

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR
Caso N.º 1187-22-EP

Juez ponente, Ali Lozada Prado

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL. Quito D.M., 16 de diciembre de 2022.

VISTOS: El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet, Ali Lozada Prado y Richard Ortiz Ortiz, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 16 de noviembre de 2022, **avoca** conocimiento de la causa **N.º 1187-22-EP, Acción Extraordinaria de Protección.**

I. Antecedentes procesales

1. El 2 de septiembre de 2021, Lissette Paola Zambrano Cevallos presentó una acción de protección en contra de la Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación, en la que impugnó el memorando N.º DIGERCIC-CGAF-2019-0105-M de 28 de febrero del 2019, mediante el que se notificó la terminación unilateral de su contrato de servicios ocasionales. El proceso en primera instancia se identificó con el N.º 13283-2021-01907.

2. El 5 de octubre de 2021, la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Portoviejo negó la demanda por improcedente al no verificarse las vulneraciones de derechos alegadas. En contra de esta decisión judicial, se interpuso recurso de apelación.

3. La Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, mediante sentencia dictada y notificada el 16 de marzo de 2022, rechazó el recurso interpuesto y confirmó en todas sus partes la sentencia recurrida¹.

4. El 13 de abril de 2022, Lissette Paola Zambrano Cevallos (en adelante, “la accionante”) presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias de primera y segunda instancia.

II. Objeto

5. Las decisiones judiciales impugnadas, al corresponder a sentencias ejecutoriadas, son susceptibles de acción extraordinaria de protección, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República y 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

III. Oportunidad

6. De la relación precedente se verifica que el **13 de abril de 2022** se presentó la demanda de acción extraordinaria de protección en contra de dos decisiones judiciales, siendo

¹ En segunda instancia el proceso se identificó con el N.º 13132-2021-0009T.

la última de ellas la que se emitió y notificó el **16 de marzo de 2022**, misma que se ejecutorio al vencer el término para la presentación del recurso de aclaración o ampliación. En consecuencia, la demanda se presentó dentro del término establecido en el artículo 60 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

IV. Agotamiento de recursos

7. Contra la sentencia de primera instancia se agotó el recurso de apelación, mientras que respecto de la sentencia de segunda instancia no cabe recurso vertical alguno, con lo que se cumple con el requisito establecido en el artículo 94 de la Constitución.

V. Los fundamentos de las pretensiones

8. A continuación, se procederá a sintetizar los fundamentos de las pretensiones de la demanda y, posteriormente, se verificará si los mismos cumplen con los requisitos para ser admitidos y no incurrir en las causales para su inadmisión.

9. La accionante pretende que la Corte Constitucional declare que las decisiones judiciales impugnadas vulneraron los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y derechos de las partes y de la motivación, y a la seguridad jurídica, previstos en los artículos 75, 76 numerales 1 y 7, letra l) y 82 de la Constitución.

10. Además, como medidas de reparación integral requiere que: (i) se deje sin efecto las sentencias impugnadas; (ii) se realice el control de mérito; (iii) se deje sin efecto el memorando N.º DIGERCIC-CGAF-2019-0105-M de 28 de febrero del 2019; (iv) se disponga el reintegro de la accionante a su cargo hasta que se realice un concurso de méritos y oposición y se declare el respectivo ganador; (v) se cancelen las remuneraciones y demás beneficios de ley que dejó de percibir por el tiempo que estuvo separada de su cargo; (vi) se ordenen disculpas públicas; y, (vii) se disponga que se coloque una *“placa metálica de no menos de un metro veinte ctm. por 085 ctm. de dimensión en un lugar visible y de acceso en las entradas de la Dirección General en la ciudad de Quito y en la Coordinación Zonal 4 en Portoviejo”*, para lo que adjunta el texto que deberá contener la placa.

11. Como fundamentos de sus pretensiones, la accionante esgrime los siguientes cargos:

11.1. Las decisiones judiciales impugnadas habrían vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva porque: (i) se habría omitido *“analizar, argumentar y decidir sobre los cargos alegados por el accionante en relación a si existió o no vulneración de derechos constitucionales”*; (ii) el recurso de apelación habría ingresado el 20 de octubre de 2021 y se habría resuelto el 16 de marzo de 2022, lo que evidencia una *“falta de debido cuidado”*; (iii) se habrían omitido considerar varios principios constitucionales, específicamente, el preámbulo y el artículo 11 de la Constitución y los artículos 2, 3 y 4 de la LOGJCC.

