

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. -
Quito D.M., 20 de enero de 2023.

VISTOS. - El Tribunal de la Sala de Admisión, conformado por las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce, Teresa Nuques Martínez, y el juez Enrique Herrería Bonnet, de conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 21 de diciembre de 2022, avoca conocimiento de la causa N°. **3000-22-EP**, *acción extraordinaria de protección*.

I

Antecedentes procesales

1. El 11 de octubre de 2021, la señora Virginia Elizabeth Ramón Chamba presentó una demanda de acción de protección en contra de la de la Empresa de Hidrocarburos del Ecuador Petroecuador EP ("**Petroecuador**") y la Procuraduría General del Estado.¹ El proceso fue signado con el N°. 17204-2021-03869, y mediante el sorteo de ley, recayó en Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha ("**Unidad Judicial**").
2. El 25 de febrero de 2022, el juez de Unidad Judicial resolvió negar la demanda.² En contra de esta decisión, la accionante interpuso recurso de apelación.
3. El 7 de septiembre de 2022, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha resolvió rechazar el recurso de apelación y confirmar la sentencia subida en grado.
4. En contra de esta decisión, la accionante propuso recurso de aclaración que fue rechazado el 29 de septiembre de 2022.
5. El 27 de octubre de 2022, la señora Virginia Elizabeth Ramón Chamba ("**accionante**"), presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa en contra de la sentencia de 7 de septiembre de 2022 ("**sentencia impugnada**").

¹ La accionante impugnó el Oficio No. 28363-PGG-2017 del 27 de octubre de 2017 a través del cual, se le notificó con la separación del cargo de analista de contabilidad que prestaba en Petroecuador. En lo medular, alegó que al ser funcionaria pública de carrera no podía ser desvinculada sin un debido proceso, lo que habría ocasionado la violación a sus derechos a la seguridad jurídica, la garantía de motivación, al principio de igualdad y no discriminación, el derecho al trabajo y la estabilidad laboral.

² La autoridad judicial consideró que el acto impugnado no violó los derechos invocados por la accionante. A su juicio, el órgano accionado se amparó en la normativa vigente para emitir el acto de separación del cargo y la entidad pagó la liquidación respectiva.

II Objeto

6. La decisión identificada *ut supra* es susceptible de ser impugnada a través de una acción extraordinaria de protección, conforme lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”) y el artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

III Oportunidad

7. Visto que la demanda fue presentada el 27 de octubre de 2022 y el auto que resolvió el recurso de aclaración fue notificado el 29 de septiembre de 2022, se observa que la presente acción extraordinaria de protección se encuentra 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 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 ésta cumple con los requisitos para considerarla completa, establecidos en los artículos 59 y 61 de la LOGJCC.

V Pretensión y fundamentos

9. La accionante considera que la sentencia impugnada vulnera sus derechos a la seguridad jurídica, tutela judicial efectiva, debido proceso en la garantía de motivación e igualdad y no discriminación.
10. Sobre la potencial violación a la **seguridad jurídica**, la accionante alega que la Sala desechó la acción sin un pronunciamiento sobre “*el derecho a la libertad de contratación*” lo cual tendría como consecuencia una supuesta inobservancia a precedentes de la Corte Constitucional. A su juicio:

[S]e hace un uso indebido e incoherente sobre los precedentes de la Corte Constitucional [sic] ha creado un verdadero caos constitucional en todo el país, pues existen decenas de decisiones emitidas dentro de acciones de protección que son inconsistentes sobre el alcance del artículo 66(16). Precisamente, la sentencia cuestionada en la presente acción extraordinaria de protección hace evidente este caos constitucional, dado que la sentencia impugnada hace un reconocimiento expreso del supuesto derecho de EP PETROECUADOR a la libertad de contratación, rompiendo la previsibilidad que deben revestir las actuaciones estatales.

11. En el mismo sentido, indica que la Corte ha definido el derecho a la libertad de contratación como un derecho inherente a las personas, y agrega que:

[L]a Corte Provincial al omitir el análisis del derecho de la libertad de contratación violenta la seguridad jurídica, pues indirectamente permite que EP PETROECUADOR basado en un derecho de libertad de contratación desvincule sin motivo, sin causa, sin procedimiento a un funcionario de carrera. Es decir, la actuación de la justicia ha sido contraria a la confiabilidad que esperan las personas, no ha podido el accionante encontrar certeza por parte de la Corte Provincial que ha actuado en contra del derecho, con lo que la sentencia dictada es arbitraria.

