descubrir la verdad así lo ha establecido la doctrina: *“La prueba es el instrumento que le proporciona al juez la información que necesita para establecer si los enunciados sobre los hechos se fundan en bases cognitivas suficientes y adecuadas para ser considerados “verdaderos”.*”<sup>[2]</sup>. Como acertadamente señala el maestro colombiano **Hernando Devis Echandía** *“Para el juez, un hecho vale solo en cuanto aparezca demostrado en el juicio, y la razón o el derecho lo tiene quien así lo demuestre. Por eso, es una carga procesal del demandante la prueba de los hechos de su demanda, y del demandado la de sus excepciones”*<sup>[3]</sup>.

Como correctamente señala la doctrina: *“Para establecer si el estándar probatorio que rige en el caso individual ha sido satisfecho, es necesario hacer referencia al resultado que deriva de la valoración de las **pruebas relativas a cada uno de los enunciados fácticos que son objeto de decisión.**”*<sup>[4]</sup> Es decir las <pruebas> deben **CORRESPONDERSE** con los <enunciados fácticos> **OBJETO** del juicio.

Partiendo de estas premisas, las partes procesales han presentado las siguientes pruebas:

## **PRUEBA DE LA ACCIONANTE YADIRA ALEJANDRA MORA RUÍZ.**

**4.1.** Contrato de servicios ocasionales suscrito con el IESS, celebrado para el período comprendido desde el 15 de enero al 31 de diciembre del 2018, para ocupar el puesto de ASISTENTE ADMINISTRATIVO, grado 11, documento que consta de fs. 1 a 3 de los autos, constando además los antecedentes para esta contratación, dentro de los cuales constan Resoluciones, Oficio en el que se determina los recursos y partida presupuestaria N° 510510, y Disponibilidad de recursos económicos, así como el Informe Técnico N° 245111101 de Talento Humano, todos ellos base del contrato; constando además las funciones que deberá desempeñar la contratada.

**4.2** Tiempo de servicios de la AFILIADA MORA RUIZ YADIA ALEJANDRA.

**4.3** Documento de las aportaciones de la señora MORA RUIZ YADIA ALEJANDRA, en el Hospital General Riobamba.

**4.4** Memorando N° IESS-DNASC-2019-0069M, de fecha Quito, D.M., 02 de enero de 2019, dirigido a la Directora Administrativa del HG Riobamba, en el cual consta la autorización de la Ing. María Cecilia Arteaga Flor, Directora Nacional de Servicios Corporativos, en el cual consta textual: *“Me permito emitir la autorización para mantener la continuidad del personal bajo modalidad de Contrato de Servicios Ocasionales (lista de asignación adjunta) por el período fiscal 2019, posterior a la validación del Informe Técnico N° SDNGTH-IESS-2018-2417, de 26 de diciembre 2018, suscrito por la Mgs. Irene Salazar, Subdirectora Nacional de Gestión de Talento Humano, remitido mediante Memorando IESS-SDNGTH-2018-9208-M”*.

**4.5** Informe Técnico N° SDNGTH.IESS-2018-2417, en el que se recomienda la continuidad del personal que se encuentra bajo la modalidad de Contrato de Servicios Ocasionales a nivel nacional para el año 2019. Se acompaña el listado de personal, encontrándose a fs. 14 el nombre de la accionante.

**4.6** Memorando N° IESS-SDNGTH-2020-0039-M, de fecha Quito, D.M., 02 de enero de 2020, dirigido a Ing. Fernando Patricio Montalvo Pazmiño, Director Administrativo del Hospital General Riobamba Encargado, conteniendo la autorización para la Continuidad Laboral Contrato de Servicios Ocasionales período fiscal 2020. Adjunta listado del personal, encontrándose a fs. 18 el nombre de la accionante; y, el Informe técnico de fs. 20 a 29.

**4.7** Memorando N° IESS-SDNGTH-2021-0061-M., suscrito por la Dra. Holanda Katiusca Zapata Jaguaco, Subdirectora Nacional de Talento Humano, y dirigido al Ing. Fernando Patricio Montalvo Pazmiño, Director Administrativo del Hospital General Riobamba Encargado, conteniendo la autorización para la Continuidad Laboral Contrato de Servicios Ocasionales período fiscal 2021. Adjunta listado del personal, encontrándose a fs. 35 el nombre de la accionante; y, el Memorando de fs. 37 y vta. en el cual se informa a la Lcda. Glenda Azucena Calero Cazorla, Responsable de la Unidad de Gestión de Talento Humano del Hospital General Riobamba, la actualización de disponibilidad de recursos, para la renovación de los Contratos Ocasionales para el año 2021,. Encontrándose a fs. 40 en nombre

de la accionante.

**4.8** Desde fs. 43 a 53, evaluaciones de desempeño de la accionante.

**4.9** Certificación N° 2451111101-0358-UATH, en el que se conoce que la economista MORA RUIZ YADIRA ALEJANDRA, se desempeñaba en el cargo de ASISTENTE ADMINISTRATIVO, desde el 15 de enero del 2018 hasta el 31 de julio del 2021, bajo el “*Régimen laboral: LOSEP REEMPLAZOS, con el Tipo de Contrato: CONTRATO ADICIONAL LOSEP. Mediante circular N° IESS-SDNGD-2021-0090-C, de fecha 21 de octubre de 2021, suscrito por el Ing. Patricio Augusto Prócel Intriago – SUBDIRECTOR NACIONAL DE GESTIÓN DOCUMENTAL, en donde indica: “... 7. No se autorizará la contratación de servicios ocasionales de personal para el área Administrativa y el área de Salud, en partida especial por reemplazo de personal que se ha desvinculado ...” En base a lo mencionado anteriormente se CERTIFICA que el cargo de ASISTENTE ADMINISTRATIVO, que ocupaba la Economista MORA RUIZ YADIRA ALEJANDRA, no se encuentra ocupado por ningún otro servidor*”. Documento emitido el 15 de noviembre de 2022 y suscrito por la Lcda. Glenda Azucena Calero Cazorla, Responsable de la Unidad de Gestión de Talento Humano del Hospital General Riobamba.

**4.10** Memorando N° IESS-DNSC-2021-2039-M, Quito, D: M: 27 de julio de 2021, dirigido a la Eco. Yadira Alejandra Mora Ruíz, y suscrito por el Dr. Luis Marcelo Reinoso Navarro, Director Nacional de Servicios Corporativos, en el cual se comunica a la accionante la terminación del Contrato de Servicios Ocasionales al cargo que desempeña en la Institución, y se le notifica que el último día de funciones es el 31 de julio de 2021.

**PRUEBA DE LA INSTITUCIÓN ACCIONADA IESS.** No ha presentado prueba que se pueda analizar, sin embargo es necesario mencionar que en la audiencia constitucional desarrollada en primera instancia, la defensa técnica del IESS ha ratificado que se ha suscrito un Contrato de Servicios Ocasionales con la accionante, que se ha prorrogado el mismo por los períodos 2019, 2020, y 2021; y, que este accionar no ha vulnerado los derechos de la accionante.

## **QUINTO**

**5.1** La Corte Constitucional, respecto al *debido proceso* ha señalado textualmente: “*El debido proceso constituye un mínimo de presupuestos y condiciones que deben ser observados y fielmente cumplidos durante la tramitación de un procedimiento, para así asegurar las condiciones mínimas para la defensa y seguridad jurídica de las partes durante todo el transcurso del proceso hasta la obtención de una decisión adecuadamente motivada y fundada en derecho*”, entre las garantías básicas, dispuestas en el Art. 76 numeral 1) de la Constitución de la República del Ecuador, consta la obligación de la autoridad judicial, de cumplir con las normas y los derechos de las partes. Precepto, que tiene íntima relación con el derecho a la seguridad jurídica, la cual se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la

existencia de normas jurídicas previas, claras y aplicadas por las autoridades competentes. Carlos Bernal Pulido, en su obra “EL DERECHO DE LOS DERECHOS”, pág. 356, sobre este principio señala, que es evidente que la demarcación legal de las funciones y procedimientos que las autoridades deben seguir en ejercicio de sus poderes, constituye una garantía para el ciudadano en el estado de derecho. Es una garantía contra posible arbitrariedad de las actuaciones jurisdiccionales.

Bajo esta protección constitucional, ha sido desarrollado el presente proceso, han comparecido las partes y han desarrollado su defensa conforme las reglas constitucionales y legales.

**5.2** El derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, desarrollado en el artículo 76.7.1) de la Constitución de la República del Ecuador, y analizado por la Corte Constitucional en Sentencia 1158-17-EP/21, *“no garantiza que la motivación de toda decisión pública sea correcta conforme al Derecho y conforme a los hechos –esta es tarea del ordenamiento jurídico en su conjunto–, sino que la motivación sea suficiente, es decir, que satisfaga los referidos elementos mínimos con miras al ejercicio efectivo de los derechos al debido proceso y a la defensa. Es el grado de desarrollo argumentativo que razonablemente se debe exigir para dar por suficiente la fundamentación normativa o la fundamentación fáctica de una argumentación jurídica. El referido estándar señala cuán riguroso debe ser el juez frente a la motivación que examina. La determinación del referido estándar va a depender del tipo de caso de que se trate. Una argumentación jurídica es aparente cuando, a primera vista, cuenta con una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente, pero alguna de ellas es, en realidad, inexistente o insuficiente porque está afectada por algún tipo de vicio motivacional.*

*Hay incoherencia cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica se verifica: o bien, una contradicción entre los enunciados que las componen –sus premisas y conclusiones– (incoherencia lógica), o bien, una inconsistencia entre la conclusión final de la argumentación y la decisión (incoherencia decisional). Hay inatinencia cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica se esgrimen razones que no “tienen que ver” con el punto controvertido, esto es, no guardan relación semántica general con la conclusión final de la argumentación y, por tanto, con el problema jurídico de que se trate.*

*Hay incongruencia cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica, o bien, no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales (incongruencia frente a las partes), o bien, no se ha contestado alguna cuestión que el sistema jurídico –ley o la jurisprudencia– impone abordar en la resolución de los problemas jurídicos conectados con cierto tipo de decisiones, generalmente, con miras a tutelar de manera reforzada un derecho fundamental”. Por lo cual, bajo esta línea de análisis el Tribunal examina el caso sub judice.*

**5.3** El derecho a la seguridad jurídica, desarrollado en el Art. 82 de la Constitución de la República del Ecuador, y analizado por la Corte Constitucional, en la sentencia N.0 01613SEPCC, determinó: "Para tener certeza respecto a una aplicación normativa, acorde a la

Constitución, se prevé previamente; además, deben ser claras y públicas; solo de esta manera se logra conformar una certeza de que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que generan la confianza acerca del respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional. Mediante un ejercicio de interpretación integral del texto constitucional se determina que el derecho a la seguridad jurídica es el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos".

Tanto ante el Juez de primer nivel, como en esta instancia, se ha garantizado a los justiciables la aplicación de las normas que esta garantía constitucional ha previsto.

**5.3** *“El artículo 76.7.1) de la Constitución de la República, no garantiza que la motivación de toda decisión pública sea correcta conforme al Derecho y conforme a los hechos –esta es tarea del ordenamiento jurídico en su conjunto–, sino que la motivación sea suficiente, es decir, que satisfaga los referidos elementos mínimos con miras al ejercicio efectivo de los derechos al debido proceso y a la defensa. Es el grado de desarrollo argumentativo que razonablemente se debe exigir para dar por suficiente la fundamentación normativa o la fundamentación fáctica de una argumentación jurídica. El referido estándar señala cuán riguroso debe ser el juez frente a la motivación que examina. La determinación del referido estándar va a depender del tipo de caso de que se trate. Una argumentación jurídica es aparente cuando, a primera vista, cuenta con una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente, pero alguna de ellas es, en realidad, inexistente o insuficiente porque está afectada por algún tipo de vicio motivacional.*

*Hay incoherencia cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica se verifica: o bien, una contradicción entre los enunciados que las componen –sus premisas y conclusiones– (incoherencia lógica), o bien, una inconsistencia entre la conclusión final de la argumentación y la decisión (incoherencia decisional). Hay inatinencia cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica se esgrimen razones que no “tienen que ver” con el punto controvertido, esto es, no guardan relación semántica general con la conclusión final de la argumentación y, por tanto, con el problema jurídico de que se trate.*

*Hay incongruencia cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica, o bien, no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales (incongruencia frente a las partes), o bien, no se ha contestado alguna cuestión que el sistema jurídico –ley o la jurisprudencia– impone abordar en la resolución de los problemas jurídicos conectados con cierto tipo de decisiones, generalmente, con miras a tutelar de manera reforzada un derecho fundamental”. Sentencia 1158-17-EP/21, C.C., bajo esta línea de análisis el Tribunal examina el caso sub judice.*

## **SEXTO.- LEY ORGANICA DE SERVICIO PÚBLICO.**

**“Art. 58.- De los contratos de servicios ocasionales.- La suscripción de contratos de servicios ocasionales será autorizada por la autoridad nominadora, para satisfacer necesidades institucionales, previo el informe de la unidad de administración del talento humano, siempre**

*que exista la partida presupuestaria y disponibilidad de los recursos económicos para este fin. La contratación de personal ocasional no podrá sobrepasar el veinte por ciento de la totalidad del personal de la entidad contratante; en caso de que se supere dicho porcentaje deberá contarse con la autorización previa del Ministerio de Relaciones Laborales, estos contratos no podrán exceder de doce meses de duración o hasta que culmine el tiempo restante del ejercicio fiscal en curso. Se exceptúa de este porcentaje a aquellas instituciones u organismos de reciente creación que deban incorporar personal bajo esta modalidad, hasta que se realicen los correspondientes concursos de selección de méritos y oposición y en el caso de puestos que correspondan a proyectos de inversión o comprendidos en la escala del nivel jerárquico superior. Por su naturaleza, este tipo de contratos no generan estabilidad. El personal que labora en el servicio público bajo esta modalidad, tendrá relación de dependencia y derecho a todos los beneficios económicos contemplados para el personal de nombramiento, con excepción de las indemnizaciones por supresión de puesto o partida o incentivos para jubilación. Las servidoras o servidores públicos sujetos a este tipo de contrato no ingresarán a la carrera del servicio público, mientras dure su contrato. Para las y los servidores que tuvieran suscritos este tipo de contratos, no se concederá licencias y comisiones de servicios con o sin remuneración para estudios regulares o de posgrados dentro de la jornada de trabajo, ni para prestar servicios en otra institución del Sector Público. Este tipo de contratos, por su naturaleza, de ninguna manera representará estabilidad laboral en el mismo, ni derecho adquirido para la emisión de un nombramiento permanente, pudiendo darse por terminado en cualquier momento, lo cual podrá constar del texto de los respectivos contratos. La remuneración mensual unificada para este tipo de contratos, será la fijada conforme a los valores y requisitos determinados para los puestos o grados establecidos en las Escalas de Remuneraciones fijadas por el Ministerio de Relaciones Laborales, el cual expedirá la normativa correspondiente. El contrato de servicios ocasionales que no se sujete a los términos de esta Ley, será causal para la conclusión automática del mismo y originará en consecuencia la determinación de las responsabilidades administrativas, civiles o penales de conformidad con la ley. En caso de necesidad institucional se podrá renovar por única vez el contrato de servicios ocasionales hasta por doce meses adicionales salvo el caso de puestos comprendidos en proyectos de inversión o en la escala del nivel jerárquico superior”.*

**SEPTIMO.-** De manera que, el Contrato de Servicios Ocasionales por definición es un contrato bilateral que regula la relación laboral entre una persona natural y una entidad pública, <actora: Yadira Alejandra Mora Ruíz; e, IESS (Estado)> en calidad de servidor público. Este es un contrato solemne que se encuentra normado expresamente en la Ley Orgánica de Servicio Público y tiene por objeto la prestación de servicios materiales e intelectuales que serán brindados por el contratado/a, a la administración pública durante un

lapso fijo de tiempo. Además se debe anotar que el contrato de servicios ocasionales está supeditado al ejercicio fiscal y por ello es transitorio, temporal, y puede ser renovado una sola vez de conformidad con lo dispuesto la actual Ley Orgánica de Servicio Público. Por su naturaleza entonces, constituye un contrato laboral precario que no genera estabilidad laboral ni implica el ingreso a la carrera administrativa del servicio público mientras dure la relación contractual. Tiene una característica y es que este contrato le faculta a la administración darlo por terminado unilateralmente en cualquier momento, sin que tampoco le otorgue la totalidad de los beneficios con los que cuentan los servidores de carrera.

En función de lo anotado, en el caso en estudio se verifica que la legitimada activa, señora Yadira Alejandra Mora Ruíz, prestó sus servicios lícitos y personales, bajo la figura jurídica de contrato de servicio ocasional en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, por un periodo de tres años seis meses, por lo que, por la naturaleza del propio contrato, no gozaba de estabilidad.

Sin embargo, al haber la accionante laborado en el IESS, bajo la figura de contrato de servicios ocasionales en el período comprendido desde el 15 de enero del 2018 hasta el 31 de diciembre del 2021; y, continuar laborando a pesar de haber fenecido el período indicado, por disposición emitida por la Subdirección de Talento Humano de la Institución para la continuidad del personal que labora bajo la modalidad del contrato antedicho, trabajó hasta la notificación de terminación y cese de funciones del 31 de diciembre del 2021 en el cargo de ASISTENTE ADMINISTRATIVA, grado 11. Ésta cesación no puede tomarse como una vulneración del derecho al trabajo, la funcionaria conocía que el contrato tenía un tiempo determinado de vigencia; así como tampoco puede hablarse de estabilidad laboral. Como ya se dejó expresado, la génesis del Contrato Ocasional es satisfacer necesidades específicas, no permanentes, y los funcionarios que laboren en esta modalidad, no adquieren estabilidad ni son considerados servidores regulares; pero, al permitir la propia Institución continuar prestando servicios fuera ya del tiempo del contrato, y en las mismas funciones, se entiende que esa necesidad institucional se hizo permanente, así se ha pronunciado la Corte Constitucional cuando en su sentencia indica: *“De tal manera que el hecho de que la autoridad administrativa le haya informado que su contrato no sería renovado, no constituye, como tal, una vulneración de su derecho al trabajo ni a la estabilidad laboral”*; *“En este punto es preciso detenernos para aclarar que si bien el contrato de servicios ocasionales puede ser considerado como aquellos de tipo precario debido a que no brindan estabilidad laboral ni acceso a la carrera administrativa ni el goce de la totalidad de los beneficios que amparan a los servidores de carrera, su utilización ha sido necesaria para que las distintas entidades que componen la administración pública puedan cumplir con sus objetivos institucionales. Sin embargo, esta Corte evidencia que el problema surge cuando se hace mal uso de esta figura contractual y a través de ella, se pretende mantener vinculada laboralmente a las personas por un tiempo más allá de lo que representa la ocasionalidad, contraviniendo incluso lo previsto en la ley actualmente vigente para la regulación del talento humano vinculado al servicio público. La renovación sucesiva de estos contratos o la*