11.2. Las sentencias impugnadas habrían vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva porque habrían determinado que el contrato de servicios ocasionales no genera estabilidad laboral, conclusión que se aleja de los principios constitucionales de interpretación normativa, pues lo correcto era utilizar *“el método de interpretación evolutiva o dinámica, donde se determina que las normas deberán ser interpretadas conforme a los cambios sociales y normativos de las cuestiones que regulan con la finalidad de no hacerlas, ineficientes y principalmente contrarias a la Constitución”*.

11.3. Las decisiones judiciales impugnadas habrían vulnerado su derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes porque no habría considerado *“la existencia de los requisitos determinados por el artículo 40 de la LOGJCC”*, específicamente, la violación de un derecho constitucional, la existencia de una acción u omisión de una autoridad pública y la inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado.

11.4. Las sentencias impugnadas habrían transgredido su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque existiría una *“insuficiencia probatoria”* al no haberse considerado una certificación emitida por la entonces entidad accionada en la que se detallaba *“el personal que ingresa en calidad de operador de servicios en la zona 4 a partir del 28 de febrero de 2019 hasta el 21 de septiembre de 2021”*; pues a su criterio los jueces le habrían restado *“importancia a esta prueba que fue fundamental para demostrar la violación de los derechos constitucionales y por ende el pleno ejercicio de los derechos constitucionales consagrados en nuestra constitución, toda vez que al día siguiente de [su] desvinculación ingreso más personal a laborar en el Registro Civil”*.

11.5. Las sentencias impugnadas habrían transgredido su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque no habrían considerado que el contrato de servicios ocasionales habría sido prorrogado por haber sido renovado en múltiples ocasiones, sobrepasando los doce meses establecidos en la ley.

11.6. Las decisiones judiciales impugnadas vulnerarían el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque no evidencia *“que hayan sido debidamente tomados en cuenta los alegatos de las partes y no existe referencia alguna a los argumentos planteados por el LEGITIMADO ACTIVO así como del AMICUS CURIAE intervinientes en el proceso, solo se limitan a transcribir parte de sus intervenciones orales en audiencia, incumpliendo además la obligación de pronunciarse sobre los argumentos y razones relevantes expuestas durante el proceso por las partes”*.

11.7. Las sentencias impugnadas habrían transgredido sus derechos pues *“no valoraron [sus] pruebas porque de la sentencia no se menciona ninguna, bajo la perspectiva expuesta, tenemos en el presente caso es lo relacionado con el objeto de la acción de protección, porque demostré que la terminación del contrato de servicios ocasionales y la consecuente separación del cargo, vulneró derechos constitucionales de la accionante”*.

11.8. Las decisiones judiciales habrían vulnerado su derecho a la igualdad porque no habría observado los precedentes establecidos en las sentencias 048-17-SEP-CC y 251-13-EP/20, a pesar de ser “casos análogos que en base al principio de igualdad merece el mismo tratamiento”.

11.9. La Dirección General del Registro Civil habría vulnerado sus derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y derechos de las partes y a la motivación porque:

11.9.1. La accionante habría iniciado su relación laboral el 9 de abril de 2015 hasta el 28 de febrero de 2019 de manera ininterrumpida, sin embargo, habría sido notificada con la terminación unilateral de su contrato de servicios ocasionales, cuando este se encontraba prorrogado por haberse superado los 12 meses de vigencia.

11.9.2. El último contrato de servicios ocasionales habría tenido vigencia del 01 de abril del 2017 hasta el 31 de diciembre del 2017, no obstante, se habría dado por terminado el contrato en febrero de 2018, es decir, “el contrato había vencido el 31 de diciembre del 2017 pero lo terminan el 28 de febrero de 2019”.

11.9.3. El memorando N.º DIGERCIC-CGAF-2019-0105-M carecería de motivación porque

[...] [N]o indica en forma detallada, ni hace referencia al contexto que motiva su decisión, así también se omite hacer referencia de normas o principios constitucionales y jurídicos que sustenten la manifestación de su voluntad; simplemente se limitan a transcribir lo determinado en el artículo 58 inciso octavo de la Ley Orgánica de Servicio Público-LOSEP, haciendo una INTERPRETACIÓN ARBITRARIA y por ende una aplicación errónea de la norma transcribiendo a su manera conveniente parte de la normativa antes referida desconociendo lo previsto en los incisos 11, 12 y 13 del art. 58 de la LOSEP, convirtiendo al acto administrativo contenido en la notificación Nro. DIGERCIC-CGAF-2019-0105-M en un acto arbitrario, situación que estaría vetado según el at. 18 del Código Orgánico Administrativo que prevé que los organismos que conforman el sector público, deberán emitir sus actos conforme a los principios de juridicidad e igualdad y no podrán realizar interpretaciones arbitrarias.