12. Por otra parte, alega que se han inobservado precedentes de este Organismo. Así, sostiene que la Corte Constitucional en la sentencia No. 1600-13-EP/19 resolvió que “EP PETROECUADOR no ostenta la libertad de contratación” y que “el Estado no tiene derechos constitucionales”, de conformidad con la sentencia No. 282-13-JP/21. Con base en ello, concluye que:

[L]a previsibilidad establecida en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, gracias a los precedentes de la Corte Constitucional, es que la libertad de contratación no es un derecho de las empresas públicas.

13. En este mismo orden de ideas, arguye que la Sala se basó en el fallo No. 1617-16-EP/21 “para sugerir que la Corte Constitucional habría cambiado de opinión respecto del fallo 1600-13-EP/19”, para indicar textualmente que:

[B]asar decisiones en dicha sentencia sin reparar en que no existe un análisis ni pronunciamiento respecto del Derecho a la Libertad de Contratación, que no fue siquiera una alegación de las partes, deja a un lado el precedente Constitucional 1600-13-EP/19 de 12 de noviembre de 2019 en donde, como se ha mencionado en el acápite anterior, en el literal 27 y 28 determina que las empresas públicas no son titulares de un derecho fundamental a la libertad de contratación, con lo que la sentencia vulnera la seguridad jurídica.

14. A su criterio, bajo los precedentes de la Corte “los servidores de carrera en una empresa pública pueden ser removidos únicamente siguiendo el debido proceso” y afirma que Petroecuador no puede “valerse de un supuesto derecho constitucional para ignorar los procesos de desvinculación de funcionarios de carrera”. En este sentido, invoca el artículo 18 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas y afirma que de acuerdo a esta norma: “tanto el ingreso como la salida de funcionarios de carrera no es libre”, por lo que, la decisión de separar unilateralmente a un funcionario sería contraria a la Constitución.

15. En cuanto a la alegada vulneración a la garantía de **motivación**, alega que la Sala omitió explicar la naturaleza y alcance de la libertad de contratación. En sus palabras:

[N]o se encuentra elemento alguno de la sentencia cuestionada, que haga el mínimo intento de analizar la titularidad de derechos constitucionales, menos aún relacionarlos con la libertad de contratación como parte de la esfera de libertades de las personas humanas en el contexto individual o colectivo, por lo que no se conoce cuáles son los parámetros, elementos, o hechos en los que los juzgadores se fundamentaron para decidir, violando así la garantía de motivación, y tornando la sentencia en arbitraria.

16. A su vez, sostiene que la Sala no efectuó pronunciamiento alguno respecto a la violación a la seguridad jurídica efectuada en el proceso de origen. En efecto, indica

que la autoridad judicial “*no se detuvo a examinar, la necesidad de que las empresas actúen de forma técnica para sus procesos de desvinculación y no arbitraria, con informes previos, bajo la existencia de una causa, más aún le exigía seguir un debido proceso y justificar la desvinculación de los servidores públicos de carrera*”.

17. Seguidamente, argumenta que la Sala no habría respondido el cargo sobre la supuesta violación a la motivación por parte del acto impugnado en la acción de protección de origen. A su juicio, “*es inaudito que se pretenda enlistar un elemento probatorio importante, para concluir que la prueba solo refleja una inconformidad de un asunto de mera legalidad sin efectuar el análisis pertinente que obviamente evidencia que el oficio n.º 28363-PGG-2017 del 27 de octubre de 2017*”.
18. En otro aspecto, arguye que la Sala olvidó examinar las alegaciones relativas a supuestas violaciones a los artículos 33 y 325 de la Constitución, en especial en lo referente a la dignidad de las personas trabajadoras e insiste en que “[*]a Corte Provincial no se detuvo a examinar, por un segundo, los argumentos sobre la aplicación del Protocolo de San Salvador, norma directamente aplicable por los tribunales ecuatorianos, y que exige una desvinculación con ‘causas justas’*”.
19. De igual modo, refiere que la Sala no habría examinado las alegaciones en torno a su afectación al derecho a la igualdad y no discriminación por parte del órgano accionado, y que la autoridad judicial “[*]amentablemente [...] se limitó a copiar antecedentes, sin explicar absolutamente nada sobre el contenido del derecho en juicio, para llegar a la conclusión de la presunta existencia de otras vías judiciales para atender el caso*”.
20. Finalmente, en cuanto a la relevancia constitucional del problema jurídico afirma, principalmente, que: 1) la sentencia impugnada contraviene el ordenamiento jurídico al inobservar el precedente de la Corte Constitucional que determina que el Estado y sus instituciones no tienen derechos, 2) es contrario a la Constitución que los servidores públicos tengan un régimen laboral híbrido y 3) la sentencia impugnada genera que “*los servidores públicos de carrera de las empresas públicas sean discriminados frente a los servidores públicos en general, al tener las mismas condiciones para el ingreso a un puesto definitivo de carrera*”.
21. Con los argumentos expuestos, solicita que 1) se acepte la acción extraordinaria de protección, 2) se declare la violación a los derechos alegados, 3) se ordene la reparación integral, y 4) emita un “*precedente constitucional vinculante erga omnes en el que determine que las empresas públicas no son titulares del derecho de libertad de contratación y mucho menos este derecho les permite desvincular a servidores públicos de carrera, sin observar un debido proceso y/o causa justa*”.

