

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. -
Quito D.M., 4 de agosto de 2022.

VISTOS. - El Tribunal de la Sala de Admisión, conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Alejandra Cárdenas Reyes y el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, de conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 13 de julio de 2022, avoca conocimiento de la causa N°. **1611-22-EP**, *acción extraordinaria de protección*.

I

Antecedentes procesales

1. El 19 de abril de 2021, las señoras Rosa Herlinda Quijosaca Quizhpi, Fanny Mariela Ortiz Reinoso y otros¹ (“actores”) presentaron una demanda de acción de protección en contra del Ministerio de Salud (“MSP”), la Dirección General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“IESS”) y la Procuraduría General del Estado.² El proceso fue signado con el No. 09572-2021-01192 y mediante el sorteo de ley recayó en la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar, con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“Unidad Judicial”).
2. El 2 de junio de 2021, el juez de la Unidad Judicial aceptó la demanda respecto de ciertos actores³ y declaró improcedente la misma respecto de quienes se encontraban

¹ Los actores fueron: Rosa Herlinda Quijosaca Quizhpi, Fanny Mariela Ortiz Reinoso, Lina Iradia Espinoza Véliz, Angelica Maria Monar Aroca, Gastón Salomon Palma García, Pedro Paulino Álvarez Alvarado, Luisa Nathaly Trujillo Macías, Nathalie Katiuska Carmigniani Ubilla, Jazmín Genoveva Albán Hurtado, Susana Letty Parrales Chiquito, Fanny Yolanda Masache Cache, Mónica Elizabeth Ochoa García, Karen Michelle Barros León, María Gabriela Rivera Herrera, María Pamela Vizúete Albán, Yuri Pamela Rodríguez Bajaña; Luciano Manuel Andrade Carbo, Shirley Catalina Franco Moncayo, Edison Epifanio Macías Andrade, Jessica Marcela Andagoya Murillo, Carmen Jacinta Vera Aguayo, Mariuxi Isabel Bustamante Zambrano, Daniela Gabriela Cabrera Anchundia, Carolina Alexandra Arcentales Vince, Rodrigo Javier Mendoza Ramírez, Susan Paola Torres Rojas, Geoconda Elizabeth Vélez Vergara, Ronald Gregorio Loo Rojas, Christian Jonathan Clery Aguirre, Sara Francisca Gregor Noriega, Edimer Contreras Maldonado, Piedad Orlanda Morales Chavez, Mercedes Dessiree Aguilar Mora, Pamela Isabel Suárez Bayona, Jefferson Andrés López Sacido, Rina Ligia Burgos Castillo, y Maritza Mabel Albán Rocafuerte.

² Los actores alegaron la violación a sus derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía de motivación por cuanto eran trabajadores de salud que a pesar de haber laborado durante la pandemia COVID-19, no habrían obtenido un nombramiento definitivo en observancia al artículo 25 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario.

³ La autoridad judicial resolvió “*declarar la procedencia de la acción de protección, con efecto inter pares, propuesta por los ciudadanos ROSA HERLINDA QUIJOSACA QUIZPHI, FANNY MARIELA ORTIZ REINOSO, LINA IRADIA ESPINOZA VÉLIZ, ANGELICA MARIA MONAR AROCA, GASTON SALOMON PALMA GARCÍA, PEDRO PAULINO ALVAREZ ALVARADO, LUISA NATHALY TRUJILLO MACIAS, NATHALIE KATIUSKA CARMIGNIANI UBILLA, JAZMIN GENOVEVA ALBÁN HURTADO, FANNY YOLANDA MASACHE CACHE, DANIELA GABRIELA CABRERA ANCHUNDIA, CAROLINA ALEXANDRA ARCENTALES VINCE, RODRIGO JAVIER MENDOZA RAMIREZ, SUSAN PAOLA*

en una situación de devengación de beca.⁴ La Dirección Provincial de Guayas del IESS solicitó aclaración a la sentencia, recurso que fue concedido el 29 de junio de 2021.

3. En contra de la sentencia, interpusieron recurso de apelación por un lado: 1) los señores Pamela Isabel Suárez Bayona, Pamela Isabel Suárez Bayona, Christian Jonathan Clery Aguirre, Mariuxi Isabel Bustamante Zambrano, Maria Gabriela Rivera Herrera, Mónica Elizabeth Ochoa García, Yuri Pamela Rodríguez Bajiña, Edison Epifanio Macías Andrade, Carmen Jacinta Vera Aguayo, Luciano Manuel Andrade Carbo, Susana Letty Parrales Chiquito, Karen Michelle Barros León, Shirley Catalina Franco Moncayo, Jessica Marcela Andagoya Murillo, Mercedes Dessiree Aguilar Mora; y, María Pamela Vizuete Albán; y, por otro lado: 2) el Ministerio de Salud Pública, el IESS y la Procuraduría General del Estado, órganos accionados en la causa.
4. El 14 de marzo de 2022, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Guayas (“Sala”), a través de sentencia, resolvió rechazar el recurso de apelación de ambas partes y confirmar en todas sus partes la sentencia subida en grado. La Dirección Provincial del IESS solicitó recurso de aclaración, que fue negado el 13 de abril de 2022 y notificado el 25 de abril de 2022.
5. El 24 de mayo de 2022, el MSP y el IESS, respectivamente, presentaron una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 14 de marzo de 2022 (“**sentencia impugnada**”).

