



Juicio No. 11904-2020-00035

**JUEZ PONENTE: NARVAEZ CANO PABLO SANTIAGO, JUEZ (PONENTE)**

**AUTOR/A: NARVAEZ CANO PABLO SANTIAGO**

**CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE LOJA. - SALA ESPECIALIZADA DE LO CIVIL, MERCANTIL, LABORAL, FAMILIA, NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y ADOLESCENTES INFRACTORES DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE LOJA.** Loja, lunes 5 de octubre del 2020, las 12h29. **No. 11904-2020-00035.-** Propone: Dr. Pablo Narváez Cano:. **VISTOS:**  
Breves antecedentes: **A)** Comparece la Ing. MARÍA FERNANDA CUN RAMÍREZ, deduciendo acción de protección a fs. 72-75, en contra de LA COORDINACIÓN ZONAL DE EDUCACIÓN No. 7, en la persona de la Mgs. MAGDA SALAZAR GONZÁLEZ; y, en contra de la PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO Dr. Iñigo Salvador, en la persona de la Directora Provincial de la Procuraduría General del Estado en Loja Ab. Ana Vivanco Eguiguren; acción de garantías jurisdiccionales que en extracto puede subsumirse y pretender lo siguiente: <sup>a</sup>¼ Que ha prestado sus servicios lícitos y personales desde el mes de julio del 2015 en el Área de Tecnologías de la Información siendo su cargo actual Analista Zonal de Tecnologías de la Información y Comunicaciones 3 designándola responsable Zonal de la Unidad Zonal Tecnologías de la Información y Comunicaciones con Memorando No. MINEDUC-CZ7-2020-00645-M de fecha 07 de febrero de 2020. Que ha suscrito contrato se servicios ocasionales con fecha 20 de mayo del 2019 que al momento se encuentra vigente y dentro de dicho contrato en la cláusula SEXTA, se contempla Remuneración y Forma de Pago, donde textualmente se establece: <sup>a</sup> El Ministerio de Educación pagará mensualmente a la CONTRATADA, la cantidad de MIL CUATROCIENTOS DOCE DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (USD. 1.412,00), correspondientes a la remuneración mensual unificada del grupo ocupacional del Servidor Público 6. Este contrato se sujeta a lo prescrito en el art. 58 de la Ley Orgánica del Servicio Público y la Norma Técnica del Subsistema de Planificación de Recursos Humanos y Resoluciones emitidas por el Ministerio de Trabajo°. Que el 28 de enero del 2020, a las 15H51, sorpresivamente recibió un correo electrónico institucional del instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que indica: <sup>a</sup> El IEISS le informa que su empleador COORDINACIÓN ZONAL DE EDUCACIÓN ZONA 7 y RUC 1160050180001 ha registrado la novedad de Aviso de nuevo sueldo con afectación al 01-01-2020 (¼ )°; con ello se ha modificado su remuneración de \$1.412,00 dólares a \$1.086,00 dólares, disminuyendo su remuneración a la de un Servidor Público 4¼; por lo que al no haberse cancelado su remuneración pactada, se omite la aplicación obligatoria de los arts. 23, 58, 106 y 107 de la Ley Orgánica del Servicio Público; por lo que considera que se ha vulnerado su derecho a la seguridad jurídica, pretendiendo que se declaren

vulnerados sus derechos a la seguridad jurídica y al trabajo por la entidad accionada; y, las medidas de reparación integral las considere el Tribunal°. Aceptada que fue a trámite la acción propuesta y citados los ejecutados, se ha convocado a la Audiencia Pública, quienes a través de sus abogados han expuesto en concreto, lo siguiente: **1)** La parte actora fundamenta su acción en los términos que estableció en su acción principal; **2)** La accionada a través de su abogado, ha indicado: <sup>a</sup>¼ Que es cierto que la accionante trabaja para la Coordinación Zonal de Educación Zona 7, desde el 16 julio del 2015; que su relación se encuentra regulada por el Art. 58 de la LOSEP, y ha venido desempeñando diferentes labores y ha tenido diferentes remuneraciones; que el contrato de servicios ocasionales No. 090-CZ7-DZTH-2019-CSO de fecha 20 de mayo del 2019, está suscrito para tener vigencia desde el 01 abril hasta el 31 de diciembre del 2019, en calidad de Analista Zonal de Tecnologías de la Información y la Comunicación. La accionante ha tenido desde el 2015 otros contratos con otras calidades, habiendo sido antes, técnica; técnica de tics, etc.; así, la institución que representa respeta el Art. 82 de la Constitución que se refiere a la seguridad jurídica. En el Acuerdo Ministerial MDT 2019-375, se expiden las directrices para la optimización de gastos de personal en la modalidad de contratos de servicios ocasionales y el Art. 5 señala que si se requiere que el trabajador contratado ejecute totalmente actividades o funciones distintas a las determinadas en el contrato de servicios ocasionales, relacionadas con el Art. 58 de la LOSEP, se deberá dar por terminado el mismo y celebrar uno nuevo, para el cumplimiento de las nuevas actividades temporales, conforme lo determina el inciso séptimo del artículo 143 del Reglamento General a la LOSEP, para el efecto se deberá observar el procedimiento determinado en el Art. 7 del presente Acuerdo. Que en el Decreto No. 135 dictado por el Presidente, con fecha 01 de septiembre 2017, se dictan las normas de optimización y austeridad; y en base a las cuales, en el Ministerio de Educación se hacen los informes técnicos y se pide al Ministerio de Trabajo que apruebe el plan de contrataciones; que en el memorando No. MINEDUC-DNF-2019-04-678-M, del 27 de diciembre de 2019, suscrito por Xavier Eduardo Cornejo Barbosa, en su calidad de Director Nacional Financiero, informa que el presupuesto de la Coordinación Zonal 7, existió una reducción; en consecuencia se podría haber despedido y finalizado el contrato al 31 de diciembre, pero se hizo lo necesario para seguir contratando a la accionante. Que en el oficio Nro. MDT-SESP-2019-2365, del Ministerio de Trabajo, de fecha 28 de diciembre del 2019, la abogada Deysi Cumandá Terán Eguez, Subsecretaria de Fortalecimiento del Sector Público, da respuesta al pedido de autorización de mil setecientos veinte (1720) contratos de servicios ocasionales, 375 para el Ministerio de Educación; y, con el memorando MINEDUC-CZ7-2020-00003-M, se hace conocer el informe suscrito por el Ing. Miguel Ángel Medina Rivera, responsable Zonal Administrativo Financiero, de la Coordinación Zonal de Educación, Zona 7, quien da a conocer la nómina de personal que va a ser contratado en el 2020, en donde consta la accionante para el periodo del 01 de enero del 2020 al 31 de enero 2020, en calidad de servidora pública 4, con