VI Admisibilidad

22. 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, mediante el control que realiza la Corte Constitucional a la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional. Por ende, escapa del ámbito material de esta garantía, lo relacionado a lo correcto o incorrecto de la decisión judicial impugnada en su apreciación de los hechos, la prueba o del derecho ordinario a aplicar.³
23. Bajo estas consideraciones, previo a efectuar el análisis de admisibilidad de la presente demanda, es necesario reiterar el carácter excepcional de la acción extraordinaria de protección que exige que sus requisitos y causales de admisión sean interpretados de forma estricta, evitando así que la Corte Constitucional actúe como una instancia adicional.
24. El artículo 62 de la LOGJCC establece los requisitos de admisibilidad y las causales de inadmisión de la acción extraordinaria de protección. En función de dichos presupuestos normativos y luego de haber revisado la demanda, se advierte que esta es inadmisibles por no cumplir con la causal de admisibilidad prevista en el numeral 1 del artículo 62 de la LOGJCC y por incurrir en las causales de inadmisibilidad previstas en los numerales 3 y 4 de la norma *ibídem*.
- (i) **Que exista un argumento claro sobre el derecho violado, con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso**
25. El número 1 del artículo *ibídem* exige “*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*”.
26. En la sentencia N°. 1967-14-EP/20, esta Corte Constitucional estableció que una forma de identificar la existencia de un argumento claro constituye verificar la existencia de (i) una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho constitucional cuya vulneración se acusa; (ii) una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la “*acción u omisión de la autoridad judicial*” cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho; y, (iii) una justificación jurídica

³ Este Tribunal advierte que, en casos de garantías jurisdiccionales, existe una excepción al enunciado, el cual se configura con el control de méritos. Es decir que, la Corte excepcionalmente y de oficio podría revisar lo decidido en el proceso originario de una garantía jurisdiccional cuando se cumplan cuatro presupuestos: (i) que la autoridad judicial inferior haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio; (ii) que *prima facie*, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión; y, (iv) que cumpla con uno de los siguientes criterios, gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o inobservancia de precedentes. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párr. 55.

que demuestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho en forma “*directa e inmediata*”.⁴

27. De la alegación referida en el párrafos 11 *supra*, se observa que si bien la accionante alega una potencial vulneración a la seguridad jurídica (*tesis*) por la supuesta falta de pronunciamiento sobre “*la libertad de contratación*” (*base fáctica*), no ha proporcionado una *justificación jurídica* que muestre cómo la Sala habría afectado el derecho de forma directa e inmediata, pues se limitó a indicar que la decisión permitiría “*indirectamente que EP PETROECUADOR [...] desvincule sin motivo, sin causa, sin procedimiento a un funcionario de carrera*”, refiriéndose a las acciones impugnadas en el proceso de origen. De esta forma, el cargo no cumple con los elementos para considerarlo completo.
28. En el mismo sentido, de la alegación sintetizada en el párrafo 12 de este auto, se advierte que la accionante alega una supuesta inobservancia de las sentencias Nos. 1600-13-EP/19 y No. 282-13-JP/21. Al respecto, esta Corte ha establecido que cuando el argumento presentado en una acción extraordinaria de protección se basa en la inobservancia de un precedente constitucional, además de reunir los elementos de argumento claro, deberá incluir en la justificación jurídica: i) la identificación de la regla del precedente, y ii) la exposición de por qué la regla del precedente es aplicable al caso.⁵
29. Pese a que la accionante ha alegado la regla del precedente, no se verifica una explicación respecto a por qué dicha *ratio decidendi* era aplicable al caso en concreto, a fin de que esta Corte pueda verificar *prima facie* una potencial vulneración de derechos. A este evento, el cargo indicado no es completo.
30. De igual manera, respecto al cargo sintetizado en el párrafo 18 *supra*, si bien se observa que la accionante alega una supuesta violación a la garantía de la motivación (*tesis*) por una falta de pronunciamiento sobre supuestas violaciones a los artículos 33 y 325 de la CRE, particularmente, los argumentos sobre la aplicación del Protocolo de San Salvador (*base fáctica*), no se observa una *justificación jurídica*, de cómo esta supuesta omisión habría afectado el derecho de forma directa e inmediata, pues se limitó a indicar que la norma citada era “*directamente aplicable por los tribunales ecuatorianos*” sin más.
31. Por último, si bien la accionante alegó una supuesta violación a la tutela judicial efectiva (*tesis*) no se identifica que haya proporcionado una *base fáctica* y una *justificación jurídica* que explique cómo la alegada vulneración habría ocurrido.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N°. 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 18.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1943-15-EP/21, 13 de enero de 2021, párr. 42.