11.9.4. Habría desnaturalizado el contrato de servicios ocasionales, pues de conformidad con la ley este tipo de contratos pueden tener una vigencia de 12 meses; sin embargo, la entidad accionada en el proceso de origen habría celebrado múltiples contratos entre los años 2015 y 2019; situación que denota una necesidad institucional, por lo que, el único mecanismo para desvincular a la accionante era celebrar un concurso de méritos y oposición y declarar un legítimo ganador.

11.9.5. Habría omitido aplicar el artículo 58 de la Ley Orgánica del Servicio Público, al haberla desvinculado de su cargo sin que exista un legitimado ganador de un concurso de méritos y oposición para dicho cargo.

12. Ahora bien, de conformidad con lo establecido por esta Corte en la sentencia 1967-14-EP/20, una forma de analizar la existencia de un argumento claro en la demanda de acción extraordinaria de protección –requisito de admisibilidad previsto en el art. 62.1 de la LOGJCC– es la verificación de que los cargos propuestos por el accionante reúnan, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica).

13. Aplicando el esquema de análisis detallado en el párrafo anterior, este tribunal verifica que los cargos sintetizados en los párrafos 11.1, 11.3 y 11.6 *supra* realizan afirmaciones generales respecto de las decisiones judiciales impugnadas, así sostienen que: (i) no se habrían analizado sus derechos alegados como vulnerados; (ii) que habría existido una demora en la resolución del recurso de apelación; (iii) que no se habrían observado varios principios constitucionales; (iv) que no habría considerado que cumplieron los numerales 1, 2 y 3 del artículo 40 de la LOGJCC para la procedencia de la acción; y, (v) que no existiría referencia a los argumentos del *amicus curiae* que compareció en la causa; todo esto, sin exponer una justificación jurídica suficiente que permita a este Tribunal advertir cómo sus derechos fueron vulnerados de forma directa e inmediata. Por lo tanto, los cargos son incompletos por carecer de una justificación jurídica suficiente.

14. Lo propio ocurre con el cargo detallado en el párrafo 11.8 *supra*, pues en este se afirma de manera general que se habrían inobservado los precedentes establecidos en las sentencias N.º 048-17-SEP-CC y 251-13-EP/20 sin exponer qué regla de precedente se inobservó y por qué tales decisiones serían casos análogos al que hoy se conoce². En definitiva, este cargo carece de una base fáctica y de una justificación jurídica suficiente para considerarlo completo.

15. De igual forma, los cargos expuestos en el párrafo 11.9 *supra* únicamente señalan posibles vulneraciones cometidas por la autoridad administrativa –Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación–, por lo tanto, estos argumentos no se refieren a una actuación u omisión de una autoridad judicial, incumpliendo el requisito de contar con una base fáctica pertinente para considerarlos como completos.

16. En definitiva, los cargos sintetizados en los párrafos 11.1, 11.3, 11.6, 11.8 y 11.9 *supra* incumple con la condición de admisibilidad de este tipo de acciones establecida en el artículo 62.1 de la LOGJCC.

17. Por otro lado, de la revisión de los cargos sintetizados en los párrafos 11.2, 11.4, 11.5 y 11.7 *supra*, este tribunal advierte que en estos únicamente se expone una inconformidad con la decisión de negar su acción de protección pues a criterio de la accionante: (i) sería incorrecto determinar que su contrato no generaba estabilidad laboral, si habría superado los doce meses de vigencia; (ii) no se habría considerado que de manera posterior a su desvinculación se habría contratado más personal, lo que evidenciaba la vulneración alegada;

² Al respecto revisar la sentencia N.º 1943-15-EP/21 de la Corte Constitucional, párrafo 42.

y, (iii) habría probado de manera fehaciente que se transgredieron sus derechos constitucionales, sin embargo, los jueces habrían determinado lo contrario. De esta forma, los cargos mencionados incurren en la causal de inadmisibilidad establecida en el artículo 62.3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, es decir, el fundamento de los cargos se limita a la consideración de lo equivocado de la decisión judicial.

18. Por las conclusiones previas, este tribunal se abstiene de realizar consideraciones adicionales.

VI. Decisión

19. Por lo tanto, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve **inadmitir** a trámite acción extraordinaria de protección **N.º 1187-22-EP**.

20. Esta decisión no es susceptible de recurso alguno y causa ejecutoria de conformidad a lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y en el artículo 23 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

21. En consecuencia, se dispone notificar este auto, archivar la causa y devolver el proceso al juzgado de origen.

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

RAZÓN. Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Tercer Tribunal de Sala de Admisión de 16 de diciembre de 2022. Lo certifico.

Documento firmado electrónicamente
Aida García Berni
SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN