

Caso N.º 1716-22-EP

Jueza Ponente: Karla Andrade Quevedo

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL. - Quito D.M., 04 de agosto de 2022.

VISTOS. - El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Alejandra Cárdenas Reyes y el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria de 13 de julio de 2022, avoca conocimiento de la causa N.º **1716-22-EP, Acción Extraordinaria de Protección.**

I.

Antecedentes procesales

1. Con fecha 13 de octubre de 2022, Yemina Stephania Martínez Martínez presentó una acción de protección en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (**IESS**) y de la Procuraduría General del Estado (**PGE**), mediante la que impugnó el memorando Nro. IESS-SDNGTH-FDQ-2020-067-M de fecha 30 de junio de 2020 y el memorando Nro. IESS-DNSC-2021-1350-M de fecha 30 de junio de 2021 por considerar que vulneran sus derechos a la seguridad jurídica, motivación y al trabajo, contemplados en los artículos 76 numeral 7 literal l), 82 y 325 de la Constitución de la República del Ecuador (**CRE**) (juicio No. 11282-2021-09250)¹.
2. El 17 de noviembre de 2022, la Unidad Judicial Penal con Sede en el Cantón Loja (**Unidad Judicial**) declaró que el IESS vulneró el derecho a la seguridad jurídica, motivación y el

¹ La accionante sostiene que ingresó a prestar sus servicios a través de un contrato de servicios ocasionales en el IESS de fecha 06 de abril del año 2017, dicho contrato fue renovado a través de resoluciones dictadas por el Consejo Directivo del IESS hasta el 30 de junio del año 2021. Mediante memorando Nro. IESS-CPPSSL-2021-6313-M de 06 de julio de 2021, se solicitó la renovación de contratos para el equipo de Auditoría de la calidad de facturación de los servicios de salud (**ACFSS**) y se determinó que dicho equipo era indispensable para la institución. Siendo así que mediante el memorando Nro. IESS-CPPSSL-2021-7210-M de fecha 01 de septiembre de 2021 se ratifica la necesidad de continuidad de contratación del equipo ACFSS. Consecuentemente, mediante memorando Nro. IESS-CPPSSL-2021-6904-M de fecha 06 de agosto de 2021, se solicita la disponibilidad presupuestaria para la renovación del personal para la ACFSS. Con el informe técnico Nro. IESS-SDNGTH-SE-2020-0037 la subdirectora Nacional de gestión de talento humano (encargada) determina que es necesaria la aprobación de una nueva resolución administrativa que permita la contratación de los profesionales técnicos para continuar con el proceso de ACFSS. Sin embargo, de lo cual, la accionante mediante memorando Nro. IESS-DNSC-2021-1350-M de fecha 30 de junio de 2021 se le hizo conocer la terminación de su contrato de servicios ocasionales por cumplimiento de plazo.

Caso N°. 1716-22-EP

derecho al trabajo; por lo que, aceptó la acción de protección y resolvió: **i)** dejar sin efecto el acto administrativo contenido en el memorando Nro. IESS-DNSC-2021-1350-M de fecha 30 de junio de 2021, **ii)** disponer que el IESS reintegre de forma inmediata a la accionante a la institución, **iii)** que el IESS cancele las remuneraciones que dejó de percibir la accionante desde el 01 de julio de 2021 hasta su restitución así como también las aportaciones realizadas al IESS y todos los beneficios que por ley corresponde. Inconformes con la decisión tanto el IESS como la PGE interpusieron recurso de apelación.

3. Con fecha 16 de mayo de 2022, la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura (**Sala de la Corte Provincial**), en voto de mayoría, aceptó el recurso de apelación y revocó la sentencia subida en grado.
4. El 17 de junio de 2022, Yemina Stephania Martínez Martínez ("**la accionante**"), presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la decisión de 16 de mayo de 2022.
5. Por sorteo electrónico de 12 de julio de 2022, el conocimiento de la presente causa le correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo. El expediente fue recibido en esta Corte el 12 de julio de 2022, y en el despacho de la jueza ponente el 13 de julio de 2022. Conforme a la certificación de 18 de julio de 2022, suscrita por la secretaria general del Organismo, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

II. Objeto

6. La acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia. La acción se planteó en contra de la sentencia 16 de mayo de 2022. Por lo que se observa que esta decisión cumple con el objeto de esta acción conforme los artículos 94 y 437 de la Constitución (**CRE**), en concordancia con el artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (**LOGJCC**).

III. Oportunidad

7. En vista que la demanda de acción extraordinaria de protección fue presentada el **17 de junio de 2022**, y la sentencia impugnada es de fecha **16 de mayo de 2022**, notificada el **18 de mayo de 2022**, se observa que la acción extraordinaria de protección ha sido presentada dentro del término establecido en el artículo 60 de la LOGJCC, en concordancia con el numeral 2 del artículo 61 del mismo cuerpo normativo y con el artículo 46 de la Codificación

Caso N°. 1716-22-EP

del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (CRSPCCC).

**IV.
Requisitos**

8. En lo formal, de la lectura de la demanda se verifica que esta cumple con los requisitos para considerarla completa, establecidos en los artículos 59 y 61 de la LOGJCC.

**V.
Pretensión y fundamentos**

9. La accionante alega que la sentencia impugnada vulneró sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva (Art. 75 CRE); a la seguridad jurídica (Art. 82 CRE) y el derecho al debido proceso en la garantía de motivación (Art. 76, numeral 7, literal I CRE).
10. Con respecto a la presunta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, afirma que los jueces de la Sala de la Corte Provincial que realizaron el voto de mayoría *“se apartan de hacer un análisis constitucional de la real violación de derechos constitucionales y se justifica la violación de los derechos, con un argumento contractual”*.
11. Alega que la Sala de la Corte Provincial: *“no realizó un adecuado análisis para verificar la vulneración de mis derechos y negaron la acción bajo el pretexto de que no se encontró violación de los derechos constitucionales como al de seguridad a la motivación y al trabajo”*.
12. En lo que respecta a la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, el accionante sostiene que el voto de mayoría es contrario a lo que dispone el artículo 58 de la LOSEP², dado que:

² “Art. 58.- De los contratos de servicios ocasionales.- La suscripción de contratos de servicios ocasionales será autorizada de forma excepcional por la autoridad nominadora, para satisfacer necesidades institucionales no permanentes, previo el informe motivado de la Unidad de Administración del Talento Humano, siempre que exista la partida presupuestaria y disponibilidad de los recursos económicos para este fin. (...)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 permanente, 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. Nada impedirá a una persona con un contrato ocasional presentarse a un concurso público de méritos y oposición mientras dure su contrato. (...)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 por alguna de las causales

Caso N°. 1716-22-EP

“La norma en este caso, es clara, de abundante forma se ha argumentado en casos similares, que los derechos de los servidores en este caso, reconocidos por la Ley Orgánica (LOSEP) sobrepasan la estipulación de una norma contractual, que intenta violentarlos a base de mecanismo[s] para eludir la responsabilidad del empleador, cuando concurren como en mi caso, todos los presupuestos para que el contrato se prorrogue hasta que exista un ganador de concurso público de méritos y oposición”.

- 13.** Agrega que la Sala de la Corte Provincial debía haber observado lo que señala el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (**ERJAFE**) en su artículo 96³ y lo que establece el artículo 22 del Código Orgánico Administrativo⁴ (**COA**) y en ese sentido aplicarle para resolver su acción, señala que:

“(…) Se puede observar la violación a mi derecho a la seguridad jurídica, en vista que solo aplican e interpretan el Art. 58 de la LOSEP que beneficia a la entidad estatal accionada, como si de mantener un criterio de gobierno se tratara”.

establecidas en la presente ley y su reglamento.(…) 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 al 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 Unidad Administrativa de Talento Humano bajo sanción en caso de incumplimiento tendrá la obligación de iniciar el concurso de méritos y oposición correspondiente, tiempo en el cual se entenderá prorrogado el contrato ocasional hasta la finalización del concurso y la designación de la persona ganadora.

³ *“Art. 96.- ACTOS PROPIOS.- Bajo ningún concepto los administrados podrán ser perjudicados por los errores u omisiones cometidos por los organismos y entidades sometidos a este estatuto en los respectivos procedimientos administrativos, especialmente cuando dichos errores u omisiones se refieran a trámites, autorizaciones o informes que dichas entidades u organismos conocían, o debían conocer, que debían ser solicitados o llevados a cabo. Se exceptúa cuando dichos errores u omisiones hayan sido provocados por el particular interesado.”*

⁴ *“Art. 22.- Principios de seguridad jurídica y confianza legítima. Las administraciones públicas actuarán bajo los criterios de certeza y previsibilidad.*

La actuación administrativa será respetuosa con las expectativas que razonablemente haya generado la propia administración pública en el pasado. La aplicación del principio de confianza legítima no impide que las administraciones puedan cambiar, de forma motivada, la política o el criterio que emplearán en el futuro. Los derechos de las personas no se afectarán por errores u omisiones de los servidores públicos en los procedimientos administrativos, salvo que el error u omisión haya sido inducido por culpa grave o dolo de la persona interesada.”

Caso N°. 1716-22-EP

14. Es así como afirma que *“el voto de mayoría se aparta por completo lo que señala esta disposición que fui [SIC] introducida mediante sentencia moduladora dictada por la Corte Constitucional No. 048-17-SEP-CC CASO No. 0238-13-EP”*.
15. Finalmente, agrega que se ha vulnerado el derecho al debido proceso en cuanto a la garantía de motivación por que la Sala de la Corte no considera que los memorandos Nro. IESS-SDNGTH-FDQ-2020-067-M de fecha 30 de junio de 2020 y el Nro. IESS-DNSC-2021-1350-M de fecha 30 de junio de 2021 deban ser motivados dado que el contrato prevé la posibilidad de dar por terminado el contrato de manera unilateral, estos no requerían de motivación, en ese sentido, el accionante sostiene que la Sala de la Corte: *“Olvidan lo que señala el Art. 76.7.l) de la CRE y el Art.100 del COA, por completo dejan pasar la obligación que todo funcionario público debe fundamentar su acto”*.
16. Por lo expuesto, solicita a la Corte Constitucional que se deje sin efecto la sentencia impugnada.

**IV.
Admisibilidad**

17. La acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y debido proceso mediante el control que realiza la Corte Constitucional a la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional. Bajo estas consideraciones, previo a efectuar el análisis de admisibilidad de la presente demanda, es necesario reiterar que el carácter excepcional de esta acción exige que sus requisitos de admisibilidad sean interpretados de forma estricta, evitando así que la Corte Constitucional actúe como una instancia adicional, y que la acción sea desnaturalizada.
18. La LOGJCC, en sus artículos 58, 61 y 62 establece los requisitos de admisibilidad para la acción extraordinaria de protección. Entre ellos, el artículo 62 numerales 1, 3 y 4 de la LOGJCC disponen como criterio de admisibilidad *“1. Que exista un argumento claro sobre el derecho violado y la relación directa e inmediata, por acción u omisión de la autoridad judicial, con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso; 3. Que el fundamento de la acción no se agote solamente en la consideración de lo injusto o equivocado de la sentencia y 4. Que el fundamento de la acción no se sustente en la falta de aplicación o errónea aplicación de la ley”*.
19. El requisito del numeral 1 del artículo 62 de la LOGJCC, conforme a la sentencia constitucional No. 1967-14-EP/20, impone la carga al accionante de brindar una argumentación clara, la cual puede ser verificada cuando los cargos del accionante reúnen, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se

Caso N°. 1716-22-EP

vulneró (*tesis*), el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (*base fáctica*) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (*justificación jurídica*)⁵.

20. En relación con el cargo de la vulneración a la tutela judicial efectiva, conforme el párrafo 10 *supra* el accionante se limita a mencionar ciertas acciones u omisiones de la autoridad judicial en la decisión impugnada (base fáctica) que a su criterio vulneran el derecho a la tutela judicial (tesis). Sin embargo, de la revisión de la presente demanda se observa que no existe una justificación jurídica que determine de qué manera este derecho ha sido vulnerado como consecuencia directa e inmediata de la acción u omisión jurisdiccional impugnada. Por lo tanto, la demanda incumple el criterio de admisibilidad establecido en el artículo 62 numeral 1 de la LOGJCC.
21. Asimismo, se observa que, pese a que el accionante alega la vulneración del derecho constitucional de seguridad jurídica (párrafos 12, 13 y 14) esta se limita a alegar supuestos errores de los jueces de la Sala de la Corte Provincial en cuanto a la aplicación de los artículos de la LOSEP, ERJAFE y COA. Por ello, la demanda incurre en el criterio de inadmisibilidad establecido en el artículo 62 numeral 4 de la LOGJCC.
22. Por otro lado, de la revisión de la demanda y de los documentos que acompañan a la misma, se observa que, pese a que el accionante alega la vulneración de la garantía de motivación en los párrafos 11 y 15 *supra*, únicamente presenta argumentos que, en realidad, se centran en su inconformidad y desacuerdo con la sentencia impugnada. Por lo que, la demanda incurre en la causal de inadmisión del artículo 62 numeral 3 de la LOGJCC.
23. Al respecto, la Corte Constitucional ha manifestado que el mero desacuerdo con una decisión emitida por un órgano jurisdiccional desnaturaliza el carácter excepcional de la acción extraordinaria de protección y no puede ser alegado a través de esta garantía jurisdiccional, puesto que la Corte Constitucional no debe ser considerada como una instancia adicional⁶.
24. En virtud de que la demanda se encuentra inmersa en presupuestos para ser inadmitida, este Tribunal se abstiene de realizar consideraciones adicionales.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, sentencia No. 1228-13-EP/20 de 21 de febrero de 2020 y sentencia No. 2039-10-EP/19 de 19 de noviembre de 2019.

⁶ Sentencia No.1943-15-EP/21 de 13 de enero de 2021, párr. 42.

Caso N°. 1716-22-EP

**VII.
Decisión**

- 25.** Sobre la base de los antecedentes y consideraciones que preceden, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve **INADMITIR** a trámite la acción extraordinaria de protección **No. 1716-22-EP**
- 26.** Esta decisión, de conformidad a lo dispuesto en el antepenúltimo inciso del artículo 62 de la LOGJCC y el artículo 23 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, no es susceptible de recurso alguno y causa ejecutoria.
- 27.** En consecuencia, se dispone notificar este auto, archivar la causa y devolver el proceso al juzgado de origen.

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Caso N°. 1716-22-EP

RAZÓN. - Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Primer Tribunal de Sala de Admisión, de 04 de agosto de 2022.- **LO CERTIFICO.** -

Documento firmado electrónicamente
Paulina Saltos
SECRETARÍA SALA DE ADMISIÓN
SECRETARIA GENERAL (S)