*contratación de distintas personas cada dos años para que cumplan tareas regulares al giro institucional de las entidades, evidencia que la labor que se cumple no es de tipo ocasional sino que es de carácter permanente, por lo que al suscribir contratos de tipo ocasional se estaría precarizando intencionalmente la situación de los servidores contratados bajo esta figura y se estaría impidiendo la consolidación de la estabilidad laboral de estas personas, afectando además a los procesos de fortalecimiento institucional de las entidades públicas, los cuales constituyen un objetivo primordial es inherente a la administración pública moderna. En consecuencia, en aquellos casos en los que la contratación de personal se convierte en sucesiva para un cargo cuyas funciones sean de naturaleza continua y permanente no solo que pone en riesgo al giro de las unidades de la institución donde se contratan a personas bajo esta modalidad ocasional, sino que además puede afectar los principios de eficacia, eficiencia y calidad contenidos en el artículo 227, así como el derecho de los ciudadanos a contar con servicios públicos que respondan a los principios desarrollados en el segundo inciso del artículo del artículo 314 de la Constitución de la República. De conformidad con la Constitución (artículo 226) y la normativa infraconstitucional aplicable, es obligación de las autoridades administrativas -a través de las Unidades de Talento Humano- evitar que esta situación ocurra y por tanto, cuando exista una necesidad permanente de contar con un servidor público, por la naturaleza de las actividades que realiza y por su vinculación directa al giro de la institución, les corresponde gestionar oportunamente las partidas presupuestarias para la creación del puesto; convocar al correspondiente concurso público de oposición y méritos y, encontrar a la persona idónea y debidamente calificada para ejercer dichas actividades dentro de la institución”. (...). Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N° 033-13-SEP-CC, caso N° 1797-10-EP”, sentencia que se aplica al caso sub judice, pues de los documentos anexados y por propia afirmación de sus personeros y certificaciones emitidas, se verifica que la accionante Yadira Alejandra Mora Ruíz en su calidad de ASISTENTE ADMINISTRATIVA, grado 11, laboró de forma consecutiva e ininterrumpida por 3 años 6 meses bajo la modalidad de contrato ocasional, tanto más que el puesto que ocupaba se encuentra vacante y tiene partida presupuestaria específica.*

Conforme lo determinado en el Art. 58 de la Ley Orgánica de Servicio Público, “*Cuando la necesidad institucional pasa a ser permanente, la Unidad Administrativa de Talento Humano planificará la creación del puesto el cual será ocupado agotando el concurso de méritos y oposición, previo el cumplimiento de los requisitos y procesos legales correspondientes. Se considerará que las necesidades institucionales pasan a ser permanentes cuando luego de un año de contratación ocasional se mantenga a la misma persona o se contrate a otra, bajo esta modalidad, para suplir la misma necesidad, en la respectiva institución pública*”. La inaplicación de esta norma por parte de la Institución accionada ha devenido en vulneración del principio constitucional de seguridad jurídica, ya transcrito, y por lo tanto se torna aceptable la acción constitucional presentada por la actora, subsumiendo los hechos fácticos al inciso primero del Art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que señala: “*La acción de protección procede contra: 1.- Todo acto u omisión*

*de una autoridad pública, no judicial que viole o haya violado los derechos, que menoscabe, disminuya o anule su goce o ejercicio”.*

De lo expuesto, esta Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez y Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, conforme el análisis y jurisprudencia constitucional señalada, determina que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, específicamente el Hospital Riobamba, no ha vulnerado el derecho al trabajo, pues la actora conocía que el contrato suscrito tenía un término perentorio y por la naturaleza jurídica de este contrato, no le daba permanencia en el puesto para el cual se le contrató; pero **SÍ** ha vulnerado el derecho constitucional de Seguridad Jurídica en perjuicio de la accionante, conforme el texto de la sentencia constitucional ya transcrito.

Por lo expuesto: **“ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LEYES DE LA REPÚBLICA”**, **ACEPTA** el Recurso de Apelación interpuesto por la legitimada activa Economista YADIRA ALEJANDRA MORA RUÍZ y **REVOCA** la sentencia dictada por señora Jueza de la Unidad Judicial Penal, Abg. María Sánchez; y, en consecuencia **ACEPTA** la acción de protección presentada en garantía de los derechos de la accionante; y, dispone:

**1.-** Se deja sin efecto el Memorando **Nro. IESS-DNSC-2021-2039-M, Quito, D.M., 27 de julio de 2021**, suscrito por el Dr. Luis Marcelo Reinoso Navarro, director Nacional de Servicios Corporativos;

**2.-** Se dispone la reintegración inmediata de la accionante Economista YADIRA ALEJANDRA MORA RUÍZ, al puesto de ASISTENTE ADMINISTRATIVA grado 11, que ocupaba.

**3.-** El pago de los valores que correspondan en concepto de remuneraciones, beneficios legales y sociales que la accionante Economista YADIRA ALEJANDRA MORA RUÍZ dejó de percibir desde la fecha de terminación del Contrato de Servicios Ocasionales (31 de diciembre del 2021) hasta la reincorporación de su puesto de trabajo, debiendo descontar los valores que se le hubieren entregado por concepto de indemnización de haberlo. De igual manera se proceda a cubrir los aportes correspondientes al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, a partir de la fecha en que fue cesada de sus funciones, procedimiento que se realizará conforme lo dispuesto en el Art. 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, (sic) *“Cuando parte de la reparación, por cualquier motivo, implique pago en dinero al afectado o titular del derecho violado, la determinación del monto se tramitará (...) en juicio contencioso administrativo si fuere contra el Estado. (...)”*; y, en consonancia con la interpretación conforme y condicionada con efectos erga omnes del artículo transcrito que antecede, emitida por la Corte Constitucional del Ecuador en la Sentencia N°011-16-SIS-CC.RO-S 850: 28-sep-2016, que prevé: *“...b) Cuando el Estado sea el encargado del pago el proceso de ejecución de reparación económica ordenada en*

*sentencia de garantías jurisdiccionales, estará a cargo de la jurisdicción contencioso-administrativa a través de un proceso de ejecución. En este proceso no tiene lugar las diligencias procesales propias de los juicios de conocimiento, tales como, presentación de demanda, concesión de términos para la presentación de excepciones por parte del demandado, apertura de prueba, aceptación de alegatos, designación de varios peritos por impugnaciones reiteradas a los informes periciales, entre otros.”*

El proceso de ejecución de reparación económica inicia a partir de la disposición constante en la presente sentencia constitucional cuando se encuentre ejecutoriada, para lo cual el Juez de primera instancia, según sea el caso, en el término máximo de 10 días, a partir de la notificación de la sentencia constitucional ejecutoriada, deberá remitir el expediente respectivo y la sentencia constitucional en que se ordenó dicha medida a la judicatura contenciosa administrativa competente para los fines legales y procesales pertinentes.

**4.-** Conforme dispone la Ley Orgánica Administrativa en las normas ya transcritas; así como las sentencias emitidas por la Corte Constitucional, la Unidad de Talento Humano del IESS, al existir la necesidad permanente de contar con un servidor público en el cargo de ASISTENTE ADMINISTRATIVO, grado 11, la Autoridad administrativa, a través de la Unidad de Talento Humano, deberá convocar al correspondiente concurso de oposición y méritos, a fin de llenar la vacante existente, en el cual podrá participar la accionante YADIRA ALEJANDRA MORA RUÍZ.

**5.-** Para el fiel e inmediato cumplimiento de lo resuelto por este Tribunal Ad quem, se delega al señor Director de la Defensoría Pública del cantón Riobamba, quien deberá informar sobre el acatamiento de la decisión, para lo cual se remitirá atento y comedido oficio.

Una vez ejecutoriada esta sentencia envíese copias certificadas de la misma a la Corte Constitucional para el desarrollo de su jurisprudencia.- Notifíquese y devuélvase.-

1. <sup>^</sup> **ÁVILA SANTAMARÍA, Ramiro.** *Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva.* Imprenta: V&M Gráficas, Quito, 2008, 1<sup>a</sup>. Edición, págs. 89 y 90.
2. <sup>^</sup> **TARUFFO, Michele; IBÁÑEZ, Perfecto Andrés;** y, **CANDAU PÉREZ, Alfonso.** *Consideraciones sobre la Prueba Judicial.* Editorial Fontamara S.A., Madrid-México, 2011, 1<sup>a</sup>. Edición, p. 33.
3. <sup>^</sup> **DEVIS ECHANDÍA, Hernando.** *Nociones Generales del Derecho Procesal Civil.* Temis S.A., Bogotá, 2009, 2<sup>a</sup>. Edición, p. 6.
4. <sup>^</sup> **TARUFFO, Michele.** *Hacia la Decisión Justa.* ZELA Grupo Editorial E.I.R.L., Lima, 2020, 1<sup>a</sup>. Edición, p. 305.

**ARELLANO BARRIGA BEATRIZ EULALIA**

**JUEZA PROVINCIAL(PONENTE)**

**GONZALEZ AVENDAÑO LAURA MERCEDES**

**JUEZA PROVINCIA**

**MACHUCA PERALTA LUIS GONZALO**

**JUEZ PROVINCIAL**



En Riobamba, martes dieciséis de mayo del dos mil veinte y tres, a partir de las ocho horas y cuarenta minutos, mediante boletas judiciales notifiqué la SENTENCIA que antecede a: DR. ALEX URIBE EIVAR DELEGADO DEL PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO en el correo electrónico alex.uribe@pge.gob.ec, pacruz@pge.gob.ec, doviedo@pge.gob.ec, valtamirano@pge.gob.ec, jcantos@pge.gob.ec, jaime.olivo@pge.gob.ec. ING. MARCO ANTONIO MONGE FIERRO DIRECTOR ADMINISTRATIVO DEL HOSPITAL DE RIOBAMBA en el correo electrónico marco.monge@iess.gob.ec. LCDO. PATRICIO EFRAIN HIDALGO VARGAS SUBDIRECTOR NACIONAL DE GESTION DE TALENTO HUMANO DEL IESS en el correo electrónico patricio.hidalgo@iess.gob.ec, patriciohidalgo@iess.gob.ec. MGS. JAIME OLIVO PALLO DIRECTOR REGIONAL DE CHIMBORAZO DE LA PROCURADURIA GENERAL DEL ESTADO en el correo electrónico jaime.olivo@pge.gob.ec, pacruz@pge.gob.ec. MGS. VERONICA GABRIELA UREÑA MORENO DIRECTORA PROVINCIAL DEL IESS en el correo electrónico veronica.urena@iess.gob.ec. MGS. VERONICA GABRIELA UREÑA MORENO DIRECTORA PROVINCIAL DEL IESS en el casillero electrónico No.0503073405 correo electrónico oscar.v-85@hotmail.com, oscar.vargasc@iess.gob.ec, segundo.chambao@iess.gob.ec. del Dr./Ab. OSCAR JESUS VARGAS CASTILLO; MORA RUIZ YADIRA ALEJANDRA en el casillero electrónico No.0603041815 correo electrónico cesar.robles@hotmail.es, dicoluro.96@gmail.com. del Dr./Ab. CÉSAR GONZALO ROBLES ABARCA; MORA RUIZ YADIRA ALEJANDRA en el casillero electrónico No.0603807520 correo electrónico dariochinche@yahoo.com. del Dr./Ab. DARIO FABIAN CHINCHE CHINCHE; MORA RUIZ YADIRA ALEJANDRA en el casillero electrónico No.0604465518 correo electrónico jlestrella17@yahoo.es. del Dr./Ab. JOSÉ LUIS ESTRELLA LOZANO; MORA RUIZ YADIRA ALEJANDRA en el casillero electrónico No.0605035542 correo electrónico abg.fernanda.guerra@gmail.com. del Dr./Ab. FERNANDA MARGARITA GUERRA ALOMÍA; No se notifica a: SALGADO RIBADENEIRA DIEGO, por no haber señalado casillero electrónico. Certifico:

**FIALLOS BUENAÑO ADRIANA PAULINA**

**SECRETARIA RELATORA**