una remuneración de 1086 USD; que con el memorando Nro. MINEDUC-CZ7-DZAF-2019-3318-M, del 28 de diciembre del 2019, suscrito por el analista de Talento Humano 2 (e), se le notifica a la accionante que de conformidad a lo señalado en el Art. 146 literal a) del Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público, su contrato tiene fecha de vencimiento al 31 de diciembre del 2019, culminando su plazo. A fin de garantizar el derecho a la accionante al trabajo y a la tutela judicial efectiva, se elaboró un informe técnico para su contratación, en la que se citan los antecedentes en normas públicas expedidas en su debido momento; que actualmente no hay solides económica, entonces se dieron informes favorables para contratarla en calidad de analista zonal 4 y no 6; que el viernes 31 de enero del 2020, se solicitó a María Fernanda Cun Romero que suscriba el contrato y se negó a suscribirlo. Que presenta una certificación de la economista María Enidt Ureña Alvarez, en su calidad de analista de Talento Humano 2) encargada responsable de DZTH de la Coordinación Zonal de Educación Zona 7, de fecha 13 de julio del 2020, respecto a que la magister María Fernanda Cun Romero, presta sus servicios en la Coordinación Zonal de Educación Zona 7, bajo la modalidad de contrato de servicios ocasiones, desde el 16 de julio del 2015¼ ; por lo que solicita se niegue la demanda; que no pueden hacer algo contrario a lo que señala la ley, porque existe disminución de presupuestoº; **3) LA PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO**, refiere: <sup>a</sup> Conforme ya expuso el Ministerio de Educación, el contrato de la accionante tenía duración hasta el 31 de diciembre del 2019, por lo que ya concluyó con el cumplimiento del plazo, pero se hizo un informe técnico para volverla a contratar desde el 01 de enero hasta el 31 de junio del 2020; que la cláusula 6ta del nuevo contrato establece la nueva remuneración; que la accionante tuvo conocimiento de la nueva remuneración, y el cambio no se hizo a espaldas; que el 31 de enero del 2020 la accionante se negó a suscribir el contrato; que la accionante gana desde enero del 2020, la suma de 1,086 dólares; que son cinco meses en los que ha recibido esa remuneración. Pide que se declare improcedente a la acción de protección planteada, pues el Art. 88 de la Constitución establece que este un mecanismo de protección y amparo directo e ineficaz, ante la vulneración derechos constitucionales.- Que el numeral 3 del Art. 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Garantías Constitucionales, señala que ésta procede cuando no exista otro mecanismo y que el acto en cuestión puede ser impugnado por la vía judicial que la pertinencia de la presente acción desaparece cuando hay vías ordinarias pero no es eficaces; que esta vías es procedente cuando el problema no requiere de una ardua labor analítica, cuando es manifiestamente grave y palmariamente antijurídico.- Que la accionante no ha determinado el derecho violado; que todos los pasos que se han dado en la relación han sido conocidos.- No hay reclamo administrativo objetando la rebaja; que no se ha agotado la vía administrativa; solicita que se rechace la presente acción por improcedenteº; **4) El Tribunal de instancia, en la parte resolutive de la sentencia, ha decidido:** <sup>a</sup>¼ expide el siguiente: AUTO, con el que se RESUELVE: declarar en base a lo señalado en los numerales 1, 4 y 5 del Art.

42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucionales, que la acción de protección planteada por la Magister MARIA FERNANDA CUN ROMERO, es improcedente.- Declárese legitimada la intervención de los abogados de la Procuraduría y de la entidad demandada, conforme consta en los escritos que han presentado para el efecto°; 5) La accionante, ha interpuesto recurso de apelación; y, siendo el estado el de resolver, para hacerlo se considera: **PRIMERO:** **Jurisdicción y competencia:** El Tribunal de la Sala Especializada de lo Civil; Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja, conformado por el Dr. Alexis Erazo Bustamante, Dr. George Salinas Jaramillo; y, el suscrito juez ponente Dr. Pablo Narváz Cano, es competente para conocer y resolver sobre la procedencia o no de la presente acción de protección, conforme a lo estatuido en el inciso final del numeral 3ro, del art. 86 de la Constitución de la República del Ecuador, en lo posterior La Constitución; y, el sorteo que obra a fs. 1 del cuaderno de esta instancia, que como reglas comunes a las garantías jurisdiccionales sobre la apelación, se han establecido en el art. 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, posteriormente LOGJCC, lo que permite declarar la validez del proceso por haberse tramitado con observación de las reglas propias a la naturaleza de la acción, observando las garantías básicas del debido proceso; **SEGUNDO:** **Legitimación activa:** La accionante, como ciudadana se encuentra legitimada para interponer acción de protección conforme al art. 86.1 de la Constitución; **TERCERO:** **3.1** A fin de establecer si existe o no vulneración al derecho constitucional al trabajo y a la seguridad jurídica, derivados por los hechos que se exponen, obtenemos que conforme a la sentencia pronunciada en el Caso No. 0530-10-JP, sentencia No. 001-16-PJO-CC, debemos enfocarnos en el <sup>a</sup>thema decidendum°; por lo que el problema a resolverse es el siguiente: **¿La reducción del sueldo de la Sra. María Fernanda Cun Ramírez, merece el análisis de la justicia constitucional u ordinaria y si dicho accionar por de su empleador vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica conforme lo plantea la accionante?** En el contexto propuesto, el suscrito Tribunal, puede incluso extenderse más allá de lo fijado por las partes con el fin de establecer si existen o no derechos fundamentales vulnerados, por tratarse de una acción de protección, así lo ha resuelto la Corte Constitucional, dentro de la sentencia vinculante N° 001-10-PJO-CC en el caso No. 0999-09-JP, expidió como regla jurisprudencial obligatoria con efectos erga omnes, decidió: <sup>a</sup>**Las juezas y jueces constitucionales para asegurar el ejercicio de las garantías jurisdiccionales reconocidas en el artículo 86 de la Constitución de la República y del principio iura novit curia, no podrán justificar la improcedencia de una garantía jurisdiccional, como tampoco de los recursos y etapas procesales, en la falta de enunciación de la norma, motivación u oscuridad de las pretensiones; es su deber subsanar dichas deficiencias y continuar con la sustanciación de la causa°; 3.2** Para la comprensión de este caso, hay que efectuar un análisis

respecto de la normativa constitucional, para llevarla al caso concreto, así tenemos: Constitución de la República del Ecuador: **a)** El art. 11 numerales 3, 4, 5, 6 y 9, en cuanto a los derechos de protección, estatuyen: <sup>a</sup>3. 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; **4.** Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales<sup>o</sup>; Numeral **5.** <sup>a</sup>En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia; **6.** Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía; **9.** El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución. El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos<sup>¼</sup> <sup>o</sup>; **b)** En cuanto a los derechos de protección, el art. 75<sup>supra</sup>, hace relación a la tutela efectiva, imparcial y expedita de los derechos e intereses de los individuos<sup>¼</sup>; **c)** El art. 76: <sup>a</sup>En todo proceso en que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, deben considerarse entre otras las garantías básicas del debido proceso: 76.1 <sup>a</sup>Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes<sup>o</sup>; 76.7 <sup>a</sup>El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías básicas: a) Nadie puede ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento; b) Contar con el tiempo y los medios adecuados para la preparación de su defensa; c) Ser escuchado en momento oportuno y en igualdad de condiciones; d) Los procedimientos serán públicos salvo las excepciones previstas por la Ley. Las partes podrán acceder a todos los documentos y actuaciones del procedimiento; h Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra; l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá tal motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes del hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados<sup>o</sup>; **ch)** El

derecho a la seguridad jurídica consagrada en el art. 82<sup>supra</sup>, se fundamenta en el respeto a la constitución y en la existencia de normas jurídicas, previas, claras y públicas y aplicadas por las autoridades competentes; **d)** Respecto a la seguridad jurídica y el principio de confianza legítima que debe primar en las decisiones del poder públicos: La Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia No. 016-13-SEP-CC, ha establecido: "Para tener certeza respecto a una aplicación normativa, acorde a la Constitución, se prevé que las normas que formen parte del ordenamiento jurídico se encuentren determinadas previamente; además, deben ser claras y públicas; solo de esta manera se logra conformar una certeza de que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que generan la confianza acerca del respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional. 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"; **e)** Por su parte la Corte Constitucional de Colombia, respecto al principio de confianza legítima, ha indicado: <sup>a</sup> Sentencia T-642/04[2]: <sup>a</sup> Esta Corporación, en repetidas ocasiones, ha acudido al principio de la confianza legítima cuando se trata de un conflicto que involucra decisiones sorpresivas de la administración, las que, en atención al postulado de la buena fe, no fueron previstas por el ciudadano. La Corte ha definido este principio en los siguientes términos: **Es éste un principio que debe permear el derecho administrativo, el cual, si bien se deriva directamente de los principios de seguridad jurídica (art. 1° y 4° de la C.P.), de respeto al acto propio (Sentencia T-295/99) y buena fe (art. 83 de la C.P.), adquiere una identidad propia en virtud de las especiales reglas que se imponen en la relación entre administración y administrado. Es por ello que la confianza en la administración no sólo es éticamente deseable sino jurídicamente exigible. Este principio se aplica como mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses público y privado, cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones.** Por lo tanto, la confianza que el administrado deposita en la estabilidad de la actuación de la administración, es digna de protección y debe respetarse (Sentencia T-660 de 2002). Esté, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte, tiene tres presupuestos básicos: **(i)** la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público; **(ii)** una desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la administración y los administrados; y **(iii)** la necesidad de adoptar medidas por un periodo transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad[3]. Así entonces, en consideración a los principios de confianza legítima y buena fe las autoridades y los particulares deben ser coherentes en sus actuaciones y respetar los compromisos adquiridos en sus acuerdos y convenios; deben garantizar estabilidad y durabilidad de las situaciones generadas, de tal suerte que <sup>a</sup> así como la administración pública no puede ejercer sus potestades defraudando la confianza debida a quienes con ella se relacionan, tampoco el administrado

puede actuar en contra de aquellas exigencias éticas<sup>[4°</sup>; **f)** Adicionalmente, advirtiendo el derecho a la tutela judicial efectiva, la Corte Constitucional en la sentencia No. 021-13-SEP-CC, ha establecido: <sup>a</sup> ¼ que el derecho a la tutela efectiva, imparcial y expedita de los derechos de las personas tiene relación con el derecho de acceso a los órganos jurisdiccionales para, luego de un proceso que observe las garantías mínimas establecidas en la Constitución y en la Ley, hacer justicia. Por tanto, se puede afirmar que su contenido es amplio y se diferencian tres momentos: El primero relacionado con el acceso a la justicia; el segundo con el desarrollo del proceso en estricto cumplimiento de la Constitución y la Ley y en un tiempo razonable; y el tercero en relación con la ejecución de la sentencia (¼) habrá tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de los derechos, si el órgano jurisdiccional, previo a dictar sentencia, ha observado y garantizado el debido proceso y la seguridad jurídica a las partes procesales°; **g)** En cuanto a la acción de protección, el art. 88 de La Constitución, contiene el siguiente precepto: <sup>a</sup> 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°; **h)** Respecto a la procedencia de la acción de protección, el art. 40 de la LOGJCC, ha establecido que ésta se podrá presentar cuando concurran, los siguientes requisitos: <sup>a</sup> 1) Violación de un derecho constitucional; 2) Acción u omisión de autoridad pública o de un particular de conformidad con el artículo siguiente; y, 3) Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado°; **i)** Corte Constitucional mediante sentencia No. 016-13-SEP-CC caso No. 1000-12-EP, estimó que: <sup>a</sup> ¼ **la acción de protección es una garantía idónea y eficaz que procede cuando el juez efectivamente verifica una real vulneración a derechos constitucionales, con lo cual, no existe otra vía para la tutela de estos derechos que no sean garantías jurisdiccionales. No todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente tienen cabida para el debate en la esfera constitucional ya que para conflictos en materia de legalidad existen las vías idóneas y eficaces dentro de la jurisdicción ordinaria. El juez constitucional cuando de la sustanciación de la garantía jurisdiccional establezca que no existe vulneración de derechos constitucionales, sino únicamente posibles controversias de índole infraconstitucionales puede señalar la existencia de otras vías**¼ .°; **3.3 Reflexiones a las garantías jurisdiccionales y constitucionales:** **1)** Nuestro país es un Estado Constitucional de Derechos y justicia, en el que se garantiza la libertad individual de las personas a través de la Constitución y de la Ley. Los Derechos de las personas, incluyendo los

sociales, colectivos y ambientales, son inmediatamente exigibles ante los jueces; siendo que la existencia o no de estos mecanismos define a un Estado Constitucional de Derechos y Justicia. Así, las Garantías Constitucionales constituyen el medio adecuado que tienen los Estados para asegurar que en el evento de transgredirse o desconocerse un derecho fundamental establecido en la Constitución o instrumentos internacionales, se puedan reconocer o reparar éstos derechos a través de los mecanismos de Garantías que la Constitución establezca; así se instituyen las garantías jurisdiccionales, con la finalidad de respetar los derechos humanos y que estos no sean conculcados o desconocidos; llegando a convertirse en herramientas jurídicas por las cuales exigimos al Estado un comportamiento de respeto o garantía de los derechos humanos; **2)** Por el análisis expuesto, es necesario conocer el contexto doctrinario, la acción de protección, para entender, los presupuestos jurídicos que deben darse a fin de determinar la procedencia o no de la acción de protección;

**CUARTO 4.1 Hechos justificados en el proceso, no controvertidos:** 1.- La accionante ha suscrito varios contratos de servicios ocasionales con la accionada y por los que se la ha vinculado legalmente a sus puestos de trabajo ocasional, conforme lo afirma la accionante y lo ha corroborado con documentos en copias simples dentro del expediente.; 2.- Contrato de servicios ocasionales de fs. 11-14, que contrata su labor ocasional del 01 de abril al 31 de diciembre del 2019, en calidad de Analista Zonal de Tecnologías de la Información y Comunicación, con un sueldo de \$1.412 dólares; 3.- Con fecha 28 de enero de 2020 a las 15h51, la accionante recibió un correo electrónico del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que en su parte pertinente señala: (¼) El IESS le informa que su empleador Coordinación Zonal de Educación, Zonal 7 y RUC 1160050180001 ha registrado la novedad de aviso de nuevo sueldo con afectación al 01-01-2020. (¼); 4.- Que efectivamente existió una modificación de sueldo en donde de manera unilateral se ha reformado su remuneración a MIL OCHENTA Y SEIS DOLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA (1.086,00) y que se le realiza a la accionante dicha disminución de remuneración a servidor público de apoyo 4,<sup>a</sup> sin haber otorgado consentimiento alguno o haber suscrito un contrato de servicios ocasionales nuevos<sup>o</sup>; 5.- Que la accionante recibió un rol de pagos de fecha 05 de febrero de 2020 emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas, en relación con el periodo de trabajo del mes de enero del 2020 y se vislumbra una afectación a su sueldo; 6.- Existe el memorando No. MINEDUC-CGAF-2019-01277-M, de 12 de diciembre de 2019, suscrito por la coordinadora, María Fernanda Saénz, Coordinadora General Administrativa Financiera, quien señala que: <sup>a</sup> Todos los contratos de servicios ocasionales que corresponda a procesos de: Tecnologías de la Información y Comunicaciones. Asesoría Jurídica, Unidad de Apoyo a la Inclusión UDAI-, Departamento de Consejería Estudiantil DECE, Transitorias (Undécima y Séptima), Grupos Vulnerables (identificados y reportados a Planta Central); continuarán para el año 2020, bajo gasto corriente y en las mismas condiciones que se encuentran actualmente, garantizando su permanencia en la institución, los cuales no podrán ser

notificados.º; 7.- En el Acuerdo Ministerial MDT 2019-375, se expiden las directrices para la optimización de gastos de personal en la modalidad de contratos de servicios ocasionales y el Art. 5 señala que si se requiere que el trabajador contratado ejecute totalmente actividades o funciones distintas a las determinadas en el contrato de servicios ocasionales, relacionadas con el Art. 58 de la LOSEP, se deberá dar por terminado el mismo y celebrar uno nuevo, para el cumplimiento de las nuevas actividades temporales, conforme lo determina el inciso séptimo del artículo 143 del Reglamento General a la LOSEP, para el efecto se deberá observar el procedimiento determinado en el Art. 7 del presente Acuerdo; 8.- Que en el Decreto No. 135 dictado por el Presidente, con fecha 01 de septiembre 2017, se dictan las normas de optimización y austeridad; y en base a las cuales, en el Ministerio de Educación se hacen los informes técnicos y se pide al Ministerio de Trabajo que apruebe el plan de contrataciones; 9.- Que en el memorando No. MINEDUC-DNF-2019-04-678-M, del 27 de diciembre de 2019, suscrito por Xavier Eduardo Cornejo Barbosa, en calidad de Director Nacional Financiero, informa que el presupuesto de la Coordinación Zonal 7, existió una reducción; 10.- Que en el oficio Nro. MDT-SESP-2019-2365, del Ministerio de Trabajo, de fecha 28 de diciembre del 2019, la abogada Deysi Cumandá Terán Eguez, Subsecretaria de Fortalecimiento del Sector Público, da respuesta al pedido de autorización de mil setecientos veinte (1720) contratos de servicios ocasionales 375 para el Ministerio de Educación; 11.- Con el memorando MINEDUC-CZ7-2020-00003-M, se hace conocer el informe suscrito por el Ing. Miguel Ángel Medina Rivera, responsable Zonal Administrativo Financiero, de la Coordinación Zonal de Educación, Zona 7, da a conocer la nómina de personal que va a ser contratado en el 2020, en donde consta la accionante para el periodo del 01 de enero del 2020 al 31 de enero 2020, en calidad de servidora pública 4, con una remuneración de 1086 USD; 12.- Con memorando Nro. MINEDUC-CZ7-DZAF-2019-3318-M, del 28 de diciembre del 2019, suscrito por el analista de Talento Humano 2 (E), que obra a fs. 82, se le notifica a la accionante que de conformidad a lo señalado en el Art. 146 literal a) del Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público, el contrato de la accionante tiene fecha de vencimiento el 31 de diciembre del 2019; **4.2** Nuestro ordenamiento jurídico ha establecido en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Garantías Jurisdiccionales, entre las que consta la acción de protección, con la única finalidad, de la protección eficaz e inmediata de los derechos reconocidos en la Constitución. Así, esta garantía jurisdiccional se desarrolla en armonía con la Constitución, Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y los Tratados Internacionales. Como lo dice Juan Montaña Pinto: <sup>3</sup>En armonía con lo dispuesto tanto en el artículo 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, como en los Artículos XVIII y 25 del Pacto de San José, que establecen la obligación de los Estados democráticos de garantizar que toda persona pueda contar con un recurso efectivo ante los tribunales para lograr la protección contra actos que violen sus derechos, la Constitución concibe a la acción de protección como un mecanismo directo y eficaz para que

cualquier persona o colectivo, mediante procedimiento breve, informal y sencillo, acuda ante los jueces para obtener rápida y de forma oportuna la protección necesaria frente a los hechos y actos jurídicos que violen efectivamente sus derechos<sup>o</sup> (Apuntes de Derecho Procesal Constitucional, Aproximación a los Elementos Básicos de la Acción de Protección, Corte Constitucional para el Período de Transición, Quito- Ecuador, pág. 108); **4.3** A fin de abordar el problema arriba planteado, la Corte Constitucional del Ecuador, revelando un método de diferenciación entre problemas de vulneración de derechos constitucionales y problemas de aplicación de la Ley, mediante sentencia Caso No. 0530-10-JP, sentencia No. 001-16-PJO-CC, ha indicado: <sup>a</sup> **86.** Al respecto, esta Corte considera que la solución que debe utilizarse, en primer lugar, es la identificación del *thema decidendum* y su correspondencia con el objeto de la acción de protección. Es decir, cuando lo que se plantea en la demanda y se desprende de la comprobación de los hechos es una vulneración directa de derechos constitucionales, se estará ante el objeto primigenio de la acción de protección. En cambio, cuando lo que se pretenda es la declaración de un derecho subjetivo previsto en la legislación secundaria o en general, la aplicación de una norma infraconstitucional para determinado caso o el reclamo por la falta de la misma, sin la presentación de hechos que determinen la existencia de una vulneración a derechos constitucionales, se tratará de un problema que puede ser resuelto por otras vías judiciales. **87.** Este método de diferenciación entre problemas de vulneración a derechos constitucionales y problemas de aplicación de la ley, ha sido abordado por la Corte con las siguientes consideraciones: *Los juzgadores al considerar que los preceptos normativos contenidos en la LOSCCA ( ... ) son los aplicables frente a las disposiciones de la Ley Orgánica de la Contraloría General denotaron una interferencia en la justicia ordinaria, específicamente en relación a las competencias de las judicaturas de los (sic) contencioso administrativo, toda vez, que ante conflictos legales la llamada a resolver estas cuestiones, conforme lo prevé la propia Constitución es la justicia ordinaria. En el caso subjudice, si existe controversia sobre la normativa infraconstitucional aplicable al caso, debe la persona que se cree afectada acudir a las jurisdicciones ordinarias competentes para el caso y no a la justicia constitucional, pues ésta no se encuentra facultada para la resolución de problemas legales que no acarreen vulneraciones a derechos constitucionales 16.* **88.** En el mismo sentido, el Pleno de esta Magistratura se ha referido a los casos en que el control de legalidad enerva la posibilidad de interponer la acción de protección, al señalar: **89.** En el caso que motiva esta sentencia, la Corte Constitucional constata que el *thema decidendum* del asunto en cuestión versaba sobre cuestiones de mera legalidad (inaplicación del artículo 45 de la Ley General de Seguros), que no tienen relación con el objeto de la acción de protección; es decir, del análisis del proceso puesto en conocimiento de la Corte, no se desprende vulneración de derecho constitucional alguno, sino una serie de discordancias entre las partes, empresa Constitución C. A. Compañía de Seguros y Ministerio de Transporte y Obras Públicas, respecto a la aplicabilidad de la Ley General de

Seguros. **90.** Por tanto, al no verificarse que el asunto controvertido corresponda a aquellos que merecen la activación de la justicia constitucional, pues no se advierte de una vulneración de un derecho constitucional, la vía idónea y eficaz es la determinada en la justicia ordinaria. **91.** Las consideraciones expuestas en la presente sentencia, permiten al Pleno de esta Magistratura constitucional emitir la siguiente regla con el carácter *erga omnes*: Las Juezas y jueces constitucionales que conozcan de una acción de protección, deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. Las juezas o jueces constitucionales únicamente, cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales y lo señalen motivadamente en su sentencia, sobre la base de los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido°. Así, dentro de la sentencia antes referida, se ha generado jurisprudencia establecida en la siguiente forma: **IV. JURISPRUDENCIA VINCULANTE:** **1.** Las juezas y jueces constitucionales que conozcan de una acción de protección, deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. Las juezas o jueces constitucionales únicamente, cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales y lo señalen motivadamente en su sentencia, sobre la base de los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido. **2.** La regla expedida en la presente sentencia deberá ser aplicada con efectos generales o *erga omnes* en casos similares o análogos°; **4.3** Con lo indicado en el problema propuesto, surge la necesidad de establecer si **1.** la reducción del sueldo de la Sra. María Fernanda Cun Ramírez, merece el análisis de la justicia constitucional u ordinaria y si dicho accionar por de su empleador vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica°; derecho que a su decir se generan porque en forma sorpresiva se redujo el sueldo sin que ella lo haya autorizado. Al respecto hay que señalar que dicha pretensión en realidad no tiene sustento dadas las decisiones que ha adoptada la Corte Constitucional, así como en función de lo siguiente: **1.-** La Corte Constitucional, en sentencia No. 102-13-SEP-CC, ha señalado: **1.** Si una decisión judicial rechaza una acción de protección con fundamento en que es cuestión de legalidad, dicha decisión debe sostenerse en una argumentación racional y jurídicamente fundamentada, en base a criterios que el operador de justicia se haya formado solo luego de un procedimiento que precautele los derechos constitucionales de las partes para poder llegar así a conclusiones y establecer que la acción efectivamente pretendía someter a debate constitucional cuestiones de legalidad°; **2.-** Como en cada caso particular, hay que efectuar el análisis que corresponde conforme los hechos propuestos; y, siendo que lo que se reclama es el derecho a percibir la remuneración que afirma se pactó a través de su contratación ocasional,

dicha actividad valorativa y resolutive, nos llevaría a establecer si por aquella contratación se han generado o no derechos subjetivos; analizar las condiciones por las que considera se generaron sus derechos; y, por ende declarar la procedencia o improcedencia de sus derechos respecto a sus haberes laborales; lo que nos llevaría a establecer la legalidad o ilegalidad de los actos por los que se han generado sus derechos subjetivos, lo que evidentemente requiere un análisis de legalidad, que no corresponde en esta vía constitucional; de esta forma no encontramos que exista acto, omisión o resolución de la administración pública que vulnere algún derecho constitucional, que <sup>a</sup>latu sensu<sup>o</sup>, deba ser conocido y resuelto por ésta vía en lugar de la judicial; por lo que, conforme a la opinión del suscrito, la pretensión de la accionante, en cuanto a establecer si es legal o ilegítimo la reducción de sus haberes, debe ser conocida y resuelta por la vía contencioso administrativa, dado que lo se reclama está relacionado al reconocimiento de sus haberes laborales que resultan de la decisión de la autoridad nominadora; sin que nuestro pronunciamiento implique que la decisión se dio en el marco de la legalidad porque no nos corresponde pronunciarnos; **3.-** Así, conforme a la situación propuesta, la decisión de la accionada en torno a la merma del sueldo, advertimos que obedece la aplicación de la política estatal y de varios decretos ministeriales arriba indicados, por lo que el caso concreto no trasciende a la esfera constitucional, dadas las características en que se han desarrollado, lo que la aparta de uno de los requisitos para que prospere aquella pretensión conforme a lo previsto en el art. 40 ibidem; sino más bien, es reiterada la jurisprudencia, en cuanto a que los actos de mera legalidad deben ser resueltos por la justicia ordinaria en vía contencioso administrativa; lo que en efecto deriva que esta pretensión resulte improcedente, dado que como se expresa, se impugnan la legalidad de actos derivados de decisión por varios aspectos de orden legal y económico, lo que implica la aplicación de normas legales y la declaración de derechos subjetivos; actos que deben ser declarados a través de la vía judicial ordinaria, dado que insistimos no se verifica vulneración de derechos constitucionales; caso contrario, sería aceptar que el Juez Constitucional tiene competencia privativa y cobertura absoluta para resolver toda pretensión o conflicto y desconocer el carácter extraordinario de la acción; en consecuencia, que el juez constitucional, tiene competencia para prevenir y repeler los ataques promovidos contra los derechos constitucionales y no respecto de aquellos que aún no han sido reconocidos o cuya definición no se encuentra consolidada por ser objeto de disputa judicial; **4.-** Por lo analizado, independientemente de si existe o no controversia en los hechos que ha expuesto la accionante, la competencia que prevalece para conocer y resolver casos que estén comprometidos derechos litigiosos de carácter legal, insistimos es de los Jueces ordinarios, siendo aquellas autoridades las llamadas a garantizar el ejercicio de tales derechos, en caso que se logre demostrar su amenaza o violación; lo contrario sería, desconocer el carácter reparatorio y extraordinario de esta acción y convertirla inclusive en un recurso adicional o supletorio de las instancias ordinarias previstas en cada jurisdicción; por lo que, considero que dicha pretensión encuentra solución en la vía

contencioso administrativa. Tampoco encuentro que exista vulneración de otro derecho constitucional no citado o debatido; **5.-** Resulta necesario destacar que la Corte Constitucional en la sentencia Nro. 016-13-EP del 16 de mayo de 2013, señaló lo siguiente <sup>a</sup>(1/4) existen mecanismos jurisdiccionales ordinarios para la tutela de derechos subjetivos cuando su objeto central de análisis para las cuestiones de legalidad. Siendo así, es claro que la acción de protección no puede reemplazar a los mecanismos ordinarios de justicia previstos en la Constitución para la tutela de derechos constitucionales<sup>o</sup>; **6.-** Los pronunciamientos expuestos ut supra en los numerales 1-5, se fortalecen con el criterio expuesto por la Corte Constitucional dentro de la sentencia No. 169-16-SEP-CC dentro del caso No. 1012-11-EP, por la que se determinó: <sup>a</sup>La vulneración de un derecho alegado no puede nacer de la interpretación de normas de naturaleza infraconstitucional, ya que esto significaría rebasar el ámbito competencia de la justicia constitucional, debiendo entenderse que la justicia constitucional no puede sustituir los mecanismos de protección previstos en la legislación ordinaria, "pues en dicho caso la justicia constitucional pasaría a asumir potestades que no le corresponden, afectando la seguridad jurídica de los ciudadanos, desvirtuando la estructura jurisdiccional del Estado y desconociendo la garantía institucional que representa la Función Judicial". Dicha cita jurisprudencial, no hace otra cosa que consolidar el criterio emitido por la Corte Constitucional del Ecuador, establecido en el presente fallo; y, que entre otros constan los siguientes: Sentencia N." 016-13-SEP-CC, caso N." 1000-12-EP; sentencia N." 057-15-SEP-CC; caso N." 0825-13-EP; sentencia N." 137-14-SEP-CC, caso No. 1421-11-EP; 021-13-SEP-CC, caso N."0960-IO-EP<sup>o</sup>. De lo que colijo que la acción de protección no es el medio idóneo para reclamar acciones u omisiones de autoridad pública, persona pública, semipública o particular por cuestiones de carácter infraconstitucional; **7.-** Se refuerza nuestro pronunciamiento con lo resuelto últimamente por la Corte Constitucional dentro de la sentencia No. Sentencia No. 3-19-JP/20 y acumulados: <sup>a</sup>Apartado 200: <sup>a</sup>200. Si bien la acción de protección constituye la garantía más idónea para la protección de los derechos reconocidos en la Constitución<sup>128</sup>, ésta no constituye un mecanismo de superposición o reemplazo de las instancias judiciales ordinarias, pues ello ocasionaría el desconocimiento de la estructura jurisdiccional establecida por la Constitución. En este sentido, la acción de protección no sustituye a todos los demás medios judiciales.<sup>129</sup>Esta Corte ha señalado que las discusiones de índole estrictamente laboral, tales como el pago de remuneraciones adeudadas u otro tipo de haberes laborales, la verificación de las causales de procedencia de la destitución del cargo u otras alegaciones respecto a la terminación de la relación laboral y, en general, conflictos cuya pretensión sea el reconocimiento de haberes laborales, cuentan con una vía adecuada y eficaz ante la justicia laboral ordinaria.<sup>130</sup>En consecuencia, la vía laboral ordinaria es la adecuada para la reparación de derechos laborales, por haber sido diseñada específicamente para salvaguardar los derechos del trabajador y equiparar su situación a la de su empleador<sup>o</sup>; <sup>a</sup>202 Hay dos situaciones que merecen ser valoradas para determinar el mecanismo procesal adecuado y eficaz. El primero tiene

que ver con los derechos que están en litigio. Si el caso se refiere a servidoras o servidores públicos por violación de sus derechos laborales, en general, la vía adecuada y eficaz es la contenciosa administrativa. Si el caso se refiere a mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, estamos ante múltiples derechos (autodeterminación reproductiva, intimidad, salud, lactancia, no discriminación y derecho al cuidado) que no fueron considerados para diseñar la vía contenciosa administrativa. La vía adecuada, entonces, para proteger los derechos de la mujer embarazada y en periodo de lactancia es la acción de protección;<sup>o</sup> con lo que queda claro que la presente acción se debe resolver por vía Contencioso Administrativa por no verificarse vulneraciones a derechos constitucionales; **4.4** En función de lo analizado en el presente, insistimos que NO encontramos que se haya vulnerado el derecho al debido proceso, ni el derecho a la seguridad jurídica de la que goza la accionante, ni de otros derechos que merezca nuestro pronunciamiento, dado básicamente porque lo que se reclama es un asunto de mera legalidad; **QUINTO:** Por lo que el caso expuesto, siendo que el objeto esencial de la acción de protección, desde el punto de vista estrictamente constitucional, es el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución; lo que implica que cada proceso, el constitucional y el ordinario tienen su propia naturaleza, ámbito de protección y su finalidad; y, por ello será la justicia ordinaria la que conozca y resuelva el caso y adecúe las pretensiones de la accionante en la forma que se reclama, de esa forma se protegerá la seguridad jurídica proclamada en el art. 82 de la Constitución. Por estas consideraciones, **ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, la Sala de lo Civil, Mercantil; laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja, al no haber verificado vulneraciones a los derechos constitucionales de la accionante, rechaza el recurso de apelación, declarando la acción como improcedente, en concordancia con la sentencia interpretativa No. 102-13-SEP-CC, Caso Nro. 0380-10-EP de la Corte Constitucional, al establecerse que lo afirmado por la accionante, <sup>a</sup>no se desprende que exista violación de derechos constitucionales<sup>o</sup>. Ejecutoriada esta sentencia, a través de Secretaría, remítase la misma a la Corte Constitucional en cumplimiento del numeral 5 del art. 86 de la Constitución de la República del Ecuador. Hágase saber.

NARVAEZ CANO PABLO SANTIAGO

**JUEZ (PONENTE)**

SALINAS JARAMILLO GEORGE HERNAN

**JUEZ**

ERAZO BUSTAMANTE JOSE ALEXI

**JUEZ PROVINCIAL**