TORRES ROJAS, GEOCONDA ELIZABETH VELEZ VERGARA, RONALD GREGORIO LOOR ROJAS, SARA FRANCISCA GREGOR NORIEGA, EDIMER CONTRERAS MALDONADO, PIEDAD ORLANDA MORALES CHAVEZ, JEFFERSON ANDRES LOPEZ SACIDO, RINA LIGIA BURGOS CASTILLO; y, MARITZA MABEL ALBÁN ROCAFUERTE” (énfasis pertenece al texto original); para lo cual dispuso como medidas de reparación: 1) acelerar el proceso de validación de documentos, 2) convocar en un plazo no mayor a diez días al concurso público de méritos y oposición, y 3) en un plazo no mayor a quince días del término del concurso, emitir los nombramientos definitivos.

⁴ La autoridad judicial determinó que quiénes se encontraban en una situación de devengación de beca se encontraban en un beneficio exclusivo en que: “*Todo médico que se encuentre devengando o llegue a devengar en algún centro de salud de la Red Integral Pública de Salud (RIPS) y sus respectivas redes complementarias, lo hará en una relación de cada año de servicio será contados como dos años (...) lo cual se constituye en una acción afirmativa a favor de aquellos; de manera que su situación de relación laboral no es de precariedad sino de un vínculo legal de reciprocidad obligatoria con el Estado por medio de la beca otorgada y está sujeta a una forma de contratación no contemplada por el Art. 25 de la Ley de Apoyo Humanitario*”. De ahí que declaró improcedente la demanda respecto de: “PAMELA ISABEL SUAREZ BAYONA, PAMELA ISABEL SUAREZ BAYONA, CHRISTIAN JONATHAN CLERY AGUIRRE, MARIUXI ISABEL BUSTAMANTE ZAMBRANO, MARIA GABRIELA RIVERA HERRERA, MONICA ELIZABETH OCHOA GARCÍA, YURI PAMELA RODRIGUEZ BAJAÑA; EDISON EPIFANIO MACIAS ANDRADE, CARMEN JACINTA VERA AGUAYO, LUCIANO MANUEL ANDRADE CARBO, SUSANA LETTY PARRALES CHIQUITO, KAREN MICHELLE BARROS LEÓN, SHIRLEY CATALINA FRANCO MONCAYO, JESSICA MARCELA ANDAGOYA MURILLO, MERCEDES DESSIREE AGUILAR MORA; y, MARIA PAMELA VIZUETE ALBÁN”. (énfasis pertenece al texto original)

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 las demandas planteadas fueron presentadas el 24 de mayo de 2022 y que el auto que resolvió el recurso de aclaración fue notificado el 25 de abril 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 las demandas se verifica que éstas cumplen con los requisitos para considerarla completa, establecidos en los artículos 59 y 61 de la LOGJCC.

V Pretensión y fundamentos

Sobre la acción extraordinaria de protección presentada por el IESS (“AEP 1”)

9. El IESS considera que la sentencia impugnada vulnera su derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes.
10. Sobre este derecho, cita extractos de la sentencia impugnada y esgrime que: “*la sentencia objeto de la presente AEP incurre también en un grave vicio de incongruencia frente a las partes y al derecho, resolviendo de forma distinta para un grupo de accionantes en la misma situación*”, pues a su criterio:

[L]os señores jueces mezclan o entreveran a todos los accionantes sin distinguir a las entidades demandadas. Consideramos que esto es un atentado contra el respeto y aplicación de las normas que sustancian estas garantías jurisdiccionales pues si bien existe una legitimación activa amplia no es menos cierto que conforme el Art. 40 y 41 de la LOGJCC, la acción se dirige contra una entidad que por acción u omisión vulnera derechos constitucionales.

11. Agrega la entidad accionante que: *“al ratificar la Sala la sentencia subida en grado, valida el efecto inter pares que la jueza de instancia le otorgó a los accionantes”* con lo cual *“se ratificó una sentencia con medida de reparación por la cual se otorga nombramiento definitivo a través de un concurso aparente, sin tomar en cuenta la inconstitucionalidad del Art. 25 de la LOAH”*.
12. Adicionalmente, el IESS cita parte de la sentencia No. 18-21-CN/21 de la Corte Constitucional del Ecuador e indica que: *“resulta paródico que sea a través de una garantía constitucional que se vulnere y altere el texto de la Constitución de la República (CRE)”* y que *“[c]laramente los señores jueces aplicaron una norma inconstitucional conocida y difundida ampliamente por los medios de comunicación y referida por mi representada”*.
13. Con los argumentos expuestos, solicita que se acepte su acción extraordinaria de protección, y se deje sin efecto la sentencia impugnada.

Sobre la acción extraordinaria de protección presentada por el MSP (“AEP 2”)

14. El MSP considera que la sentencia impugnada vulnera sus derechos a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva.
15. Sobre la violación al derecho a la seguridad jurídica, afirma que la Sala no aplica la sentencia emitida por la Corte Constitucional No. 18-21-CN/21 en la que se declaró la inconstitucionalidad, entre otras normas, del artículo 25 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario. Afirma que:

La sentencia emitida por la SALA ESPECIALIZADA DE LO PENAL (sic), PENAL MILITAR, PENAL POLICIAL Y TRÁNSITO DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE GUAYAS, toma como base únicamente a la sentencia Nro. 18-21-CN/21 y no realizan un real análisis en concordancia con el auto de aclaración de esta sentencia emitida por la Corte Constitucional, que a la fecha de la emisión de la sentencia de apelación, ya se encontraba en firme y subida al Registro Oficial, por lo que no cabe la aplicación de la norma que ya NO GOZAN de presunción de constitucionalidad, porque se trata de un proceso judicial que no es cosa juzgada, ya que aún es susceptible de recursos que podrían revocar la sentencia emitida en primera instancia.

16. Sobre la violación al derecho a la tutela judicial efectiva, esgrime que la Sala:

[S]e encuentra aplicando las normas declaradas inconstitucionales, aun cuando la sentencia y el auto de aclaración ya se encuentran publicados en el Registro Oficial, por lo que al no tratarse de un proceso judicial que goza de cosa juzgada material y formal, no podían los jueces de la Sala aplicar una norma que fue eliminada de nuestro ordenamiento jurídico, vulnerándose los derechos a la seguridad jurídica y por conexidad al derecho a la tutela judicial efectiva.

17. Finalmente, el MSP alega que la acción presentada “*implica sin duda un tema de relevancia Constitucional, toda vez que la sentencia impugnada vulnera el derecho a la seguridad jurídica y tutela judicial efectiva conforme se demostró en el análisis precedente*”.
18. Con los argumentos expuestos, solicita que se acepte su acción extraordinaria de protección, y se deje sin efecto la sentencia impugnada.

VI Admisibilidad

19. 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.⁵
20. 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.
21. 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 las demandas, se advierte que la **AEP 1** presentada por el IESS es inadmisibile por incurrir en la causal de inadmisibilidad prevista en el numeral 3 del artículo 62 de la LOGJCC y que la **AEP 2** presentada por el MSP, es inadmisibile por no cumplir con la causal de admisibilidad prevista en los numerales 2 y 8 del artículo 62 de la norma ibídem.

(i) Sobre la AEP 1 presentada por el IESS

⁵ 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, párrs. 55 y 56.

22. 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”*.
23. De lo expuesto en los párrafos 10, 11 y 12 *supra*, la entidad accionante se limita a mostrar una insatisfacción con la sentencia impugnada, pues si bien hace referencia a una supuesta violación al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes, esgrime que (1) la autoridad judicial incurrió en errores al momento de evaluar la legitimación de la causa, (2) la Sala habría mantenido los errores de la sentencia de primera instancia y que (3) la Sala habría *“alterado la Constitución”* lo cual demostraría una situación *“paródica”*.
24. De ahí que, estas alegaciones se relacionan con atacar lo injusto o erróneo de la sentencia impugnada, demostrando la inconformidad del IESS, incurriendo así en la causal de inadmisión del numeral 3 del artículo 62 de la LOGJCC.

(ii) **Sobre la AEP 2 presentada por el MSP**

25. El numeral 2 del artículo 62 de la LOGJCC, establece como un requisito para admitir una acción extraordinaria de protección *“que el recurrente justifique argumentadamente, la relevancia constitucional del problema jurídico y de la pretensión”*, mientras que el numeral 8 de la norma *ibídem*, exige verificar:

[Q]ue el admitir un recurso extraordinario de protección permita solventar una violación grave de derechos, establecer precedentes judiciales, corregir la inobservancia de precedentes establecidos por la Corte Constitucional y sentenciar sobre asuntos de relevancia y trascendencia nacional.

26. Este Tribunal después del análisis respectivo y en específico respecto de los cargos resumidos en los párrafos 15 al 17 *supra*, no evidencia *prima facie* que: (1) la entidad accionante haya justificado la relevancia constitucional del caso; y (2) exista una grave vulneración de derechos que deba ser solventada, así como tampoco considera que este caso le permita establecer un precedente jurisprudencial. En igual sentido, no se observa que estos asuntos sean de relevancia y/o trascendencia nacional.
27. Visto que la demanda se encuentra incurso en presupuestos para ser inadmitida, este Tribunal se abstiene de realizar consideraciones adicionales.

VII
Decisión

28. En mérito de lo expuesto, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve **INADMITIR** a trámite las acciones extraordinarias de protección presentadas por el IESS y el MSP en la causa N°. **1611-22-EP**.

29. 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.
30. 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

RAZÓN. – Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Primer Tribunal de Sala de Admisión, del 4 de agosto de 2022. – Lo certifico.

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