32. En función de lo analizado, se concluye que la demanda bajo análisis no cumple el requisito de admisibilidad previsto en el numeral 1 del artículo 62 de la LOGJCC.

(ii) **Que el fundamento de la acción no se agote solamente en la consideración de lo injusto o equivocado de la sentencia**

33. El numeral 3 del artículo 62 de la LOGJCC indica como causal de inadmisibilidad: *“Que el fundamento de la acción no se agote solamente en la consideración de lo injusto o equivocado de la sentencia”*.

34. De los párrafos 10, 13 y 15 se observa que el argumento de la accionante gira en torno a que la sentencia impugnada ha hecho evidente un *“caos constitucional”* que existe en el país, pues refiere que la decisión sería incorrecta al considerar que Petroecuador tendría un supuesto derecho a la libertad de contratación. En este sentido, los cargos en análisis cuestionan la incorrección de la decisión y, por lo tanto, deben ser inadmitidos.

35. Por su parte, en cuanto a la alegación contenida en el párrafo 16 de este auto, la accionante acusa que la autoridad judicial *“no se detuvo a examinar, la necesidad de que las empresas actúen de forma técnica para sus procesos de desvinculación y no arbitraria”*. Y, en cuanto a las alegaciones efectuadas en los párrafos 17 y 19, la accionante muestra su inconformidad con la sentencia impugnada, dado que acusa que la Sala no habría hecho un *“análisis pertinente”* del acto impugnado y se habría limitado a *“copiar antecedentes, sin explicar absolutamente nada sobre el contenido del derecho en juicio”*.

36. De los cargos expuestos, este Tribunal identifica que la accionante acusa que la sentencia sería incorrecta y/o injusta, incurriendo en la causal de inadmisión del numeral 3 del artículo 62 de la LOGJCC.

(iii) **Que el fundamento de la acción no se sustente en la falta de aplicación o errónea aplicación de la ley**

37. El numeral 4 del artículo 62 de la LOGJCC prescribe como causal de inadmisibilidad de la demanda: *“Que el fundamento de la acción no se sustente en la falta de aplicación o errónea aplicación de la ley”*.

38. De las alegaciones expuestas en el párrafo 14 *supra*, se observa que la accionante expresamente acusa que la sentencia impugnada no habría considerado el artículo 18 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas. Es decir, el fundamento para la presentación de la acción extraordinaria de protección se sustenta en un error en la aplicación de disposiciones ordinarias y no en un argumento que justifique una violación a un derecho constitucional. Aquellos cargos no son materia de esta acción, pues esta Corte Constitucional no constituye una tercera instancia que pueda revisar la corrección de la decisión.

39. En conclusión, la accionante incurre, también, en la causal de inadmisión prescrita en el numeral 4 del artículo 62 de la LOGJCC.
40. Visto que la demanda se encuentra incurso en presupuestos para ser inadmitida, este Tribunal se abstiene de realizar consideraciones adicionales.

**VII
Decisión**

41. En mérito de lo expuesto, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve **INADMITIR** a trámite la acción extraordinaria de protección N°. 3000-22-EP.
42. Esta decisión, de conformidad a lo dispuesto en el antepenúltimo inciso del artículo 62 de la LOGJCC y el artículo 23 de la CRSPCCC, no es susceptible de recurso alguno y causa ejecutoria.
43. En consecuencia, se dispone notificar este auto, archivar la causa y devolver el proceso al juzgado de origen.

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

RAZÓN. – Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Primer Tribunal de Sala de Admisión, del 20 de enero de 2023. – Lo certifico.

Documento firmado electrónicamente
Aida García Berni
SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN